

RAPPORT

QUELLE ADÉQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE D'HÉBERGEMENT DANS LE BAS-RHIN ?

Etude diagnostique et propositions



NOVEMBRE 2024

Service Intégré
d'Accueil et
d'Orientation du
Bas-Rhin

Introduction : parc d'hébergement existant dans le Bas-Rhin

Le SIAO 67 centralise et évalue les demandes d'hébergement du département pour orienter les ménages vers les dispositifs correspondants. S'il est difficile d'avoir un compte exact, on estime que le nombre de places sur lesquelles le SIAO peut orienter, tout dispositif confondu, s'élève à plus de 10 000.

Cela comprend près de 5500 places d'urgences : en « roulement », en « urgence posée », à l'hôtel, mais aussi les places dites « ménages à droits incomplets ». A cela s'ajoutent 1 000 places d'hébergement d'insertion temporaire, principalement en CHRS et en hébergement de stabilisation. Selon les catégories de l'INSEE, cela correspond à **l'hébergement « généraliste »**. Dans le Bas-Rhin, l'hébergement généraliste est destiné à 85 % à des places d'urgence, un des taux les plus élevés en France¹.

En plus de l'hébergement généraliste, il existe des dispositifs de **logement accompagné**, qui représentent près de 4 200 places. Cela comprend surtout les places en intermédiation locative, en pension de famille, en logement d'insertion, ou encore en résidence sociale. Le SIAO 67 a également la charge d'évaluer et d'orienter des ménages vers ces places².

Enfin, le SIAO 67 oriente des ménages vers des places spécifiques à certains publics : **l'hébergement pour personnes réfugiées** (qui comprend 480 places réparties entre le CPH, le HUAS et la résidence Capucins), **l'hébergement spécifique pour femmes** (environ 75 places d'hébergement pour femmes victimes de violence), et depuis 2022, **l'hébergement du public ukrainien** qui dispose d'un circuit d'orientation propre.

Problématique et précision méthodologique

Cette étude cherche à analyser **de quelle manière l'offre d'hébergement existante permet-elle de répondre aux demandes des ménages orientés vers le SIAO ?** Une telle question comporte plusieurs limites. Tout d'abord, les demandes reçues par le SIAO ne comptabilisent pas les personnes étant dans le non-recours ou la non-demande, phénomènes assez fréquents chez le public des personnes sans domicile³. Ensuite, affirmer qu'un dispositif correspond ou non à un type de public peut se révéler assez imprécis, avec le risque de tomber dans le piège d'une rationalisation institutionnelle *a posteriori*. Comme l'ont rappelé de nombreux acteurs de l'AHJ lors de cette étude, il s'agit parfois davantage *« d'essayer de faire rentrer le public dans des cases plutôt que l'inverse »*⁴. Enfin, les données utilisées pour cette étude s'appuient principalement sur les orientations, refus et admissions réalisées au sein des structures d'hébergement et logement accompagné. Il manque donc des informations sur la

¹ INSEE, L'hébergement généraliste pour les personnes en difficulté sociale : 18 500 places dans le Grand Est, en forte progression. Analyses Grand Est n° 142, Mai 2022. En ligne : [L'hébergement généraliste pour les personnes en difficulté sociale : 18 500 places dans le Grand Est, en forte progression - Insee Analyses Grand Est - 142](#)

² A l'exception des 1500 places de résidences sociales, vers lesquelles le SIAO oriente seulement vers un contingent réservé.

³ Gardella, Arnaud, Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter, Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux, Samu social de Paris, 2018. En ligne : <https://www.samusocial.paris/nos-enquetes>

⁴ Entretien, professionnel en CHRS.

manière dont le séjour se déroule une fois le ménage admis, qui permettraient de mieux évaluer si l'orientation est adaptée ou non.

Ce travail propose néanmoins d'éclairer l'état actuel des places d'hébergement et les difficultés d'orientations qui s'imposent parfois aux équipes du SIAO. On s'intéressera ici au volet « insertion » du SI SIAO, c'est-à-dire les orientations pour lesquelles la demande a été transmise au SIAO par un service social accompagnant le ménage. Ces demandes sont ensuite traitées par le pôle insertion du SIAO, puis inscrites sur une liste d'attente correspondant à la situation. L'état des listes d'attente, les places vacantes, le délai d'orientation, ou encore les refus d'admission sont autant d'indicateurs qui permettent de mettre en avant les manquements et tensions existantes entre l'offre et les demandes d'hébergement. Les demandes d'hébergement d'urgence via le 115 ou les signalements ne sont donc pas inclus dans cette étude.



Ce rapport a été rédigé par Michaël Jouvray, chargé d'observation sociale, sous la direction de Karin Klein, directrice par intérim.

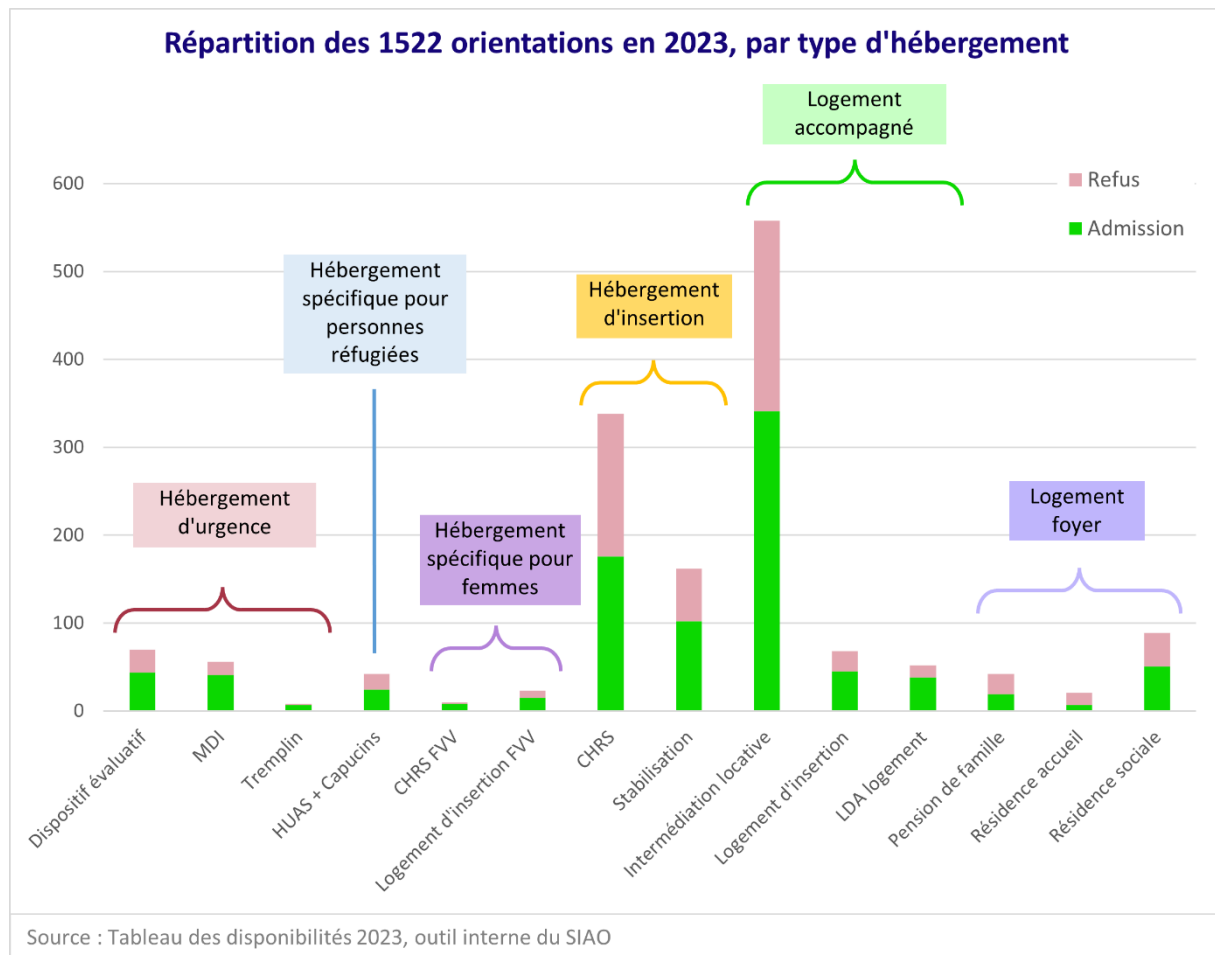
Diagnostic : quels indicateurs pour mesurer l'offre et la demande d'hébergement

A) Un manque structurel de place face aux demandes toujours plus nombreuses

- Des demandes bien plus nombreuses que les admissions

Sur l'année 2023, l'équipe insertion a reçu **7 647 demandes d'insertion**, dont 3 547 nouvelles demandes et 4 100 mises à jour.

Sur l'année, la commission d'orientation du SIAO a **orienté 1 522 ménages** vers de l'hébergement d'insertion ou du logement accompagné. Durant cette période, le SIAO 67 a été notifié de 1 565 réponses de la part des structures, dont **940 entrées en structures** et 625 refus d'orientations, soit un taux de refus de 40 %. Le graphique ci-dessous recense les différentes orientations selon le type d'hébergement, en reprenant les catégories statistiques de l'INSEE et de la grille ETHOS⁵.



On constate que le nombre de demande est largement supérieur au nombre d'orientations réalisées, et encore plus par rapport au nombre d'admission effective. En somme, sur une année, l'équipe du

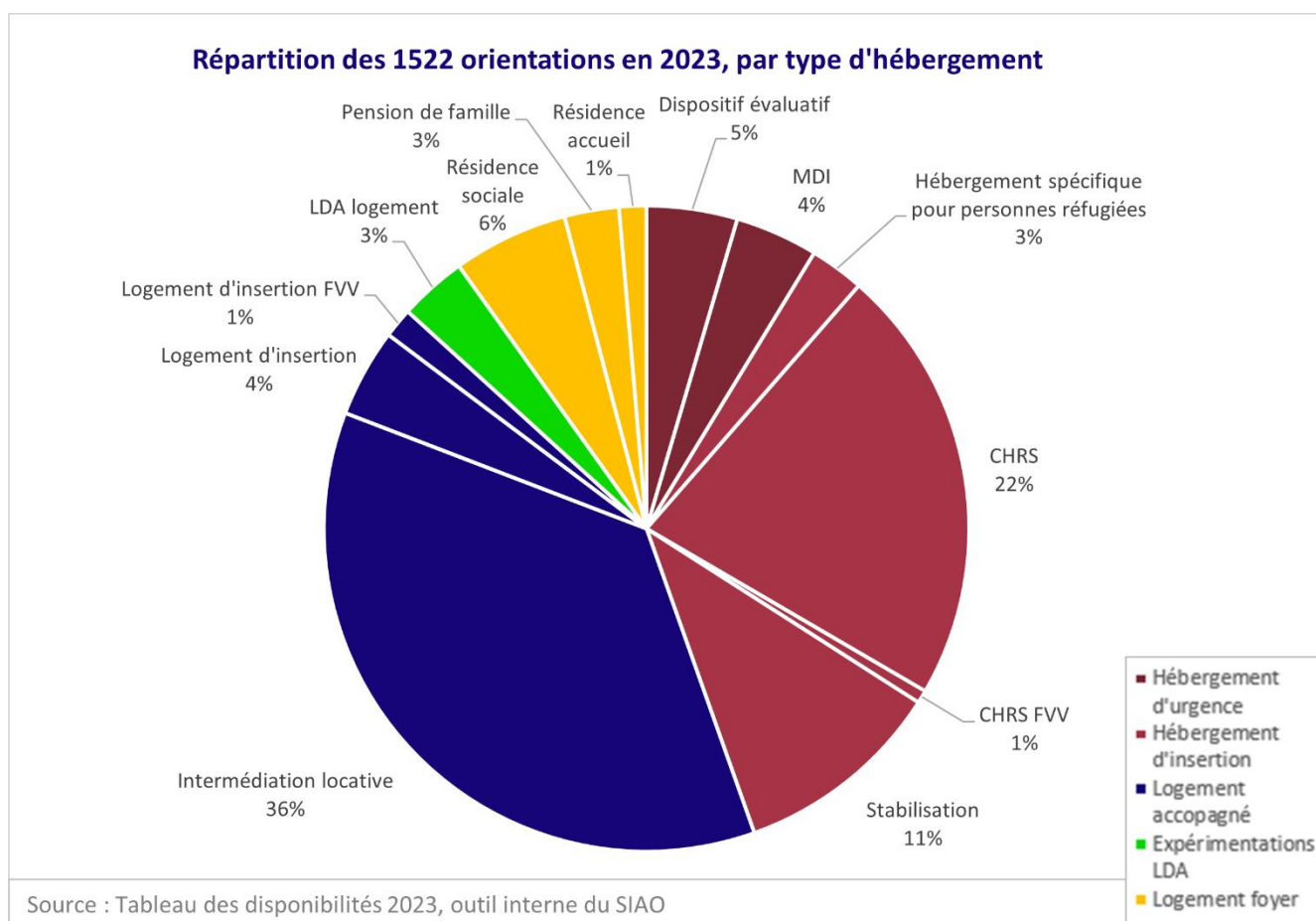
⁵ ETHOS pour *European Typology on Homelessness and housing exclusion* est une typologie développée à l'échelle de l'union européenne pour catégoriser le sans-abrisme et le mal logement. Voir FEANTSA, *Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, Avril 2005 : [ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion](#)

SIAO n'a la possibilité de **procéder à l'orientation que d'une demande sur cinq**. En prenant en compte les refus d'orientation, on compte seulement **une admission pour huit demandes transmises**.

- **La majorité des orientations vers de l'hébergement d'insertion et de l'intermédiation locative**

Les orientations du SIAO 67 se font à **34 % vers un hébergement d'insertion** de type CHRS ou stabilisation, et à 44 % vers un dispositif de type logement accompagné, dont **36 % en intermédiation locative**.

Ensemble, les orientations vers un dispositif de logement accompagné ou de logement foyer – soit des dispositifs de sorties du champ des « personnes sans domicile » au sens de l'INSEE - représentent plus de la moitié des orientations (54 %).

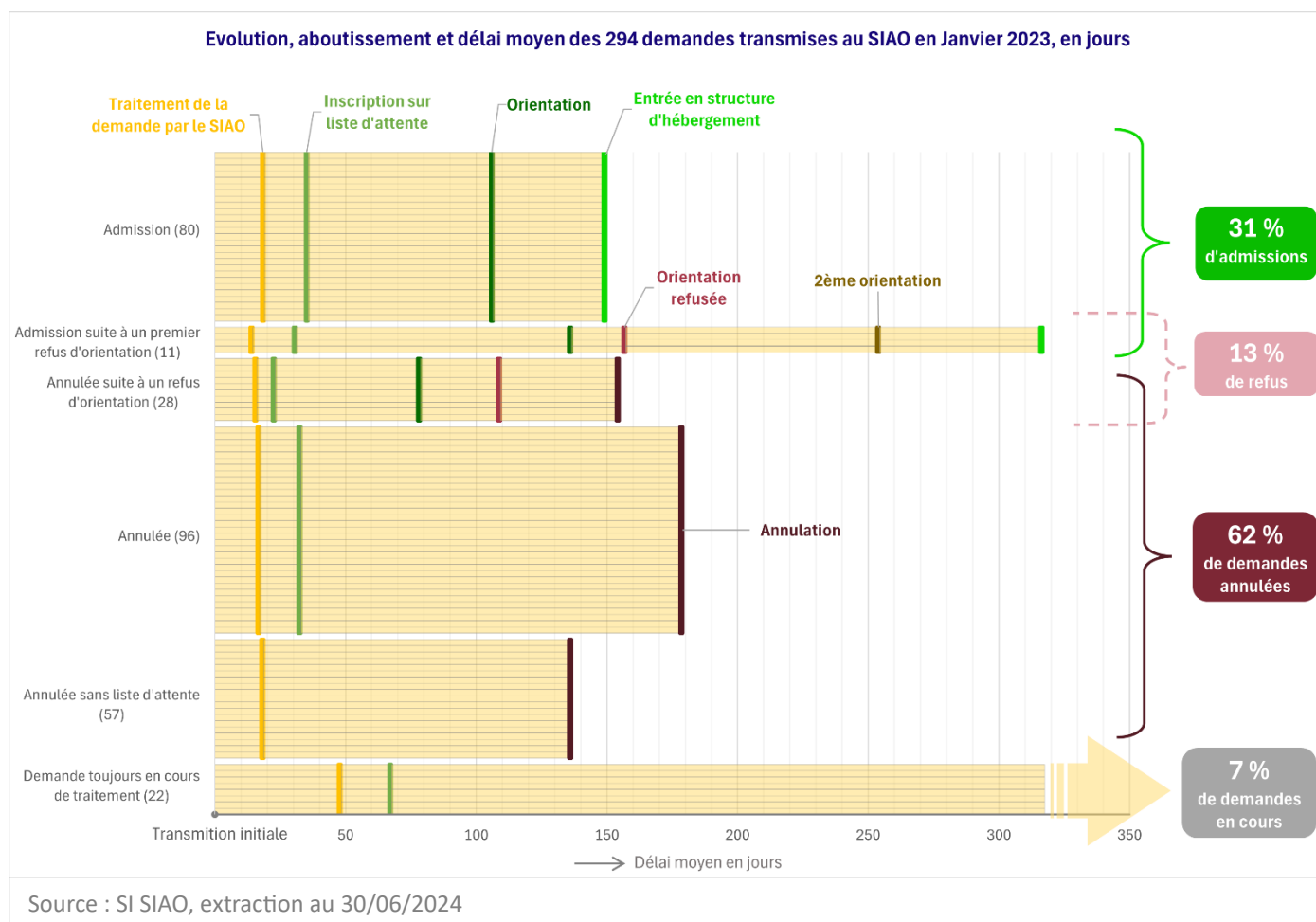


B) Un processus d'orientation SIAO insertion fastidieux qui n'aboutit souvent pas

Si pour huit demandes transmises sur le SIAO, on compte seulement une admission, qu'advient-il donc des autres demandes ? En réalité, ce chiffre est trompeur car **une même demande est transmise une première fois, puis mise à jour plusieurs fois** au cours de l'année. Beaucoup de demandes sont aussi créées en doublon, ou résultent **d'erreur de manipulation**. Quoiqu'il en soit, toutes les demandes transmises et mises à jour sont traitées par l'équipe du SIAO, ce qui représente un travail souvent très chronophage.

- **La majorité des demandes se soldent par une annulation**

L'étude d'une cohorte de demande permet d'avoir une idée plus précise de ce que deviennent les demandes d'insertion. Le graphique suivant retrace le parcours des 294 demandes transmises une première fois au mois de janvier 2023. Elles sont regroupées par résultat de la demande, et indiquent le délai moyen des différentes étapes : traitement de la demande par le SIAO, inscription sur liste d'attente, orientation, entrée en structure d'hébergement ou refus de l'orientation, ou encore annulation de la demande.



Il en ressort que **62 % des demandes finissent par être annulées**, dont la grande partie n'a pas fait l'objet d'une orientation (*annulée et annulée sans inscription sur liste d'attente*), alors que d'autres sont annulées à la suite d'un refus. A l'inverse, **31 % des demandes ont aboutie à une admission** en structure, dont certaines lors d'une deuxième orientation. Enfin, **7 % des demandes transmises en janvier 2023 étaient toujours actives** un an et demi après leur transmission initiale.

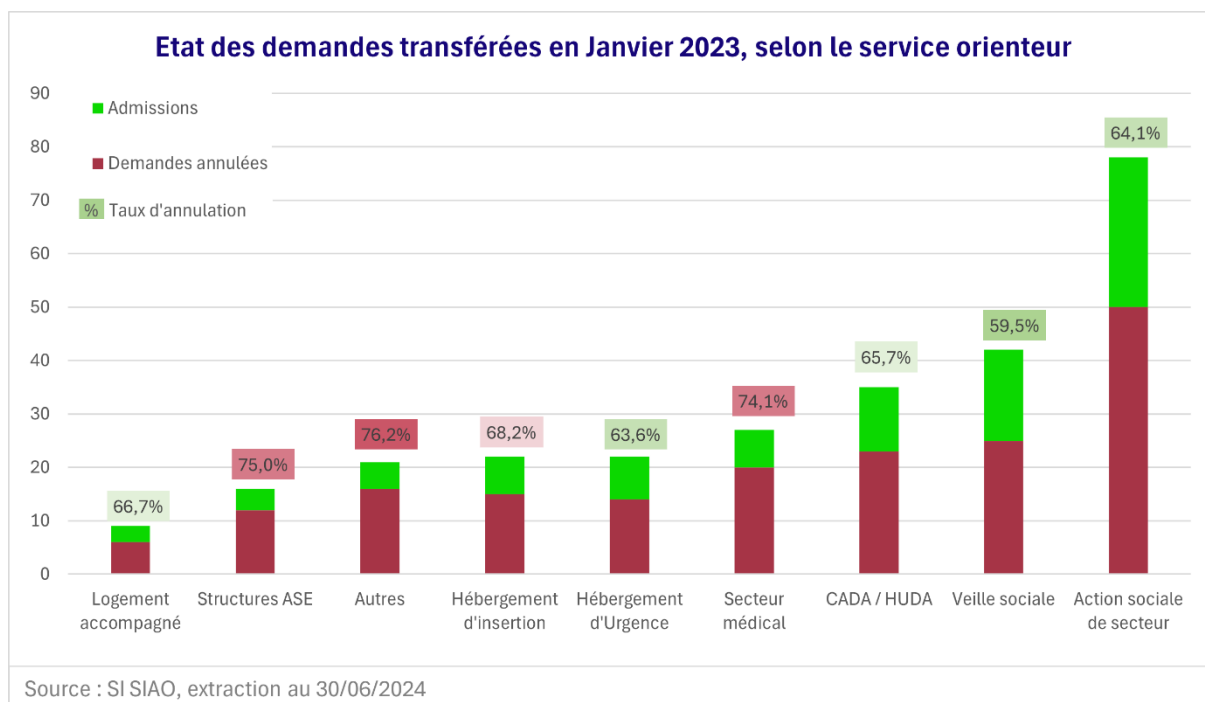
- **Une charge de travail importante et chronophage**

Ces données témoignent d'abord de la difficulté du SIAO à orienter rapidement les ménages vers des dispositifs adaptés, faute de place disponible. Les principaux motifs d'annulation sont **l'absence de mise à jour** (37 %), le **relogement du ménage** en demande (14 %), la **perte de contact** avec le ménage (10 %), **l'hébergement du ménage** hors dispositif SIAO (9 %), un doublon ou une **erreur d'utilisation** de la plateforme (9 %), ou encore l'annulation à la **suite d'un refus** (8 %).

Cela révèle aussi une charge de travail importante et chronophage, à la fois pour les services sociaux orienteurs, mais aussi pour le SIAO qui reçoit et traite ces demandes. Les 274 demandes transmises en janvier 2023 ont nécessité 569 traitements par l'équipe insertion. A la suite de ces traitements, les demandes sont inscrites sur liste d'attente (dans 55 % des cas), renvoyées "à compléter" (30 %), ou encore ajournées (8 %). Chaque demande est donc en moyenne traitée un peu plus de deux fois.

- **Un taux d'annulation qui s'explique en partie par le type de service orienteur**

Selon le service orienteur du ménage, le taux de d'annulation de la demande est plus ou moins élevé. Il l'est en particulier pour **les structures du secteur médical (74 %)**, les **structures relevant de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) (75 %)** et les **autres services qui ont recours au SIAO de manière occasionnelle (76 %)**. Le taux de demandes annulées est le plus bas pour les services de la veille sociale (59 %).



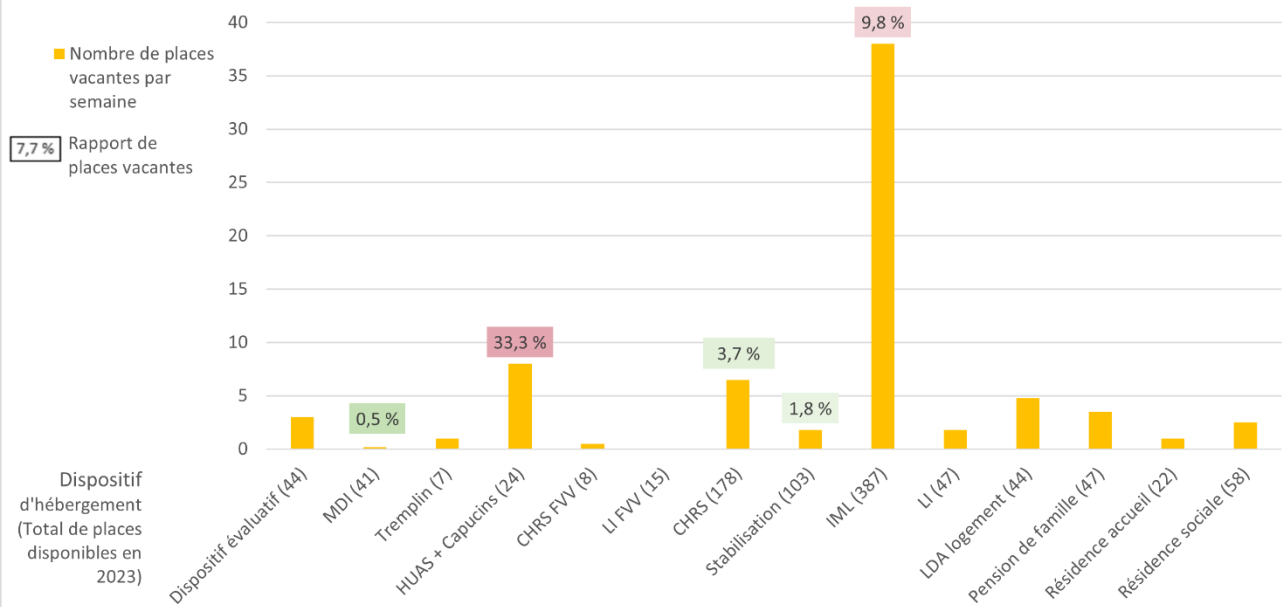
Cela met en avant **la difficulté pour certains services orienteurs de mener à bout la démarche d'une demande d'hébergement**, à garder contact avec le ménage, ou à effectuer un relais en cas de fin de suivi. C'est notamment le cas pour les services dont l'accompagnement est limité dans le temps (ASE, hôpitaux) ou n'est pas un accompagnement social global (associations de quartier, mandataires judiciaires à la protection des majeurs).

C) Des places d'hébergement qui restent vacantes à défaut du public ciblé

- **L'état des places restées vacantes après commission**

Dès qu'une place se libère, les structures d'hébergement l'annoncent au SIAO, qui pourra alors y orienter un ménage lors d'une commission d'orientation hebdomadaire. Malgré l'afflux important de demandes, nous constatons **qu'une partie des places disponibles reste vacante après chaque commission, faute de public correspondant**. Le graphique suivant montre le nombre de places laissées vacantes après une commission, par type de dispositif. Il s'agit d'une moyenne réalisée après dix commissions d'orientation, en 2023 et 2024.

Nombre de places restées vacantes à la suite des commissions, par dispositif



Source : Tableau des disponibilités 2023, outil interne du SIAO

Lecture : A la suite des commissions d'orientation hebdomadaires, on compte en moyenne 38 places d'intermédiation locative vers lesquelles aucune orientation n'est faite. En 2023, le SIAO a été informé de 387 places disponibles en intermédiation locative

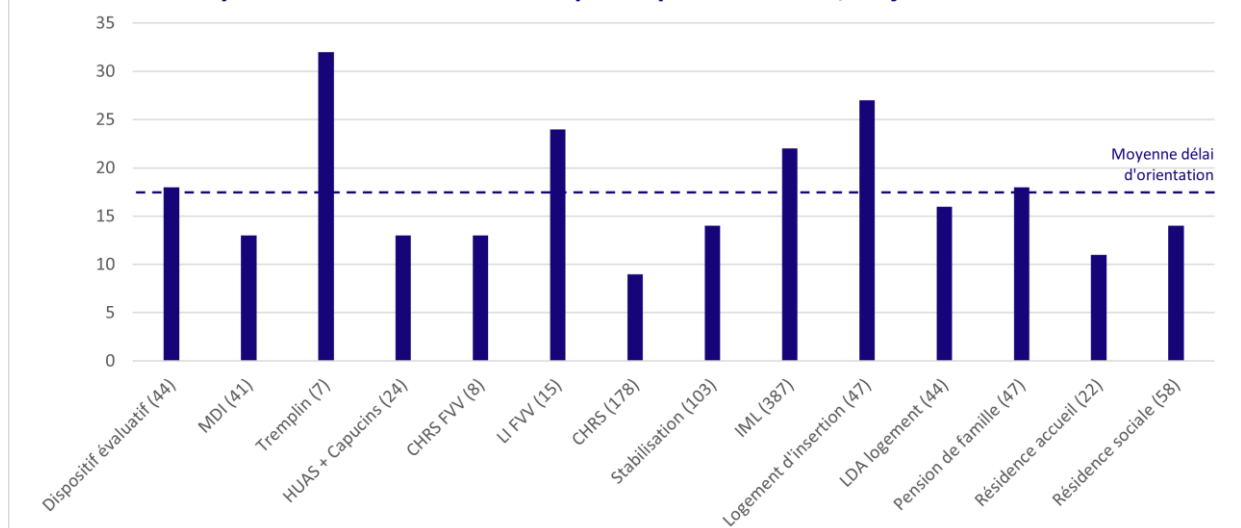
Rapport de places vacantes : Nombre de places vacantes post-commission / total de places annoncées en 2023

On constate que plus d'une trentaine de place en intermédiation locative ne sont pas pourvues chaque semaine. Il s'agit en majorité de **logements pour personne seule**, ou encore **de grands logements** pour quatre ou cinq personnes. Cela concerne notamment des structures dont les critères d'admission sont parfois **très précis ou exigeants**, par exemple sur la situation financière ou l'autonomie des ménages.

- **Un délai d'orientation variable selon les dispositifs**

La difficulté pour trouver le public correspondant à certains dispositifs apparaît également dans les différences en termes de délai d'orientation.

Moyenne du délai d'orientation par dispositif en 2023, en jours calendaires



Source : Tableau des disponibilités 2023, outil interne du SIAO

Délai d'orientation : Temps passé entre l'annonce d'une place disponible et l'orientation d'un ménage vers cette place par le SIAO

Lecture : En 2023, à partir de l'annonce d'une place "CHRS" disponible, le SIAO a mis en moyenne 9 jours pour y orienter un ménage.

En moyenne en 2023, lorsqu'une place d'hébergement est annoncée au SIAO, un ménage y est orienté en 17 jours calendaires. Certains types de place sont **plus rapidement pourvus, comme les CHRS** (9 jours en moyenne) ou encore les hébergements de stabilisation (13 jours). A l'inverse, **le délai est plus long pour d'autres dispositifs**, comme les places Tremplins (32 jours), les logements d'insertion (27 jours), ou encore les places en intermédiation locative (22 jours).

- **Quelles sont les places difficiles à pourvoir ?**

L'état des places vacantes ou des délais d'orientation témoigne d'un certain nombre de place difficiles à pourvoir. Cela s'explique par différents facteurs :

- La **typologie de ménage ciblée** est parfois très précise. Par exemple, certaines places en IML dans un T3 sont dédiées à des familles de quatre personnes, dont les enfants doivent être assez petits pour pouvoir être dans une même chambre. D'autres places visent seulement les femmes seules avec enfants sortant d'hébergement pour personnes réfugiées, etc.
- La **localisation** des appartements joue aussi un rôle, notamment lorsque les places sont hors EMS, ou encore au sein de l'EMS mais plus difficiles d'accès (sans tramway notamment).
- Le **prix de certains logements** en IML restreint fortement les orientations possibles. En outre, certains opérateurs prennent en compte les charges pour calculer le revenu minimal requis des ménages à orienter. Ces places sont naturellement plus difficiles à pourvoir.
- Des **critères d'orientation précis** qui ciblent des publics spécifiques. Par exemple, certains opérateurs ne proposent qu'un accompagnement axé sur le logement, ce qui exclue les personnes avec des bas revenus, n'ayant pas un niveau de français suffisant, voire ayant des problèmes de santé.
- Enfin, certaines **conditions d'hébergement** amènent parfois le SIAO à effectuer un tri supplémentaire pour sélectionner le public en mesure d'accepter de telles conditions. C'est notamment le cas pour les places avec des chambres partagées, ou encore celles où de mauvaises conditions d'hygiène ont été remontées.

D) Des listes d'attentes inégalement réparties en comparaison aux places disponibles

- **Sur liste d'attente, une majorité de ménages pour de l'hébergement d'insertion**

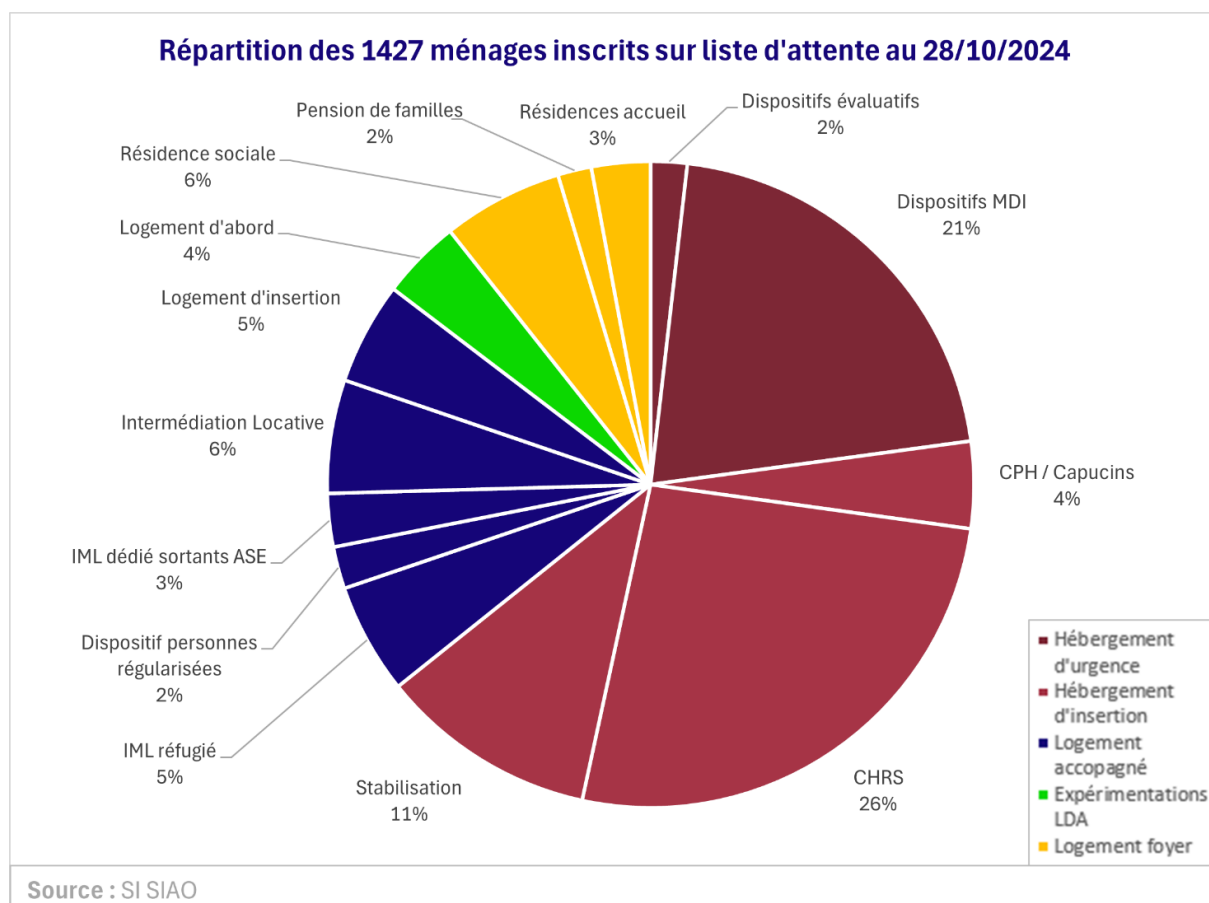
L'état des listes d'attente confirme le fait qu'une partie du public orienté au SIAO n'ait pas le profil adapté pour accéder aux dispositifs de logement accompagné. Une fois les demandes traitées par l'équipe du SIAO, près des **deux tiers sont placées sur une liste d'attente pour un dispositif d'hébergement d'urgence ou d'insertion**⁶. Avec un accompagnement social renforcé, une participation financière adaptée aux revenus et parfois une présence éducative sur place, ces dispositifs correspondent mieux aux ménages les moins autonomes.

Par ailleurs, bien que les dispositifs « Ménages à droits incomplets » ne reçoivent plus de nouvelle orientation, plus d'un cinquième des demandes traitées par le SIAO sont encore placées sur cette liste

⁶ Source : SI SIAO, au 28/10/2024

d'attente. Il s'agit pour la plupart de **ménage en situation de grande vulnérabilité**, dont les référents sociaux continuent de mettre régulièrement à jour la demande sur la plateforme.

Les dispositifs de logement accompagné concernent quant à eux 21 % des ménages sur liste d'attente, et les logement foyer 11 %.



- **Une tendance à la hausse pour l'hébergement d'insertion et à la baisse pour le logement accompagné**

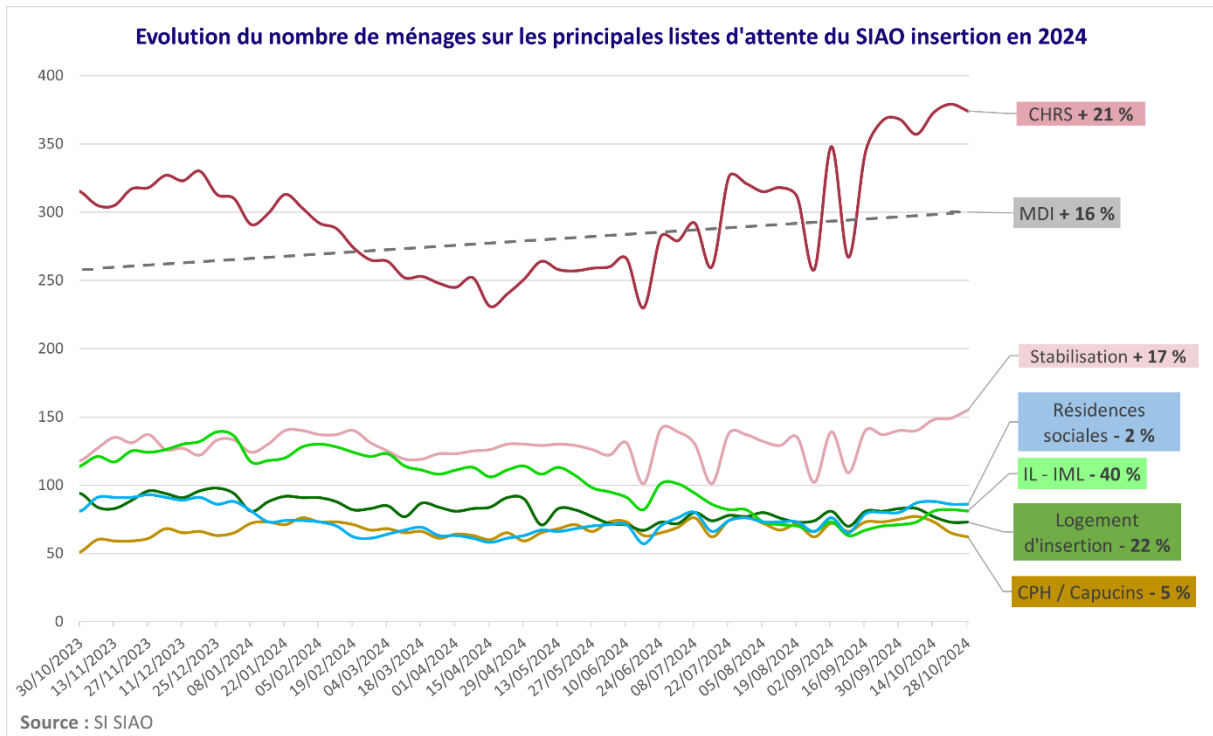
En 2023, le nombre de ménage en liste d'attente pour de l'hébergement d'insertion était en forte hausse (+ 66 % sur liste d'attente CHRS et + 25 % pour les hébergements de stabilisation)⁷. **Cette tendance à la hausse est toujours observable en 2024**, bien qu'elle ne soit pas aussi importante (+ 21 % pour les CHRS et + 17 % pour la stabilisation). Concernant les dispositifs MDI, on observe également une tendance à la hausse en 2023 (+ 13 %) qui continue en 2024 (+ 16 %)⁸.

En revanche, si les listes d'attente pour le logement accompagné étaient en forte hausse en 2023 (+ 112 % pour l'intermédiation locative et + 32 % pour le logement d'insertion), **la tendance s'est inversée en 2024** (- 40 % pour l'intermédiation locative et - 22 % pour les logements d'insertion).

Pour leur part, les listes d'attente pour les dispositifs de logement foyer sont restées relativement stables depuis deux ans.

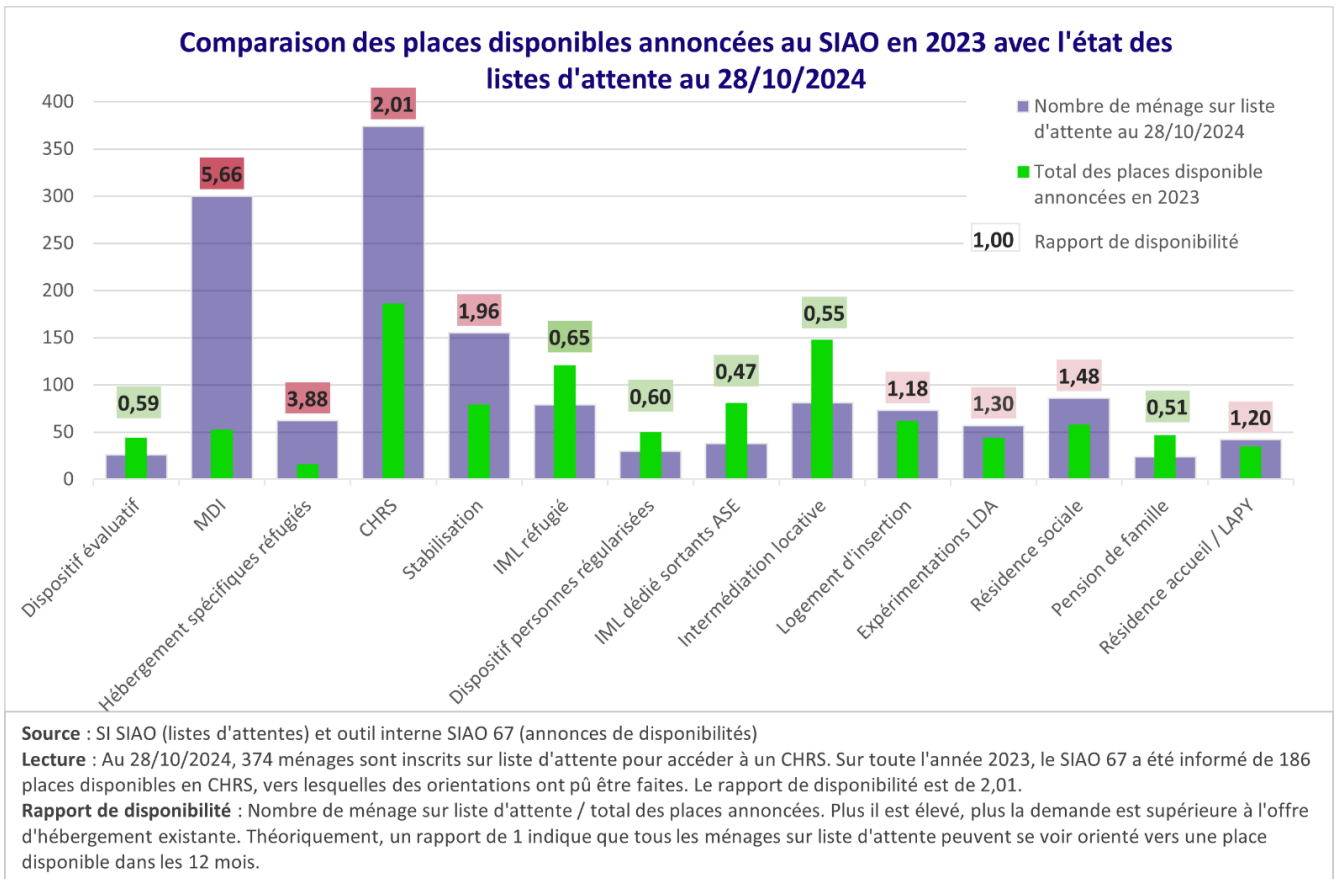
⁷ Rapport d'activité 2023 du SIAO 67 : <https://siao67.fr/rapport-annuel-2023-du-siao-67/>

⁸ Les données sur l'état des listes d'attente pour les dispositifs MDI ne sont pas extraites de manière hebdomadaire dans nos reporting. Si nous ne pouvons pas observer l'évolution précise de cette liste d'attente, nous disposons néanmoins de données pour certaines dates.



- **Des tensions qui s'accroissent sur l'hébergement d'insertion et les dispositifs MDI**

Pour bien comprendre la tension qui s'exerce sur certains dispositifs, nous pouvons comparer l'état actuel des listes d'attente avec l'ensemble des places disponibles qui ont été annoncées au SIAO sur une année.



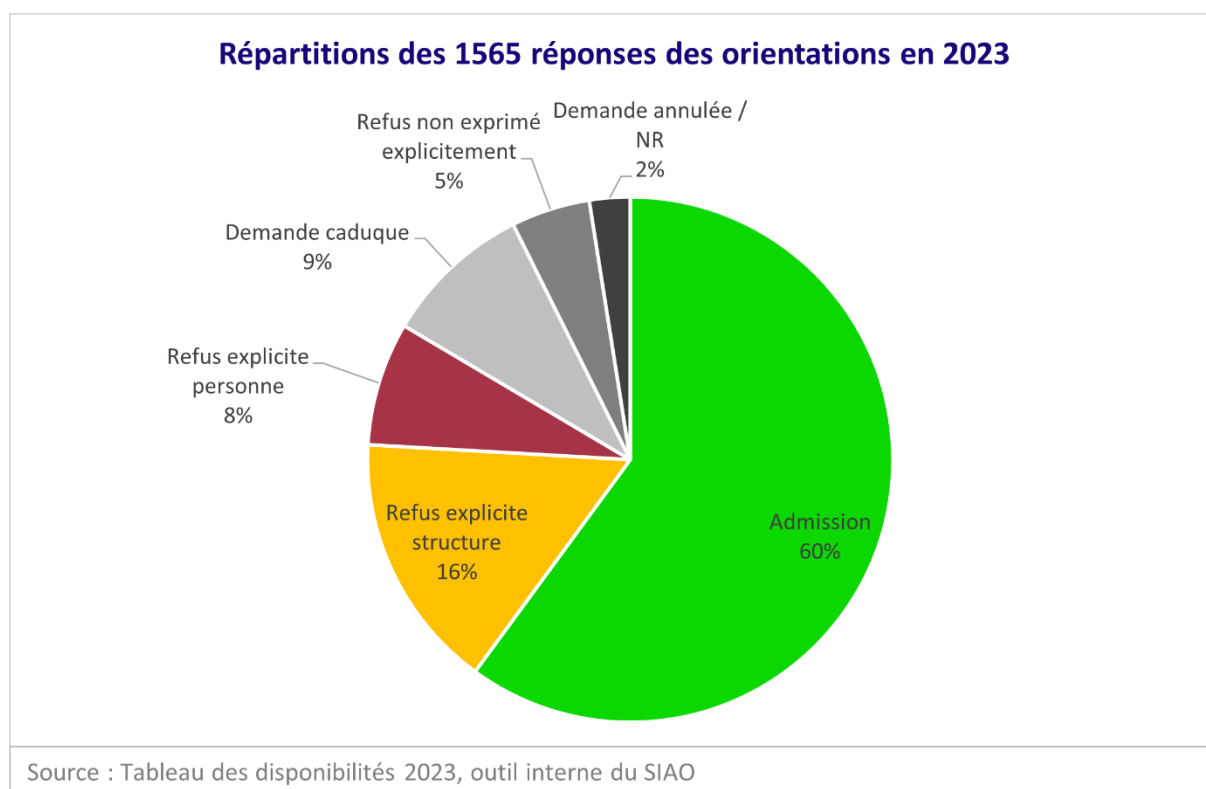
Les places MDI sont logiquement celles sur lesquelles la tension est la plus importante : au 28/10/2024, on compte 300 ménages inscrits sur cette liste d'attente, tandis que seulement 53 places nous ont été annoncées en une année entière.

E) Des refus d'orientation nombreux qui questionnent la fluidité des différentes étapes du processus d'orientation et l'adéquation du parc d'hébergement aux demandes

Les orientations n'aboutissent à une **admission effective en structure que dans 60 % des cas**. Pour le reste, selon les données de la plateforme SI SIAO, il s'agit soit d'un refus du ménage, soit d'un refus de la structure. En réalité, ces données apparaissent incomplètes pour décrire la diversité des motifs de refus d'une orientation. Il arrive par exemple que le ménage soit injoignable, et le refus n'est donc dans cas pas explicite, ni de la part du ménage, ni de la structure. Un travail de recodage des commentaires de refus de toutes les réponses d'orientations reçues en 2023 a permis d'analyser de manière plus fine les motifs de ces refus d'orientation.

- **Quels sont les principaux motifs de refus des orientations ?**

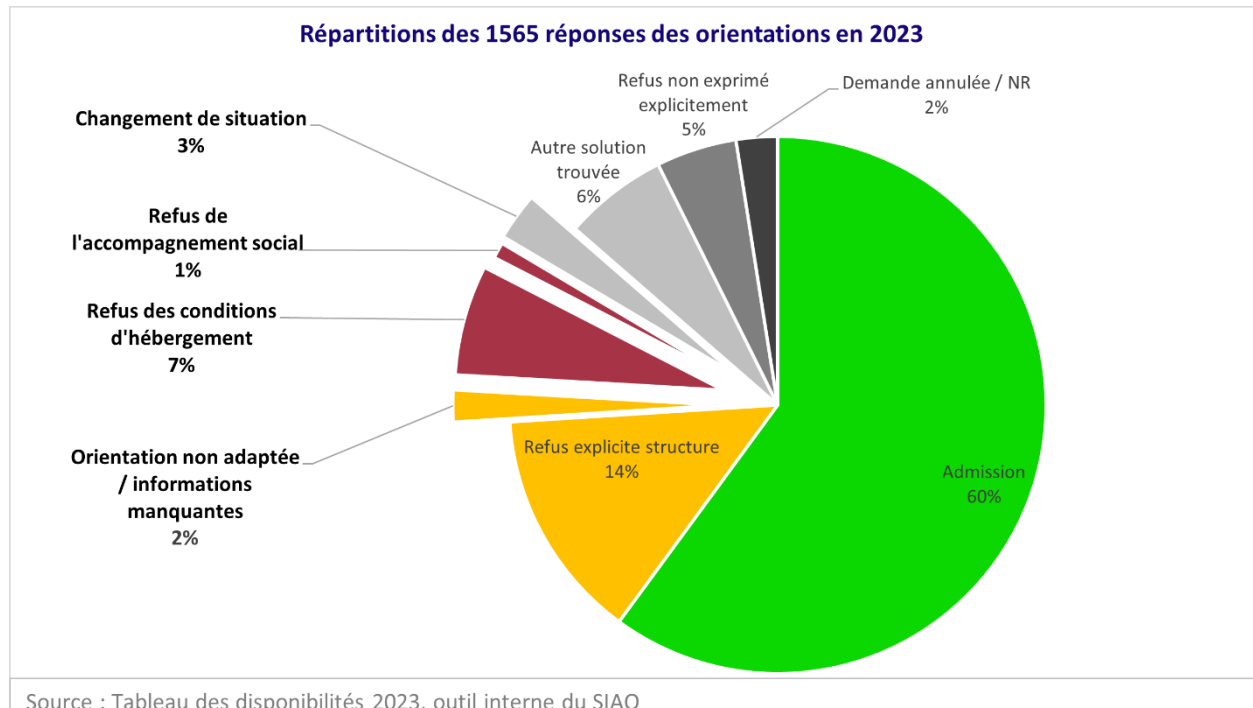
La lecture des commentaires de la plateforme SI SIAO permet de catégoriser les réponses des orientations en six types : les **admissions**, les **refus explicites de la part des structures**, les refus explicites **de la part des ménages**, le **caractère caduc** de la demande (le ménage n'est plus en demande ou a trouvé une autre solution), les **refus non exprimés explicitement** (lorsque le ménage est injoignable), et enfin les **refus non renseignés ou annulés** (erreurs de manipulation, doublon, etc.). Le graphique suivant montre la répartition de ces réponses pour toutes les orientations de l'année 2023.



Quel que soit le motif, le nombre important d'orientations n'aboutissant pas interroge à plusieurs niveaux :

- **Un manque de fluidité dans le processus d'orientation**

Tout d'abord, elles mettent en avant un **manque de fluidité entre les différentes étapes du processus d'orientation** : la difficulté d'utilisation de la plateforme, le manque de mise à jour de la situation des ménages, des informations erronées, ou encore l'opacité des différents dispositifs entraînant la difficulté d'informer les demandeurs sur les modalités d'hébergement sont autant de paramètres qui peuvent conduire à un refus ou une orientation mal adaptée.



En 2023, on compte ainsi 3 % de demandes refusées en raison d'un **changement de situation du ménage n'ayant pas été renseigné** dans le SIAO. De même, 2% des orientations ont été refusées par les structures car certaines **informations ne figuraient pas sur le rapport social** (présence d'animaux de compagnie, femme enceinte, projet de réunification familiale).

Par ailleurs, les refus des personnes des conditions d'hébergement (7 % des orientation) ou de l'accompagnement social proposé (1 %) témoignent aussi d'une difficulté pour les services orienteurs **d'expliquer en amont les modalités d'hébergement** existantes pour préparer les ménages au mieux.

« On a beaucoup du mal à s'y retrouver dans tout ce qui existe, et du coup je ne sais pas comment expliquer aux personnes que j'accompagne ce à quoi elles pourraient accéder »,
Entretien, travailleuse sociale de secteur

Parfois, les ménages se montrent ouverts à certaines conditions d'hébergement, mais se ravisent lors de la visite de la structure. C'est le cas par exemple des places en chambres partagées, colocations ou hébergement collectif.

« Un homme que j'accompagne pouvait être orienté vers une place en chambre partagée. Je lui ai bien précisé et il était d'accord au début. Par contre, quand il a visité la structure, il a vu la

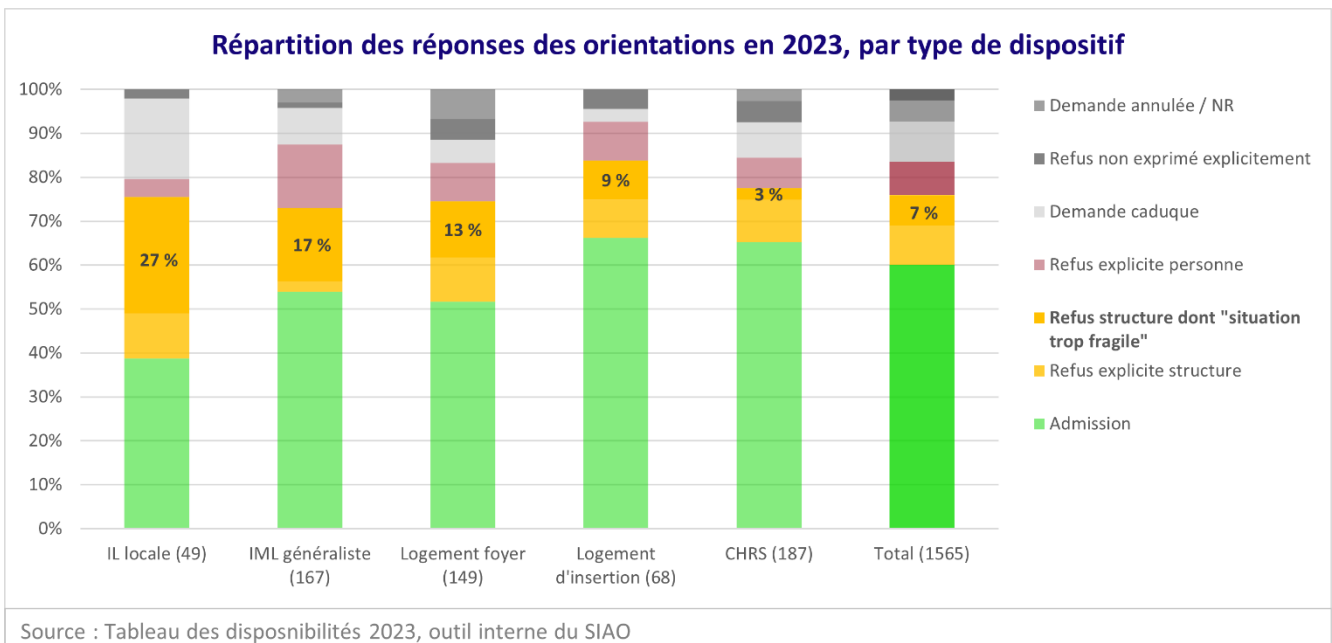
petite chambre avec trois autres personnes, certaines très désocialisées... Il m'a dit qu'il ne pouvait pas. » Entretien, éducatrice spécialisée en accueil de jour

Quoi qu'il en soit, une **information claire et transparente sur les modalités et conditions d'hébergement existantes** permettrait aux ménages de mieux se projeter et réduirait le nombre d'orientations se soldant par un refus.

- **Des refus qui témoignent d'un décalage structurel de l'adéquation du parc d'hébergement au public**

D'autre part, se pose la question plus structurelle de **l'adéquation entre l'offre d'hébergement et le profil des ménages** en demande d'hébergement. L'analyse des places vacantes et des listes d'attente met notamment en avant **un écart croissant entre le public** relevant d'un hébergement d'insertion d'une part, et celui en mesure d'accéder à du logement accompagné d'autre part. On peut penser qu'un tel contexte augmente le risque d'orientations mal adaptées.

Au total, 7 % des demandes sont refusées par les structures car **la situation des ménages est considérée comme étant trop fragile** : manque d'autonomie, besoin d'un accompagnement social renforcé, situation financière trop instable, titre de séjour trop précaire, etc. Ce motif de refus est plus fréquent au sein des dispositifs de logement accompagné, notamment d'intermédiation locative généraliste (17 %) ou locale⁹ (27 %), en logement foyer (13 %), ou encore en logement d'insertion (9 %).



En parallèle, on constate une part importante de refus d'orientation car les ménages ont pu accéder à un logement autonome entre-temps (5 % des orientations). Cela concerne notamment les dispositifs de logement accompagné, vers lesquels l'orientation se fait parfois **à défaut d'accéder à du logement social**, comme en IML locale (19 % d'orientation refusées pour ce motif) ou en IML réfugiés (13 %). Le

⁹ L'intermédiation locative généraliste désigne les dispositifs ne visant pas de public particulier (réfugiés, personnes régularisées, femmes victimes de violence, jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance). L'intermédiation locative locale désigne des dispositifs spécifiques à destination de personnes seules et relativement autonomes, dont l'accompagnement commence généralement avec une phase de prospection d'appartement.

public orienté est en réalité autonome, mais les délais d'attente d'un logement social les poussent à se tourner vers le SIAO.

« J'ai plein de familles pour qui je ne sais pas si elles relèvent du SIAO ou du logement social, alors dans le doute, je fais les deux... [...] La distinction n'est vraiment pas claire, par exemple entre un logement social avec ASLL [mesure d'Accompagnement Sociale Liée au Logement] et de l'IML » Entretien, assistante sociale en CHRS

Pour le public réfugié sortant du Dispositif National d'Asile (DNA), le **décal court entre l'obtention de leur statut et la sortie de CADA** explique le recours au SIAO en parallèle d'une demande de logement social. En somme, ces motifs de refus mettent en avant une **frontière parfois floue entre le public** relevant du logement accompagné et celui relevant du logement social autonome.

- **La complexification des dispositifs et des critères trop restrictifs**

Enfin, les différents motifs de refus témoignent d'une **complexification générale des dispositifs et de leurs modalités d'accès**. Les critères précis et restrictifs entraînent des pratiques de tri plus importantes, mais il reste souvent difficile pour les équipes du SIAO de faire rentrer les ménages dans ces cases. L'offre d'hébergement devient difficilement lisible pour les acteurs de l'AH1 et les personnes accompagnées.

F) Certains publics défavorisés dans l'accès aux dispositifs d'insertion

En conséquence, **certaines profils de ménages se retrouvent exclus** des mécanismes de catégorisation et des effets pratiques qu'ils entraînent.

- **Les ménages les moins autonomes ou cumulant plusieurs problématiques accèdent plus difficilement à un hébergement**

C'est notamment le cas **des personnes avec de longs parcours d'errance**, pour qui l'accès à un CHRS est contraint par les délais d'attente importants. Au total, en 2023, 5 % des orientations ont été annulées car le contact avec le demandeur a été perdu. Ce taux est de 10 % pour les orientations en CHRS ou en hébergement de stabilisation.

Les **personnes avec des problèmes de santé non stabilisés** peuvent aussi pousser les structures à refuser une orientation (3 % des orientations en 2023). Cela questionne notamment la capacité des opérateurs à pouvoir adapter l'accompagnement social proposé selon les problématiques des ménages.

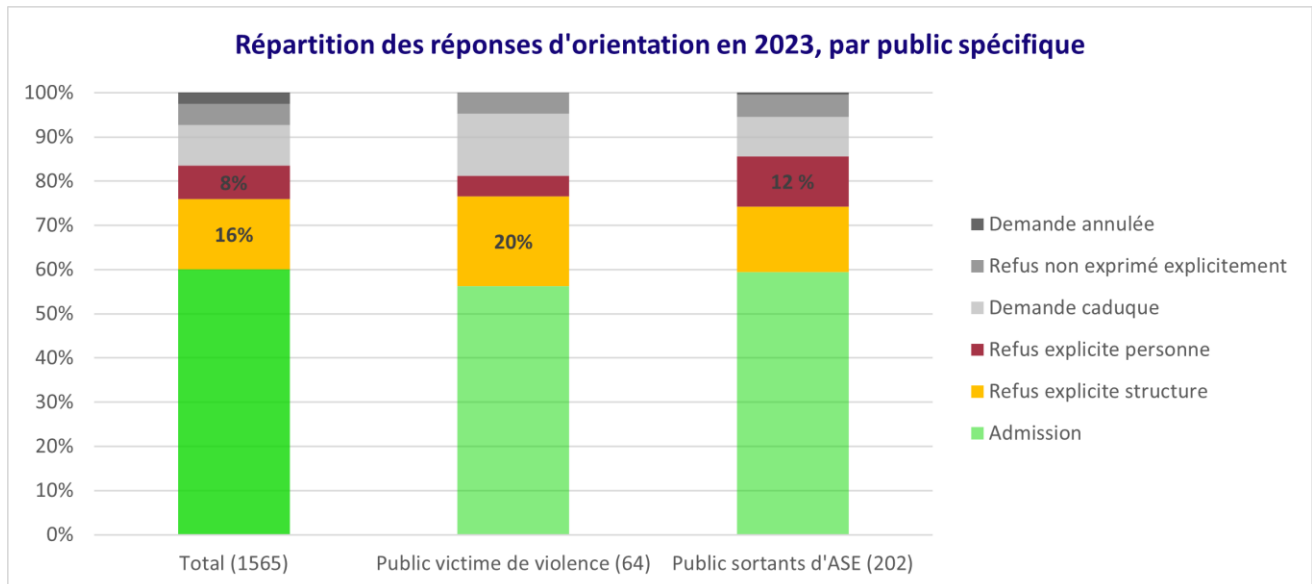
« On fait un accompagnement social seulement sur le côté "logement", donc on ne peut pas prendre des personnes qui cumulent toutes les problématiques... une problématique en plus, ça serait faisable, comme une maladie chronique ou psychiatrique, un travail sur le budget et des dettes passées, ou du soutien familial par exemple. Mais tout en même temps, on ne peut pas se le permettre [...]. C'est des accompagnements qui prennent trop de temps, et on n'a ni les moyens, ni de solution de repli » Entretien, cheffe de service en dispositif d'intermédiation locative

De manière plus générale, ces refus mettent en avant la difficulté d'articuler de manière efficace accompagnement social et parcours de soin dans le secteur de l'AH1¹⁰.

¹⁰ SIAO 67, Rapport : Hébergement et parcours de santé, 2023. En ligne : <https://siao67.fr/publications/>

- **Des catégories de publics spécifiques défavorisées**

Certaines catégories de public disposent de dispositifs d'hébergement d'insertion dédiés. C'est le cas notamment des femmes victimes de violence conjugales ou des jeunes majeurs sortants de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). On constate une répartition différente des réponses d'orientation pour ces publics.



En 2023, les **orientations de femmes victimes de violences ont été refusées par les structures dans 20 % des cas** (contre 16 % pour le total des orientations). Le motif de la santé est notamment surreprésenté. En outre, l'existence de structures dédiées à ce public amène aussi les autres dispositifs non spécialisés à refuser ces orientations pour motifs qu'elles relèvent de dispositifs spécialisés. Ainsi, si le processus de catégorisation des publics permet parfois une meilleure prise en charge, il crée aussi des effets pratiques de sélection qui portent préjudice à ces mêmes publics dans l'accès à de l'hébergement généraliste.

De son côté, **le public sortant de l'ASE a tendance à refuser plus souvent les orientations** (12 % de refus explicite personne, contre 8 % pour l'ensemble). Cela s'explique en partie par la difficulté pour le public de moins de 25 ans d'accéder à des dispositifs de logement accompagné. Or, les hébergements d'insertions de type CHRS sont plus souvent refusés en raison de leurs conditions d'hébergement, notamment lorsqu'il s'agit de colocation ou de collectif.

- **Les personnes avec des titres de séjour précaires dans l'angle mort de l'offre d'hébergement**

Enfin, **les personnes sans titre de séjour n'ont pas accès à de l'hébergement d'insertion**. Les places vers lesquelles une orientation est possible restent très marginales, en comparaison à la demande existante. A l'heure actuelle, ces ménages sont presque systématiquement redirigés vers de l'hébergement d'urgence, où seuls les plus vulnérables seront mis à l'abri.

Si ces pratiques peuvent questionner le principe d'inconditionnalité de l'hébergement inscrit au Code de l'Action Sociale et es Familles¹¹, elles sont d'autant plus questionnant pour ce qui concerne les **ménages avec des titres de séjour courts ou autorisation provisoire de séjour**. Ces derniers ont accès

¹¹ FAS, Le principe juridique de l'accueil inconditionnel en hébergement, 2023. En ligne : <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2023/07/>

au droit commun et ont parfois la possibilité de travailler, mais les structures d'hébergement restent peu enclines à les accueillir.

« On ne peut pas accueillir des personnes avec juste une APS de six mois. Ça veut dire qu'on va travailler plein de trucs, le travail, le budget, le logement, et après au bout de six mois tout peut tomber à l'eau parce que le titre n'est pas renouvelé... Et pour la personne, soit elle reste chez nous, soit on la met dehors... » Entretien, cheffe de service d'un CHRS

En effet, les structures d'hébergement sont soumises à des évaluations en termes de fluidité de parcours et de sorties des personnes, ce qui corrobore ce genre de pratique. Néanmoins, le SIAO constate **une augmentation de personnes avec des titres de séjours ou récépissés courts**, qui ne permettent pas d'accéder aux dispositifs d'insertion. C'est le cas notamment chez les jeunes de moins de 25 ans :

« Il y a beaucoup de jeunes qui travaillent, qui sont autonomes, qui pourraient accéder en théorie à du logement accompagné. Ce qui bloque, c'est le titre de séjour [...] Certains enchainent récépissés sur récépissés ». Entretien, référente CEJ jeunes

A défaut, ces personnes sont donc sur liste d'attente pour du CHRS, souvent en collectif, alors même qu'elles ne relèvent pas d'un accompagnement social global.

Conclusion

En somme, l'évolution de l'offre d'hébergement ces dernières années a permis de développer et diversifier les dispositifs de logements accompagnés. Si cela a permis de répondre aux besoins d'une partie du public, leur **accès reste encore difficile** pour beaucoup dont la situation est considérée comme étant trop fragile.

Les critères d'admission parfois très précis des dispositifs d'hébergement engendrent un **travail d'évaluation plus important et chronophage** des besoins des ménages, alors même que beaucoup ne rentrent pas forcément dans les « cases » institutionnelles.

Par ailleurs, cela **entretient une représentation du parcours « en escalier »**, qui demande aux ménages de passer d'abord par de l'hébergement d'insertion, puis de logement accompagné, avant d'accéder à du logement autonome. On est ainsi parfois à l'encontre de la philosophie du logement d'abord, qui consiste à adapter l'accompagnement social à la personne et non l'inverse.

Propositions

Au vu de ces éléments, le SIAO 67 émet les propositions suivantes :

- **Rendre l'offre d'hébergement existante plus lisible pour les professionnels et les personnes accompagnées**

Face à la difficulté d'appréhender la diversité de dispositifs existants, il semble important **d'améliorer leur lisibilité et compréhension**, par exemple avec la publication d'un référentiel : quels publics sont accueillis, quelles sont les conditions d'accès, quel accompagnement social est proposé, pour combien de temps, quel est le cahier des charges de l'opérateur, etc.

Cela permettrait aux professionnels de l'AHJ de mieux informer les ménages sur leurs possibilités, et à ces derniers de mieux pouvoir se projeter.

Si le projet de refonte de l'offre sur la plateforme SI SIAO prévu pour 2025 va dans ce sens, il serait judicieux de décliner un support de communication à l'échelle locale, accessible aux professionnels mais aussi aux ménages en demande d'hébergement.

- **Développer les hébergement semi-collectifs avec un accompagnement social modulable**

Au vu de la tension existante sur les dispositifs d'hébergement d'insertion, l'offre d'hébergement du territoire apparaît insuffisante pour les personnes dont la situation est encore fragile, financièrement ou en termes d'autonomie. Les **hébergements de type semi-collectifs semblent répondre à ce besoin**, car ils permettent une présence professionnelle sur place, tout en garantissant des lieux de vie privés.

Les hébergements semi-collectifs sont généralement des studios regroupés sur un même site, où les personnes vivent en autonomie et peuvent solliciter les équipes sur places en cas de besoin. Dans l'idéal, l'accompagnement social proposé devrait pouvoir être modulable.

- **Penser des dispositifs pour les personnes avec titres de séjour courts**

Il semble important de pouvoir proposer un dispositif d'insertion et d'accompagnement aux personnes à la rue avec un titre de séjour court. L'enjeu est de ne pas retarder le parcours de ces personnes vers l'insertion et de les accompagner tant que cela est possible. Une coordination avec les hébergements d'urgence permettrait d'orienter les ménages dont le titre ne se renouvelle pas.

Les hébergements de type intercalaires permettraient par exemple de répondre à ce besoin de manière temporaire.

- **Développer les partenariats avec les bailleurs sociaux**

Les partenariats entre le SIAO 67 et les bailleurs sociaux n'est aujourd'hui pas développé, contrairement à ce que préconise l'instruction du Gouvernement du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)¹². Or, il semble aujourd'hui important de développer cet aspect, notamment pour accéder à un contingent pour orienter directement certains ménages vers du logement autonome.

Par ailleurs, un tel partenariat pourrait **favoriser les glissements de baux** pour les ménages en logement accompagné. En effet, ces dispositifs ne permettent pas toujours d'accéder de manière durable à un logement, et constituent donc parfois une marche supplémentaire vers l'autonomie, à l'encontre du principe du logement d'abord.

- **Etendre les expérimentations « logement d'abord », aujourd'hui encore très marginales**

Enfin, les expérimentations de type « Logement d'abord » sont aujourd'hui encore très marginales dans l'offre d'hébergement existante. Elles ne s'adressent encore qu'à des publics spécifiques : personnes avec long parcours de rue, personnes avec troubles psychiatriques, etc. Or, ce modèle montre aujourd'hui son efficacité dans sa capacité à s'adapter aux besoins des personnes.

¹² [Instruction du Gouvernement du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation \(SIAO\) pour la mise en oeuvre du Service public de la rue au logement. - Légifrance](#)

Le fait notamment de dissocier l'accompagnement social du lieu d'hébergement permet également une certaine continuité de parcours, plus difficile à mettre en œuvre dans les dispositifs classiques.



Maison des Associations
1a, Place des Orphelins
67 000 STRASBOURG

Sur notre site internet siao67.fr, vous pourrez :

- Consulter nos **rapports d'activités et guides pratiques**
- Vous inscrire à une de nos **sessions de formations SI-SIAO**
- Vous inscrire à notre **newsletter**

Rédaction : Michaël JOUVRAY
Direction : Karin KLEIN