



Direction de l'Intégration* - Emploi/Logement

* Avec le soutien du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration et du Fonds Européen pour les Réfugiés.

Service : Logement/Reloref

N/REF : DIEL/RELOREF/AJ/2010-858

Rédaction : Aurore Jourdan

Date : 22/10/2010

FAQ n°71

LE PLAN DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL, D'HEBERGEMENT ET D'INSERTION (PDAHI)

Pôle « Veille sociale et innovation » du projet Reloref

Textes de références :

- Loi MOLLE du 25 mars 2009
- Loi DALO du 5 mars 2007
- Loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale
- Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
- Projet annuel de performance pour 2010, programme 177
- Circulaire DGAS/LCE 2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile
- Circulaire du 1^{er} Ministre du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du grand chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri
- Circulaire du 19 mars 2007 relative à la définition d'objectifs pour l'accès au logement des personnes hébergées

☛ Qu'est-ce que le PDAHI ?

Mis en place dans le cadre de la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion du 25 mars 2009, les Plans Départementaux d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile (PDAHI), sont des documents **organisant la planification territoriale de l'offre d'hébergement dans la perspective de l'accès au logement**.

En outre, les PDAHI visent **trois objectifs** :

- S'inscrire dans l'objectif du « **logement d'abord** », notamment en prévenant la mise à la rue ;
- Organiser l'offre pour **mieux prendre en compte les besoins** des personnes démunies ;
- **Améliorer l'orientation et assurer la continuité de la prise en charge** des personnes sollicitant le dispositif d'hébergement.

☛ Comment est-il élaboré ?

Elaboré par le Préfet en concertation avec les acteurs locaux (associations, collectivités locales, usagers, CAF, bailleurs sociaux, ...), le PDAHI est un « *outil stratégique permettant de renouveler la conception de la prise en charge et de l'accompagnement des personnes en situation de précarité et de garantir un pilotage fort par l'Etat du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion* »¹. Ce nouveau document participe à la mise en

¹ Circulaire N°DGAS/LCE 1A/2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement.

œuvre de la réforme du dispositif de prise en charge des personnes sans logis ou mal-logées entamée fin 2009.

A la différence des schémas AHI précédemment élaborés, ces plans départementaux sont inclus dans les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), afin d'assurer la continuité des parcours d'insertion des personnes vers le logement. La fusion des deux outils préconisée par le rapport d'Etienne PINTE de 2008, renforce la responsabilité de l'Etat dans l'organisation et la structuration de l'offre d'hébergement au niveau départemental.

Pour un plan d'actions au plus près des besoins et donc plus efficace, chaque département doit impérativement veiller à ce que les usagers soient consultés, voire associés au processus d'élaboration.

Les PDAHI devaient être opérationnels avant la fin de l'année 2010, et ce, pour une durée maximale de 5 ans.

A l'exception de l'Île-de-France, seul le département est compétent dans l'élaboration de ces plans. La région peut cependant intervenir pour apporter son appui méthodologique et veiller à la bonne articulation avec les enjeux sanitaires et médico-sociaux, et à la cohérence des plans départementaux.

☛ Quel en est le contenu et quelles sont ses modalités de mise en œuvre ?

Pilotés par l'Etat via les nouvelles Directions Départementales de la Cohésion sociale² et en concertation avec tous les acteurs locaux concernés, ce document unique remplace les différents instruments de planification, comme les schémas départementaux des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Son périmètre couvre l'ensemble des places d'hébergement, des capacités d'accueil de jour, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des logements temporaires, des logements adaptés, les services d'accompagnement social ainsi que les différentes composantes du dispositif de veille sociale. Il constitue donc le cadre d'une programmation pluriannuelle et territorialisée de l'offre **sur la base d'un diagnostic territorial partagé** et devra être décliné de manière très **opérationnelle** afin de **définir un véritable schéma de l'offre d'hébergement en fonction des réels besoins constatés**. Il répond ainsi à trois objectifs :

❖ S'inscrire dans l'objectif du « logement d'abord » :

L'objectif premier du PDAHI est de permettre à toute personne concernée d'accéder à un logement ordinaire ou adapté à travers l'élaboration d'un parcours résidentiel réalisé sur la base des besoins et de la situation de chaque personne ou ménage. L'accueil en hébergement ne doit pas être une étape obligatoire dans un parcours.

Pour cela, le PDAHI se veut :

- D'assurer la **cohérence et l'articulation entre les divers outils de planification** (PDAHI, PDALPD, PDH, PLH).
- De déterminer les besoins en logement social ou adapté afin de parvenir à une **offre plus équilibrée** entre l'hébergement et les différentes formules de logement.
- De mettre en place une **concertation** avec les opérateurs du logement et les collectivités territoriales **afin de fluidifier l'accès au logement** en fixant des objectifs à prendre en compte dans les accords collectifs et les contingents des différents réservataires pour les publics prioritaires.
- De prévoir les conditions de **mise en place d'un dispositif d'accompagnement social** des publics vers et dans le logement ; mobilisation du FSL, Action Logement, prestations CAF, et définir clairement les modalités d'articulation.
- De mobiliser les dispositifs de prévention de la mise à la rue et de **prendre en charge le plus en amont possible** les personnes sortant d'établissements de soins ou de prison.

❖ Organiser l'offre pour mieux prendre en compte les besoins des personnes démunies

Le dispositif de logement et d'hébergement actuel se caractérise par une extrême diversité des structures, rendant très complexe la régulation de l'offre.

² Créées au 1^{er} janvier 2010

Sa restructuration doit passer par une **meilleure connaissance des besoins des personnes** et par un **meilleur accès aux dispositifs** de droit commun, ce qui suppose une forte articulation entre les interventions des différents acteurs. La programmation de l'offre doit faciliter la fluidité du parcours vers le logement en fixant des objectifs quantifiés de sortie. Le plan se doit donc de :

- Clarifier les interventions entre les différents acteurs : articulation avec les PRAPS³, anticipations des sorties d'établissements (pénitentiaires, de soins, ...) et des fins de prise en charge (de jeunes pris en charge par l'ASE ou de personnes vieillissantes dans les institutions spécialisées).
- Programmer l'offre territorialisée pour permettre un **rééquilibrage** tant géographique que qualitatif.
- Poursuivre la **rénovation et l'humanisation** des structures (atteinte des normes du logement, mutualisation des services et/ou des personnels, et reconversion des structures).
- Faire évoluer la nature de l'offre existante en **privilégiant les formules proches du logement** (intermédiation locative, hébergement éclaté ou en diffus).
- Définir les modalités de regroupement et **mutualisation de structures** ou de services (plateformes).

❖ Améliorer l'orientation et assurer la continuité de la prise en charge des personnes sollicitant le dispositif d'hébergement

Le PDAHI doit placer **l'utilisateur au cœur du dispositif** et pour cela, préciser les modalités de mise en œuvre effective du principe de continuité et d'inconditionnalité de l'accueil au sein du dispositif d'hébergement par un **suivi social et une orientation adaptés**.

Un accompagnement personnalisé doit pouvoir être proposé à toute personne prise en charge. Il doit permettre de résoudre les différentes difficultés familiales (accès aux droits, surendettement, santé, ...) pour faciliter leur accès et maintien dans le logement. Il s'inscrit dans une logique de prise en charge globale permettant, à l'issue d'un **diagnostic partagé**, d'**adapter le contenu de la prestation à la situation** des personnes. Il doit enfin bien entendu s'inscrire dans la logique du « logement d'abord », ce qui suppose de s'assurer de la capacité des ménages hébergés à accéder au logement.

Pour ces raisons, le PDAHI doit prévoir :

- La mise en place d'un **service intégré de l'accueil, de l'évaluation et de l'orientation** des personnes sans abri (SIAO).
 - La mise en place d'un **outil informatique** pour recenser les demandes et les offres d'hébergement.
- La FNARS a travaillé sur l'élaboration d'un logiciel, mais celui-ci n'a pas été retenu. Les structures travaillant avec un outil informatique efficace peuvent le conserver.
- L'organisation du **maillage territorial** par les équipes mobiles en lien avec le secteur sanitaire.
 - La mise en place d'un **référént personnel** pour chaque personne tout au long de son parcours.

LES SERVICES INTEGRES D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION (SIAO)

(Texte de référence : Circulaire N°DGCS/USH/2010/252 du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation)

Trois principes :

Continuité de prise en charge et inconditionnalité de l'accueil, égalité face au service, et adaptabilité des prestations aux besoins.

Objectif :

Améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, en rendant plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif d'hébergement, et favoriser dès que possible l'accès au logement, via un **travail coordonné des acteurs** de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

Elaboration :

Départementale, sauf en Île-de-France où le SIAO est élaboré au niveau régional, en concertation avec l'ensemble des associations parties prenantes du SIAO et avec les partenaires institutionnels, en lien avec les services de l'Etat chargés du logement, et les bailleurs sociaux.

Des crédits à hauteur de 5,9 millions d'euros vont être répartis entre les Directions régionales de la jeunesse,

³ Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins

des sports et de la cohésion sociale.

Missions :

Plateforme unique privilégiant un opérateur unique, le SIAO recevra toutes les demandes de prise en charge et orientera les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation (hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion, logement pérenne).

➤ **Mission opérateur urgence :**

Coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence.

➤ **Mission opérateur insertion :**

Recenser exhaustivement la demande et orienter les demandeurs vers l'offre disponible ;

Outils :

- Un référent personnel pour assurer la continuité de la prise en charge.
- Des observatoires locaux pour ajuster l'offre aux besoins.

Evaluation :

6 mois après la mise en œuvre.

Les délais présentés dans la circulaire étant très courts (26 février 2010 pour un document intermédiaire et 31 mars 2010 pour le document finalisé), les associations et fédérations d'association les ont contestés. Cette contestation argumentée a été présentée au Secrétaire d'Etat en charge du logement, qui a par la suite rallongé les délais, mais malgré cela, les PDAHI ne sont pas encore tous élaborés définitivement à la fin de l'année 2010.

PDAHI auxquels France terre d'asile a participé		
Départements	Type d'action	Etat du plan
Eure - 27	Le Directeur d'établissement a participé à certaines des réunions de travail pour l'élaboration du plan	Finalisé
Gers - 32	Le directeur d'établissement a participé aux réunions d'élaboration et à fait inscrire les demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale comme public prioritaire du plan.	Finalisé
Loir-et-Cher - 41	Les Directeurs des 3 CADA FTDA du département ont participé aux différents groupes de travail en vue de la rédaction du plan.	Finalisé en août 2010
Lozère - 48	La Directrice d'établissement de Chambon a participé aux réunions de consultation en vue de l'élaboration du plan, ainsi qu'aux réunions de présentation.	Document intermédiaire
Var - 83	La chargée de mission Reloref référente du département et la Directrice d'établissement de Toulon ont activement collaboré à l'élaboration du plan, en participant aux réunions de travail et en faisant inscrire les demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale en tant que public cible du plan.	Finalisé le 1 ^{er} juin 2010
Essonne - 91	Participation de la Directrice d'établissement aux groupes de travail dans le cadre de l'élaboration du plan.	Finalisé

Ces plans, ont vocation à mettre en place des actions favorisant l'accès à l'hébergement au logement décent des populations vulnérables. Il est primordial que notre public (demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale) soit spécifiquement désigné comme public prioritaire du plan.

Ainsi, grâce à l'intervention de France terre d'asile dans l'élaboration de certains PDAHI, les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection internationale sont devenus une catégorie à part entière des publics cibles et sont désormais des bénéficiaires incontestables des actions du plan.

LEXIQUE

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

DDCS-PP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale – et de la Protection des Populations

PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PDAHI : Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion

PRAPS : Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins