

SIAO: REPÈRES ET PRATIQUES

Plan d'accompagnement de la refondation
pilote par la DGCS et la DIHAL



FNARS
agir pour la solidarité



croix-rouge française

H u m a n i s o n s l a v i e

SOMMAIRE

4 INTRODUCTION

- 5 Qu'est ce que le SIAO ?
- 6 Contexte d'élaboration du recueil de pratiques SIAO
- 6 Pourquoi un recueil de pratiques ?
- 7 Contenu du recueil de pratiques SIAO

8 PARTIE 1 : LE RÔLE DU SIAO DANS LE PARCOURS DE LA PERSONNE ACCUEILLIE DE LA RUE AU LOGEMENT

- 10 FICHE 1 - Centralisation des demandes : quel rôle pour le SIAO ?
- 15 FICHE 2 - Quelle orientation des demandes par le SIAO ?
- 22 FICHE 3 - Le SIAO et la continuité de la prise en charge
- 27 FICHE 4 - Quel rôle du SIAO dans l'accès au logement ?

32 PARTIE 2 : LE SIAO SUR SON TERRITOIRE

- 34 FICHE 5 - Quels partenaires pour le SIAO ?
- 38 FICHE 6 - Quelle coordination des acteurs de l'hébergement/logement par le SIAO ?
- 41 FICHE 7 - Le rôle d'observation du SIAO
- 45 FICHE 8 - Quel territoire pour le SIAO ?

50 PARTIE 3 : LE PÉRIMÈTRE ET L'ORGANISATION DU SIAO

- 52 FICHE 9 - Quelle place des acteurs de la veille sociale dans le volet urgence du SIAO ?
- 57 FICHE 10 - Quel pilotage des SIAO ?
- 62 FICHE 11 - Quels publics pour le SIAO ?

66 CONCLUSION

Quels défis pour les SIAO ?

68 ANNEXES



INTRODUCTION

QU'EST-CE QUE LE SIAO ?

Un élément structurant du service public de l'hébergement et de l'accès au logement

En novembre 2009 fut initiée une nouvelle stratégie de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées : **la Refondation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion**. La finalité de cette politique publique était de **favoriser l'accès au logement pour tous les ménages**. Un logement pérenne, de droit commun, adapté avec un accompagnement social chaque fois que nécessaire.

La Refondation visait également à renouveler la gouvernance entre l'État et les associations et mettre à disposition des acteurs de nouveaux outils. La Refondation s'est ainsi attachée à simplifier les démarches administratives pour les personnes afin de les replacer au cœur du système et de favoriser l'articulation de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

La conception des Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation résulte des concertations menées avec les partenaires associatifs dans le cadre du Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Elle est fondée sur le constat que la segmentation très importante du secteur et le manque de coopération entre les multiples acteurs de l'hébergement et du logement peuvent conduire à un défaut de prise en charge des personnes. La phase de premier accueil, d'évaluation du besoin et d'orientation est primordiale dans le processus de prise en charge des personnes, et doit donc être organisée de manière cohérente, coordonnée dans les départements pour trouver des réponses adaptées aux besoins.

Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), définis par la circulaire du 8 avril 2010, constituent un élément structurant du service public de l'hébergement et de l'accès au logement, qui repose sur trois principes cardinaux :

- La continuité de la prise en charge des personnes
- L'égalité face au service rendu
- L'adaptabilité des prestations aux besoins des personnes

Outil clé de la Refondation, ce nouveau service a pour objet, sous l'autorité du Préfet, de devenir **une plateforme unique et intégrée d'accueil, d'évaluation et d'orientation** afin de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion et le logement ordinaire. Il doit permettre d'éviter les ruptures de prise en charge des usagers et apporter une réponse adaptée et continue en fonction des besoins des demandeurs.

Les objectifs et missions des SIAO

La création des SIAO poursuit quatre objectifs :

- **Simplifier les démarches d'accès à l'hébergement ou au logement**, qu'il soit ordinaire ou accompagné pour les personnes sans domicile, ou risquant de l'être, et simplifier l'intervention des travailleurs sociaux qui les accompagnent
- **Traiter avec équité les demandes** en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante; et orienter les personnes en fonction de leurs besoins et pas seulement en fonction de la disponibilité de telle ou telle place, afin de construire des parcours individualisés d'insertion
- **Coordonner les différents acteurs**, de la veille sociale jusqu'au logement et améliorer la fluidité entre l'hébergement et le logement
- **Participer à la constitution d'observatoires locaux**, afin de mieux évaluer les besoins et les réponses apportées. Le recueil de données doit alimenter les travaux du plan départemental d'accueil,

d'hébergement et d'insertion (PDAHI), ainsi que l'analyse des besoins sociaux des centres communaux d'action sociale (CCAS)

Sur la base de ces objectifs, les missions assignées aux SIAO sont les suivantes :

- Organiser et centraliser sur le territoire départemental, l'ensemble des demandes de prise en charge de personnes ou de ménages privés de chez soi ou risquant de l'être
- Mobiliser, pour répondre à ces demandes, l'ensemble de l'offre qu'elle soit « d'urgence » ou « d'insertion » (comprenant les structures d'hébergement et de logement accompagné), ainsi que les dispositifs permettant chaque fois que cela est possible un accès direct au logement
- Garantir la continuité de la prise en charge et la continuité des parcours des personnes, en organisant notamment la fonction de référent personnel
- Organiser la coopération et le travail partenarial entre les acteurs, pour améliorer la connaissance réciproque et proposer les outils nécessaires à cette collaboration.

CONTEXTE D'ÉLABORATION DU RECUEIL DE PRATIQUES SIAO

Le plan d'accompagnement des acteurs et des territoires

La Refondation du secteur AHI a été étayée par un plan d'accompagnement des acteurs et des territoires pour la mise en place opérationnelle de la stratégie nationale vers « le logement d'abord » piloté par la DGCS et la DIHAL. L'axe 2 de ce plan d'accompagnement concernait plus particulièrement les SIAO et comprenait trois volets :

- Une évaluation réalisée par l'IGAS¹ sur la mise en œuvre des SIAO,
- La mise en place d'un pilotage renforcé des « SIAO à enjeux » par la DIHAL et la DGCS,
- L'élaboration d'un recueil de pratiques par la FNARS et la Croix-Rouge française.

¹. Rapport publié en février 2012 et établi par Dorothée Imbaud et le Dr Marine Jeantet.

Un recueil des pratiques des acteurs du SIAO

Le présent recueil s'inscrit dans ce troisième volet. L'objectif ? **Proposer des repères et des pratiques en termes d'organisation et de fonctionnement des SIAO à partir de l'observation faite sur les territoires**, de leur opérationnalité et des impacts au regard des objectifs fixés par les textes réglementaires.

Le recueil s'appuie sur la matière récoltée auprès des différents acteurs du SIAO : structures d'hébergement et de logement accompagné, services de l'Etat, collectivités, bailleurs, SIAO, personnes accueillies, partenaires de la justice, de la santé et de l'asile.

Les pratiques et le regard des acteurs ont été capitalisés à travers :

- Une enquête SIAO, réalisée en avril 2012 auprès de 83 SIAO, pour dresser un état des lieux de leur montée en charge et mesurer les premières évolutions apportées par les SIAO au regard de leurs missions et objectifs tels que posés par les circulaires
- 6 journées interrégionales d'échanges de pratiques des SIAO, réunissant une diversité d'acteurs
- Des réunions de travail et d'échange de pratiques avec des coordinateurs SIAO et des partenaires
- Des visites de SIAO
- Un CCPA et 2 CCRPA, pour recueillir le regard des personnes accueillies sur le dispositif SIAO
- Un appel à contribution de présentation de pratiques locales.

POURQUOI UN RECUEIL DE PRATIQUES SIAO ?

La mise en place des SIAO représente un changement profond et durable de l'organisation et des pratiques du secteur. Elle est toutefois loin d'être complètement opérationnelle sur l'ensemble des territoires et de produire des résultats mesurables pour répondre aux besoins des personnes.

Près de deux ans après leur mise en place, les SIAO sont pluriels. Les fonctionnements choisis reflètent une grande hétérogénéité selon les territoires et les contextes locaux, s'éloignant parfois

de l'esprit et des missions initialement attribués au SIAO. La FNARS et la Croix-Rouge Française ont réalisé un recueil de pratiques pour confronter ces modes de faire diversifiés, et proposer des repères et des outils pour favoriser la montée en compétence des SIAO.

Observer et confronter les pratiques

L'identification et l'échange sur les pratiques ont été les premiers travaux réalisés, pour capitaliser les regards des différents acteurs sur la mise en place des SIAO, partager les points d'avancée ou de blocage au regard des objectifs et missions fixés par les circulaires fondatrices.

Ce travail de repérage a permis de mettre en exergue les évolutions, relatives notamment à la nature de la réponse proposée aux personnes mais également mis en exergue le chemin qu'il reste à parcourir pour permettre une véritable simplification des démarches, l'adaptation des réponses aux besoins, ou encore le renforcement de la coopération et de la mise en réseau des acteurs sur les territoires.

Proposer des repères et pratiques

Le recueil propose des repères et pratiques pour favoriser la montée en charge des SIAO. Il valorise des expériences, des méthodes et des outils développés sur les territoires dans un souci de capitalisation des ressources et de partage de pratiques entre SIAO. Dans la continuité du rapport de l'IGAS, il propose enfin des préconisations en termes d'organisation et de gouvernance sur la base de remontées de terrain.

Précisions méthodologiques

Le recueil n'a pas de valeur normative. Il propose des repères sans prétendre définir un modèle unique compte tenu des différences de configuration, de taille, de degré de maturité et de contexte local des SIAO.

Ce recueil ne vise pas non plus l'exhaustivité. En communiquant des exemples d'initiatives menées localement, l'objectif est simplement d'illustrer un certain nombre de bonnes pratiques identifiées, qui sont transférables globalement ou en partie selon les contextes locaux. Il s'agit d'un document synthétique avec des constats, des recommandations et des propositions d'outils.

CONTENU DU RECUEIL DE PRATIQUES

Le recueil se compose de 11 fiches thématiques, présentées autour de 3 parties qui questionnent :

- Le rôle du SIAO dans le parcours de la personne accueillie de la rue au logement
- Le SIAO sur son territoire
- Le périmètre d'action et l'organisation du SIAO

Les différentes fiches proposent un traitement de la thématique autour de différentes rubriques :

- « Ce que disent les textes » : cette rubrique propose une synthèse des circulaires et des éléments juridiques qui encadrent l'action des SIAO
- « Etat des lieux : pratiques, freins et leviers » : cette rubrique présente l'état d'avancement des SIAO sur la thématique, les difficultés et freins observés, ainsi que les expériences et outils développés par les SIAO pour décliner la thématique
- « Préconisations » : cette rubrique identifie des préconisations, des actions et des outils à développer pour favoriser la montée en charge des SIAO sur la thématique. Autant de leviers à initier et à impulser par les services de l'Etat et les acteurs du SIAO.

10

LE RÔLE DU SIAO DANS LE PARCOURS DE LA PERSONNE ACCUEILLIE DE LA RUE AU LOGEMENT

Fiche 1 Centralisation des demandes : quel rôle pour le SIAO ?

Fiche 2 Quelle orientation des demandes par le SIAO ?

Fiche 3 Le SIAO et la continuité de la prise en charge

Fiche 4 Quel rôle du SIAO dans l'accès au Logement ?

FICHE 1] CENTRALISATION DES DEMANDES : QUEL RÔLE POUR LE SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : Centralisation des demandes / Premier accueil / Diagnostic social / Prescripteurs de la demande

La première mission du SIAO est d'organiser et de centraliser l'ensemble des demandes de prise en charge des ménages privés de chez soi ou risquant de l'être. Le SIAO centralise les demandes d'hébergement et/ou de logement accompagné dans le cadre d'une politique d'orientation prioritaire vers le logement. Le SIAO doit devenir progressivement un guichet unique de cette demande, devant aboutir à la simplification des démarches pour les personnes et pour les travailleurs sociaux qui les accompagnent. Primordiale, cette phase de premier accueil et d'évaluation de la demande doit ensuite permettre de proposer aux personnes des orientations adaptées à leurs besoins.

Cette mission de centralisation de la demande implique d'organiser l'évaluation du besoin des personnes et/ou d'assurer la liaison avec d'autres institutions l'ayant déjà réalisée. Comment s'organise cette centralisation des demandes sur les territoires ?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Organiser et centraliser la demande : la mission première des SIAO

La circulaire du 8 avril 2010 présente les missions du SIAO. La centralisation des demandes constitue la première d'entre elles. Chaque SIAO doit centraliser l'ensemble des demandes selon une modalité qui lui est propre et qui correspond à son organisation territoriale. Cette mission a deux objectifs principaux : **participer à la simplification des démarches et permettre l'adaptation des réponses.**

« L'article L.345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que : [...] Dans chaque département [soit] 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. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. »

Circulaire du 8 avril 2010

Mission du volet Urgence

« Maintenir plusieurs modalités d'admission est nécessaire pour prendre en compte la diversité des comportements des demandeurs et pour respecter une gestion « de proximité ». Le choix

du mode d'accès pour chaque structure doit être fait en concertation avec les structures concernées et des représentants des usagers [...]. »

Circulaire du 8 avril 2010

Mission du volet Insertion / Logement accompagné

« L'opérateur est le « guichet unique » : il reçoit toutes les demandes d'hébergement de stabilisation et d'insertion. [...] Les demandes d'hébergement n'auront donc plus à être adressées directement à un ou plusieurs centres, mais seront systématiquement adressées à l'opérateur chargé de toutes les collecter. Les demandes s'appuient sur une évaluation réalisée par un ou plusieurs travailleurs sociaux, en concertation avec le demandeur, établie selon une grille d'analyse standard mise en place par l'opérateur. [...] Les demandes peuvent être exprimées par tout travailleur social, qu'il travaille en équipe mobile, accueil de jour, hébergement d'urgence, prison, hôpital, CCAS ou services départementaux... »

Circulaire du 8 avril 2010

« Identifier et orienter les personnes ayant besoin d'un logement de transition ou adapté : formule intermédiaire entre hébergement et logement banal (résidences sociales dont maisons relais, logements en intermédiation locative...). Recenser la demande : Les demandes portant sur ce type de formule, quel que soit leur destinataire initial, et celles des personnes désignées comme prioritaires au titre

du DALO auxquelles le préfet doit proposer un logement dans un délai réglementaire, devront être portées à la connaissance de l'opérateur.»
Circulaire du 8 avril 2010

Des demandes constituées à partir d'un diagnostic social

Les demandes s'appuient sur un diagnostic social, devant permettre ensuite de proposer une orientation adaptée en réponse à cette demande. Les modalités et les acteurs en charge du diagnostic social peuvent être divers, pourvu qu'ils soient organisés de manière cohérente et coordonnés au sein du territoire.

« Les demandes s'appuient sur une évaluation réalisée par un ou plusieurs travailleurs sociaux, (structures d'hébergement, CCAS ou CIAS, services sociaux polyvalents de secteur...) en concertation avec le demandeur, établie selon une grille d'analyse standard mise en place par l'opérateur. L'évaluation permet de préciser le besoin : un hébergement collectif, un appartement en diffus... [...] »

Les demandes peuvent être exprimées par tout travailleur social, qu'il travaille en équipe mobile, accueil de jour, hébergement d'urgence, prison, hôpital, CCAS ou services départementaux...

L'opérateur informe les travailleurs sociaux lorsqu'une demande est déjà en cours pour une famille afin d'avoir une évaluation partagée et coordonnée par un seul travailleur social. L'opérateur est informé des ménages reconnus prioritaires en vue d'un hébergement par la commission DALO.

Pour faciliter l'enregistrement et la gestion des demandes, un outil informatique, développé au niveau national en lien avec certains opérateurs et représentants des services de l'État, sera mis en place. À terme, un système d'information AHI plus complet et performant, en cours d'élaboration, sera déployé et opérationnel dans les prochains mois. »

2] ETAT DES LIEUX : PRATIQUES, FREINS, LEVIERS

Une centralisation des demandes nécessaire et largement acceptée

Si la centralisation des demandes est incomplète, tant pour les SIAO urgence que insertion, le principe d'un point d'entrée unique se met progressivement en place. Il fait par ailleurs l'objet d'une évaluation plutôt positive des différents acteurs, des personnes qui sollicitent le SIAO aux intervenants qui les accompagnent.

La centralisation permet un point d'entrée unique pour les usagers et leur évite de faire de multiples demandes directes auprès des centres. De ce point de vue, les SIAO considèrent à 72% (selon les chiffres de l'enquête FNARS¹) qu'elle constitue une réelle simplification des démarches pour les usagers et pour les travailleurs sociaux qui les suivent. Les membres du CCPA

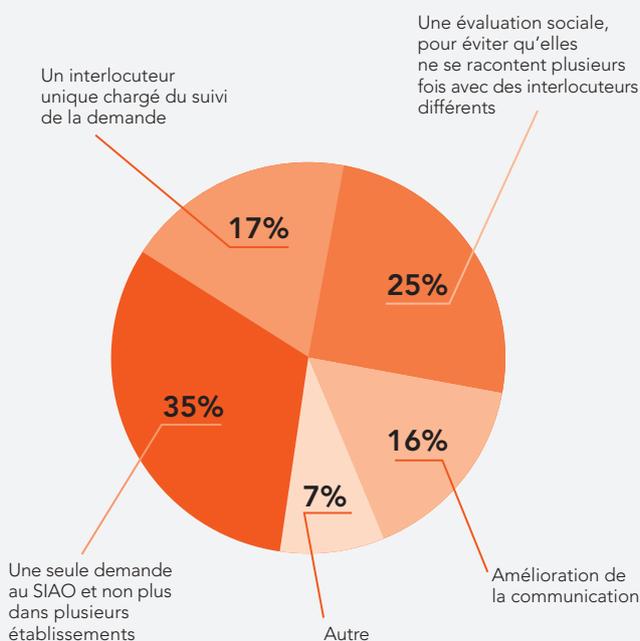
et des CCRPA en font également un point positif de la mise en place des SIAO. Ils évoquent ne plus avoir à démarcher l'ensemble des structures sur leur territoire et à exposer leur parcours plusieurs fois.

La centralisation des demandes par le SIAO, à partir des lieux d'accueil et d'évaluation, permet par ailleurs d'avoir une visibilité sur les demandes au niveau départemental. La centralisation de la demande et de l'offre d'hébergement et de logement accompagné permet d'élargir les possibilités d'orientation à l'ensemble du département, et au-delà.

Si en grande majorité, les acteurs considèrent la centralisation de manière positive, d'autres peuvent être plus critiques. Certains considèrent que la centralisation enlève de la souplesse aux structures d'hébergement

Enquête SIAO - FNARS, avril 2012

Les motifs évoqués pour la simplification des démarches d'accès



Champ : Question à choix multiples parmi les 60 SIAO ayant constaté une simplification des démarches depuis la création du SIAO.

qui pouvaient par le passé procéder directement à l'admission des personnes à l'issue de l'évaluation quand une place était disponible ou gérer en interne le passage du dispositif d'urgence à une place en insertion.

Une organisation du recueil de la demande plurielle : pratiques et acteurs de l'évaluation sociale

La demande au SIAO est constituée à partir d'une évaluation sociale réalisée par un ou plusieurs travailleurs sociaux. Cette évaluation sociale diffère dans ses modalités d'organisation selon la nature de la demande (urgence/insertion) et l'organisation choisie par le SIAO.

1. Enquête FNARS sur les SIAO – avril 2012 (83 SIAO interrogés)

« Le SIAO de la Vienne (86)

Accueil physique au SIAO

Le SIAO de la Vienne propose un accueil physique au sein des locaux du SIAO. Toute demande est enregistrée directement au SIAO. Les partenaires territoriaux ont plus un rôle d'orientation que de prescription sur les demandes.

Des boxes ont été aménagés afin de garantir la confidentialité du diagnostic social. Les travailleurs sociaux qui réalisent les diagnostics sont des professionnels détachés par les structures locales. Cette mise à disposition permet d'impliquer les acteurs dans le fonctionnement du SIAO et ainsi faire comprendre que le SIAO ne peut fonctionner seul.

Des évaluations transmises aux SIAO par les prescripteurs

Les évaluations sont le plus souvent adressées aux SIAO par les travailleurs sociaux des structures d'hébergement et par les prescripteurs partenaires (CCAS ou CIAS, services sociaux polyvalents de secteur, partenaires de la santé, de la justice).

Des évaluations réalisées au SIAO et/ou par ses antennes territoriales

Peu de SIAO ont organisé dans leurs locaux propres un accueil physique, avec la réalisation dans les locaux d'évaluations que cela soit par des travailleurs sociaux mis à disposition par les structures ou par les salariés du SIAO.

Des guichets physiques existent cependant. Souvent territorialisés dans une logique de proximité, ils sont portés par les structures d'hébergement, les accueils de jour et les SAO le plus souvent.

QUELQUES CHIFFRES

Selon l'enquête FNARS, les évaluations sociales sont réalisées en majorité dans les lieux d'hébergement (30%), les accueils de jours et services d'accueil et d'orientation (23%) ainsi que par les prescripteurs des services sociaux de départements (27%). Les évaluations réalisées par le SIAO directement sont plus rares (20%).

L'évaluation sociale associe largement les personnes. En effet, selon l'enquête de la FNARS, 86% des SIAO recueillent l'avis de la personne lors du diagnostic et lors de la définition des orientations d'hébergement.

Le SIAO des Côtes-d'Armor a fait le choix de mettre en place des antennes territoriales pour apporter une plus grande proximité aux personnes.

Pour l'urgence, le recueil de la demande est effectué auprès des différents dispositifs de veille sociale (115, équipes mobiles, accueils de jour, hébergements d'urgence), qui orientent vers une mise à l'abri. Après une admission dans une structure d'hébergement d'urgence, les personnes sont invitées le lendemain à prendre contact ou à se rendre au point SIAO pour une évaluation, afin d'envisager une demande au volet insertion pour trouver une solution plus pérenne.

Un enjeu : l'harmonisation des diagnostics sociaux

Pour que ce diagnostic commun puisse se faire, 80% des SIAO ont mis en place, comme recommandé par la circulaire du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation, une **fiche d'évaluation sociale partagée**. Cette grille d'évaluation unique sur le territoire est utilisée par l'ensemble des prescripteurs.

« Le SIAO du Rhône (69)

Un diagnostic social réalisé en binôme

Le SIAO du Rhône, appelé la Maison de la Veille Sociale, a mis en place un « diagnostic social unique et harmonisé ». Il a créé par ailleurs un lieu d'accueil physique pour les demandeurs sans référent social afin de réaliser un diagnostic social. Cet accueil est assuré par des travailleurs sociaux mis à disposition par les CHRS du département (délégués pour ½ journée par semaine, quinzaine ou mois). Le principe initial est de réaliser des entretiens en binôme de travailleurs sociaux venant d'établissements différents.

Une harmonisation des pratiques

Les entretiens sont réalisés en binôme afin de générer une acculturation entre les professionnels des différents établissements, aux projets et spécificités parfois très cloisonnés. Cette pratique en binôme a permis également de construire une approche collective de la

demande et des réponses adaptées, avec une ouverture et un élargissement des points de vue. La présence sur ce même lieu d'accueil de la coordinatrice de la MVS permet de réaliser en discussion directe les synthèses des entretiens et de consolider une approche globale de l'offre et de la demande y compris territoriale (brassage inter-territoires).

Des difficultés

L'existence d'un lieu d'accueil dédié génère un risque de défection des autres services sociaux aptes à réaliser les « diagnostics sociaux ». La pratique en binôme est consommatrice de moyens : dans un contexte de moyens en réduction face à une augmentation du volume de demandes, c'est une configuration difficile à tenir. Aujourd'hui, dans ce lieu d'accueil dédié de la MVS, la moitié des entretiens sont réalisés par un seul travailleur social.

Outils mis en place

- Support et guide (en cours de réécriture) du diagnostic social MVS
- Lieu d'accueil physique à Lyon et 2 antennes sur l'Est et le Nord du département

On constate une **harmonisation des pratiques des travailleurs sociaux concernant la réalisation du diagnostic social et la définition de critères communs**. Mais ce point est loin d'être totalement résolu et il est encore contesté par certaines structures qui ne se retrouvent pas dans les éléments transmis et qui craignent que la commission se trompe dans ses orientations. La critique porte tant sur les critères utilisés que sur la qualité du diagnostic réalisé. Par ailleurs, ce point questionne l'appropriation de la stratégie du logement d'abord. Des critères

d'évaluation de la capacité à accéder au logement sont définis avec les acteurs du logement par seulement 23% des SIAO. Les acteurs dans les commissions observent des orientations plus systématiques vers les dispositifs connus, par méconnaissance des autres dispositifs et des règles d'accès au logement. **Un changement de culture est à opérer sur l'évaluation sociale afin de passer d'une logique de « capacité à sortir » vers la détermination du niveau d'accompagnement social nécessaire à une insertion durable dans le logement.**

3] PRÉCONISATIONS

1. RENFORCER LA CENTRALISATION DE TOUTES LES DEMANDES PAR LES SIAO

L'ensemble des demandes relatives aux personnes sans-abri, risquant de l'être ou hébergées, doivent être centralisées par les SIAO. Cela concerne tant les demandes "initiales" que celles concernant les personnes qui sont à une étape d'un parcours d'hébergement ou celles de publics dits "spécifiques".

Pour cela, il faut :

- Renforcer la connaissance du rôle du SIAO et de son fonctionnement par l'ensemble des acteurs qui peuvent être prescripteurs d'une demande : associations, hôpitaux, justice, etc.
- Systématiser la transmission de toutes les demandes au SIAO par les prescripteurs

ACTEURS

- Services de l'Etat
- SIAO (comité de pilotage)
- Prescripteurs

OUTILS/LEVIERS

- Campagne d'information par les SIAO sous l'égide des services de l'Etat : réunions d'information, plaquettes de communication... ;
- Convention de partenariat tripartite association/ SIAO/ Etat afin de valider leur engagement au sein du SIAO.

2. PROPOSER DES MODALITÉS DE RECUEIL DE LA DEMANDE DIVERSIFIÉE DANS UNE LOGIQUE DE PROXIMITÉ

Les SIAO doivent organiser les modalités de recueil de la demande et de son évaluation en tenant compte à la fois :

- Du caractère d'urgence ou d'insertion de la demande
- D'une logique de proximité avec des antennes territorialisées en s'appuyant sur les dispositifs existants (centres d'hébergement, accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, services sociaux des départements, etc.)
- De la nécessité d'organiser l'accueil et l'évaluation de la situation sociale dans des conditions qui respectent la confidentialité et avec des intervenants sociaux formés à l'écoute et au diagnostic (cf. Référentiel National des Prestations)

ACTEURS

- SIAO (comité de pilotage)
- Antennes territorialisées
- Prescripteurs

OUTILS/LEVIERS

- Charte d'accueil et d'évaluation des personnes / protocole d'évaluation des demandes

/...

/...

3. AMÉLIORER LE DIAGNOSTIC SOCIAL

Pour ce faire, il convient à la fois de :

- Procéder à une **harmonisation des grilles** de diagnostic social communes à tous les prescripteurs, à l'échelle de chaque département mais aussi à l'échelon régional (pour prendre en compte les demandes des personnes qui viennent de départements voisins)
- **Faire évoluer les grilles pour favoriser un accès plus direct des personnes au logement** en partageant avec l'ensemble des acteurs du SIAO (dont les bailleurs) les éléments du diagnostic. Passer d'une logique de « capacité à sortir » à une logique de détermination du niveau d'accompagnement social pour une insertion durable dans le logement
- **Favoriser la connaissance par les prescripteurs de l'offre territoriale d'hébergement** et d'accompagnement vers le logement pour favoriser des réponses adaptées aux demandes

ACTEURS

- Services de l'Etat
- SIAO (comité de pilotage)
- Prescripteurs
- Bailleurs

OUTILS/LEVIERS

- Evaluation partagée des grilles existantes et de leur capacité à favoriser l'orientation des personnes vers des réponses adaptées
- Réunion d'échanges et de travail avec les bailleurs autour du diagnostic social des ménages en demande de logement. Objectif : aboutir à une grille de diagnostic commune et partagée, sécuriser les différentes parties sur les conditions d'accès et de maintien dans le logement
- Annuaire des dispositifs existants, actualisable et disponible en ligne (description des dispositifs, de leurs missions, le type de public accueilli, etc.)

4. CONSOLIDER LE SYSTÈME D'INFORMATION

Le système d'information est un outil déterminant pour permettre de faciliter la centralisation des demandes. Il convient de finaliser la convergence des logiciels pour aboutir à un système d'information partagé, sécurisé, ergonomique et adapté à l'utilisation des acteurs.

ACTEURS

- DGCS

FICHE 2] QUELLE ORIENTATION DES DEMANDES PAR LE SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche: Orientation des demandes / commissions d'orientation / Priorisation / Équité des demandes/adaptation des réponses / Prise en compte de l'avis des personnes accueillies

Après avoir centralisé l'ensemble des demandes, le SIAO doit proposer aux personnes sans-abri ou risquant de l'être une orientation vers la solution la plus adaptée à leur situation. Pour ce faire, le SIAO mobilise l'offre d'hébergement et de logement accompagné sur son territoire, dont il centralise les places disponibles. Il doit également favoriser les orientations vers le logement (cf. fiche 4: quel rôle du SIAO dans l'accès au logement?).

Le traitement des demandes doit être équitable et concerté, tenant compte tant des choix et des attentes des demandeurs que de l'analyse partagée des acteurs qui participent à la régulation des orientations en commission et des projets sociaux des structures d'hébergement et de logement accompagné.

Comment s'organise l'orientation des demandes par le SIAO? Quel rôle du SIAO dans l'orientation des demandes: préconiser des orientations ou attribuer des places? Quelle adaptation des réponses aux besoins? Le traitement équitable des demandes est-il possible dans un contexte de saturation de l'offre?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

La mobilisation de l'offre d'hébergement et de logement accompagné

La circulaire du 8 avril 2010 prévoit:

« Le SIAO a vocation, sous l'autorité de l'État, à disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition. Il reçoit toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation. »

La régulation des orientations par le SIAO

Les SIAO doivent proposer une orientation et rechercher des places adaptées à la situation et aux besoins des personnes parmi les places disponibles. L'identification de la place attribuée, ou proposée pour attribution, se fera par rapprochement entre:

- Le type de structure et le type de place demandé
- Le nombre de personnes rattachées à une demande
- Les caractéristiques de la situation ou des besoins des personnes
- Et les disponibilités en places

Le SIAO doit pouvoir pré-positionner les personnes en attribuant une place indépendamment de la disponibilité, afin que la demande soit mise en attente. La circulaire

du 8 avril 2010 prévoit des modalités de régulation des orientations différentes selon qu'elles dépendent du volet urgence ou insertion du SIAO.

Pour l'urgence

Organisation des attributions des places d'urgence par structure et mode d'accès

« L'opérateur propose à l'État une organisation des attributions des places d'urgence, définissant pour chaque structure le mode d'accès (115, accueil direct « à la porte », conventions directes avec des équipes mobiles ou accueils de jour...). Maintenir plusieurs modalités d'admission est nécessaire pour prendre en compte la diversité des comportements des demandeurs et pour respecter une gestion « de proximité ». Le choix du mode d'accès pour chaque structure devra être fait en concertation avec les structures concernées et des représentants des usagers (par exemple grâce à des rencontres ouvertes à plusieurs conseils à la vie sociale). »

Circulaire du 8 avril 2010

Orientation des demandes, qui valent attributions

« Le SIAO procède à l'orientation, il doit notifier la décision aux structures, qui, sauf pour les places d'urgence gérées par un CHRS ou une structure ayant statut de CHRS, n'ont pas de pouvoir de décision de refus d'admission »

Pour l'insertion et le logement accompagné

Organisation de l'attribution des places d'hébergement disponibles

« L'opérateur est chargé d'organiser le processus d'attribution des places disponibles dans tous les hébergements, au bénéfice des demandeurs recensés. Formellement, l'opérateur désigne à chaque structure d'hébergement les ménages qu'elle accueille. »

Circulaire du 8 avril 2010

« La règle est que les responsables d'établissement ne choisissent plus eux-mêmes les personnes hébergées, qui seront orientées par l'opérateur en charge de cette mission, ce qui n'exclut pas une possibilité de « refus » argumenté qui doit se faire dans le respect du projet d'établissement (notamment en termes de public accueilli). Pour autant, en ce qui concerne les CHRS, ces évolutions peuvent faire l'objet de modalités particulières à définir entre les représentants de l'Etat et les établissements, par exemple à travers une charte. »

Circulaire du 8 avril 2010

Organisation de pré-attribution des places de logement accompagné disponibles et attributions des places de logement accompagné contingentées

« Mobilisation du secteur du logement accompagné. Il vous appartient d'aider le SIAO à mobiliser cette offre, en l'incitant à conventionner pour cela avec tous les gestionnaires et réservataires de tels logements. Vous pourrez utilement montrer l'exemple en permettant au SIAO de vous proposer des candidats, voire d'organiser l'attribution directement avec les gestionnaires, sur une grande partie, voire l'intégralité de ce type de logement lorsqu'ils font l'objet d'une réservation au titre du contingent préfectoral. »

Circulaire du 29 mars 2012

« Identifier et orienter les personnes ayant besoin d'un logement de transition ou adapté : formule intermédiaire entre hébergement et logement banal (résidences sociales dont maisons relais, logements en intermédiation locative...).

Orienter les demandeurs vers l'offre disponible. Les offres disponibles dans les différents types de formules devront être communiquées en temps réel à l'opérateur. L'opérateur doit également identifier les différentes solutions disponibles de logement intermédiaire pour les personnes sortant d'hébergement. L'opérateur organisera une pré-attribution concertée des logements, par exemple, sous la forme d'une commission réunissant les gestionnaires des résidences sociales, dont les pensions de famille, les gestionnaires des résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), les associations locataires ou ayant un mandat de gestion de logements dans le parc social ou privé et les collectivités territoriales, ainsi que le cas échéant d'autres réservataires. La commission associera en tant que de besoin les bailleurs sociaux dont des logements sont loués à des associations, de façon à rendre transparente l'attribution de ces logements et de faciliter le passage au statut de locataire des personnes bénéficiant d'un bail glissant.

Le préfet dispose de droit de réservation sur les résidences sociales, même si la convention APL

n'en a pas fixé le pourcentage, ni prévu les modalités de choix de gestion ou de choix des personnes accueillies. Selon le contexte local, les commissions « hébergement » et « logement d'insertion » seront séparées (avec éventuellement des fonctionnements distincts) ou ne feront qu'une. La cohérence avec les dispositifs existants (accords collectifs, etc.) est une absolue nécessité. »

Circulaire du 8 avril 2010

Des orientations concertées vers l'insertion et le logement accompagné: les commissions d'orientations

« L'opérateur n'a pas vocation à prendre des décisions unilatérales, mais plutôt à animer une commission [...] Les orientations devront bien entendu prendre en considération les choix et les attentes des demandeurs ». « La personne en demande peut également émettre un avis quant à son orientation, sa volonté est à prendre en compte, même si ses souhaits ne pourront pas toujours être mis en œuvre. Par ailleurs, chaque personne a droit au recommencement, ainsi aucune discrimination ne doit être faite pour une personne étant sortie du dispositif et refaisant une demande. »

Circulaire du 8 avril 2010

Principes guidant la régulation des orientations par le SIAO

Une orientation équitable et adaptée aux besoins

« Traiter avec équité les demandes en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante ; orienter la personne en fonction de ses besoins et non seulement en fonction de la disponibilité de telle ou telle place. »

Circulaire du 8 avril 2010

Inconditionnalité de l'accueil et de l'orientation vers les structures d'hébergement

Le SIAO participe avec les 115, les accueils de jour, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les équipes mobiles au dispositif général de veille sociale (art. D. 345-8 CASF). Il est chargé dans ce cadre de répondre aux demandes des personnes, et d'orienter les personnes vers une solution d'hébergement. Cette dernière n'est conditionnée à aucune condition de régularité de séjour, que cela soit pour l'hébergement d'urgence ou d'insertion.

L'accueil en centre d'hébergement d'urgence est immédiat et inconditionnel. La loi précise que « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (art. L345-2-2 CASF). Le Conseil d'Etat a d'ailleurs reconnu dans une décision du 10 février 2012 que le droit à l'hébergement d'urgence constituait une liberté fondamentale au sens du droit administratif. Toutes les personnes peuvent être hébergées en centre d'hébergement d'urgence, quelle que soit leur situation administrative. Les demandeurs d'asile, les personnes en situation irrégulière ou les ressortissants de l'Union Européenne démunis d'autorisation de travail doivent donc être pris en charge, sans distinction de statut administratif en centre d'hébergement d'urgence.

Aucune discrimination ne saurait se justifier légalement pour distinguer les prestations offertes à ce public par les SIAO ou par les structures elles-mêmes.

L'accueil en centre d'hébergement d'insertion. L'admission en CHRS dit « d'insertion » ne trouve pas de fondement légal dans la loi. L'accueil dans un établissement habilité CHRS ne repose sur aucune condition pour les personnes car l'admission à l'aide sociale est inconditionnelle. Le CASF précise par ailleurs que les « Personnes de nationalité étrangère bénéficient de l'aide sociale en cas d'admission dans un CHRS » (Art. L111-2 CASF) et ce, quelle que soit leur situation administrative. Les étrangers en situation irrégulière, demandeurs d'asile n'ayant pas de place en CADA, déboutés, peuvent donc être orientés par les SIAO en CHRS, même auprès de CHRS dits « d'insertion » à partir du moment où un travail sur l'autonomie personnelle et sociale de la personne est nécessaire. Ce travail peut aller au-delà des questions d'insertion professionnelle requérant une situation régulière sur le territoire français. Il peut notamment s'orienter autour d'un accompagnement à la santé, à la parentalité, à l'accès aux droits... Les personnes admises en CHRS doivent répondre aux missions qui sont définies par la loi; elles doivent donc connaître de « graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion ». Aucun délai de prise en charge ni de perspective de sortie ne peut être imposé puisque ces personnes sont admises en CHRS « en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale » (Art. L345-1 CASF).

2] ETAT DES LIEUX : ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

Une mobilisation de l'offre à développer

Une centralisation des places incomplète

La centralisation des places par le SIAO progresse, et permet une meilleure visibilité de l'offre qui était auparavant très segmentée. Cependant, toutes les places disponibles ne sont pas encore mises à disposition des SIAO.

Selon l'enquête de la FNARS, 61 % des SIAO déclarent ne pas centraliser la totalité des places d'hébergement et de logement accompagné. Les admissions en direct

continuent, quel que soit le type de dispositif, dans une proportion importante sur les dispositifs de logement accompagné. Le SIAO fonctionne principalement pour l'orientation vers les places d'hébergement.

Pour l'hébergement, des admissions directes « dite à la porte » dans les structures d'hébergement d'urgence demeurent pour permettre un accès de proximité pour la mise à l'abri. Elles sont le résultat le plus souvent de choix organisationnels d'attribution concertés, entre le SIAO et la structure, et donne lieu à une information en temps réel des admissions réalisées pour permettre la visibilité du SIAO sur les places disponibles.

La régulation des places d'urgence s'est faite relativement rapidement, du fait de la régulation préexistante par les 115 de tout ou partie des places d'urgence. Les structures avaient donc déjà, avant même la création du SIAO, l'habitude de mettre à disposition d'un organisme tiers une partie de leurs places, abandonnant partiellement leur « pouvoir » d'admission directe.

Des freins à lever : la crainte de perte d'autonomie et d'une remise en cause des projets sociaux des structures

Les résistances ont été plus profondes et le demeurent pour réguler les places d'hébergement d'insertion et de logement accompagné. Le principe de guichet unique de la demande d'hébergement bouscule les pratiques. Le fait que seules les commissions partenariales mises en place dans le cadre du SIAO procèdent à l'orientation des demandes ôte aux structures une part de leur autonomie de fonctionnement : la possibilité de procéder à des admissions directes.

Si les acteurs adhèrent largement à la nécessité de simplifier les démarches, d'améliorer l'équité et la transparence du traitement des demandes, l'attribution des places par les SIAO insertion suscite des craintes :

- La perte d'autonomie, avec imposition par le SIAO des personnes orientées. Cette crainte est cependant relativisée car les textes prévoient qu'une structure puisse refuser l'admission d'une personne dès lors que ce refus est justifié;
- La fragilisation du projet social et de l'équilibre des structures avec l'orientation de publics nouveaux, plus complexes à accompagner, rompant avec les populations habituellement hébergées;

Enquête SIAO - FNARS, avril 2012

Types d'admission selon les structures et dispositifs

Types de structures	% admission directe	% admission SIAO	Total
Structure d'hébergement d'urgence	33%	67%	100%
Structure d'hébergement d'insertion	20%	80%	100%
Pensions de famille	45%	55%	100%
Résidences sociales	53%	47%	100%
Intermédiation locative	54%	46%	100%

QUELQUES CHIFFRES

Selon l'enquête IGAS :

70% des SIAO ont mis en place des commissions d'orientation, soit 57 SIAO.

17% des SIAO expriment la volonté de mettre en place une telle commission, soit 14 SIAO.

7% des SIAO n'en ont pas mis en place, soit 6 SIAO.

Enquête réalisée par l'IGAS via un questionnaire en novembre 2011. Réponses de 82 départements, soit 121 SIAO.

– La crainte de « l'usine à gaz », avec une incapacité des SIAO à traiter les demandes dans un délai raisonnable. Cette crainte est particulièrement prégnante dans les petits départements dans lesquels l'offre d'hébergement est restreinte : la régulation des places apparaît alors comme un élément de complexité et d'augmentation des délais.

Une régulation des orientations à consolider

Des orientations à définir collectivement

La majorité des SIAO a mis en place des commissions d'orientation, pour procéder à l'attribution des places et permettre une régulation des demandes. Ces commissions favorisent une définition partagée des orientations après présentation des éléments de l'évaluation sociale. Elles contribuent à **une meilleure interconnaissance des projets sociaux** des différentes structures, et favorisent la lisibilité sur les publics et les conditions d'accueil

proposées par chacun. Les décisions d'orientation apparaissent ainsi plus légitimes aux acteurs, et limitent les risques de refus des structures.

Les acteurs des commissions : Les représentants des structures d'hébergement et de logements transitoires sont les acteurs principaux, aux côtés de l'Etat, des collectivités locales et des représentants des bailleurs sociaux. Les SIAO prévoient des systèmes de représentation alternée pour permettre la participation d'une grande diversité d'acteurs, mais également pour ne pas épuiser les professionnels qui y participent par un investissement en temps trop important.

Le fonctionnement et le périmètre d'intervention des commissions sont très différents d'un SIAO à un autre. Ils varient selon la structuration territoriale du SIAO (avec des commissions organisées dans les antennes locales) et le flux des demandes sur le territoire. Le volume des demandes adressé au SIAO influe sur la régularité des réunions (une réunion bimensuelle, à 2 réunions hebdomadaires selon les territoires), et sur le périmètre des demandes analysées. Aussi, seuls 34% des SIAO déclarent dans l'enquête FNARS travailler en commission sur l'ensemble des demandes. Les autres commissions d'orientation, dans les départements avec une forte demande notamment, n'étudient que les « cas complexes », du fait de la multitude de dossiers à traiter. La majorité des demandes est traitée par l'équipe du SIAO en amont, en lien avec les structures d'hébergement et de logement visées par la demande, et font l'objet d'une information rapide en commission. Certains SIAO ont également mis en place des commissions thématiques dans lesquelles les demandes sont analysées soit selon le type d'orientation visée (commission hébergement, commission logement accompagné, commission accès au logement), soit selon la typologie de public concerné (commission familles, commission isolés, commission jeunes...).

Définir des orientations adaptées aux besoins : un défi non évident dans un contexte de saturation de l'offre

Selon l'enquête de la FNARS, 71% des SIAO définissent l'orientation proposée lors du diagnostic social, avec la personne afin de la rendre actrice de son parcours. Pour 81% des SIAO, les orientations définies en commission d'orientation correspondent « souvent » aux préconisations du diagnostic social. Cependant le manque de places disponibles et adaptées peut expliquer la non-correspondance entre l'orientation proposée et le diagnostic.

« Le SIAO des Côtes d'Armor (22)

Organisation du suivi des décisions et de la gestion de liste d'attente

Dans les Côtes d'Armor, la liste d'attente pour l'ensemble des dispositifs (CHRS, stabilisation et ALT) est gérée par le SIAO. Les demandes d'hébergement sont donc transmises au SIAO pour un passage en commission unique d'admission et toutes font l'objet d'une réponse par courrier au demandeur pour lui confirmer la bonne réception de son dossier. Quand le demandeur obtient une attribution de place, le secrétariat du SIAO l'informe par téléphone de cette attribution et demande confirmation de l'acceptation de l'attribution. Si la personne accepte l'attribution, le SIAO lui adresse un courrier de confirmation, copie à la structure et à l'évaluateur.

Le demandeur doit actualiser sa demande tous les mois en rentrant en contact avec la structure relais du SIAO et la demande reste valable 3 mois. Si la personne n'actualise pas sa demande, elle sort de la liste d'attente

« Pratiques de SIAO

Pour respecter la confidentialité en commission d'orientation

Le SIAO de Haute Garonne pratique l'anonymisation des dossiers des personnes étudiés en commission d'orientation pour permettre un traitement le plus équitable possible et éviter le phénomène de « patate chaude ».

L'anonymat peut être levé mais le SIAO de Côte d'Or a institué une charte de confidentialité, signé par les différents acteurs à chaque commission pour garder confidentiels les échanges sur les situations.

La prise en compte des besoins et des choix de la personne est limitée par les places effectivement disponibles et mises à disposition du SIAO. L'orientation est un croisement entre une demande, des besoins et des possibilités d'accueil. Une alternative peu satisfaisante se pose alors : soit le SIAO privilégie les besoins réels des ménages, quitte à les faire attendre, soit il privilégie l'accueil et l'admission des ménages dès qu'une place est disponible en adaptant l'accompagnement social proposé. De nombreux SIAO ont mis en place des listes d'attente des demandes, le plus souvent gérées avec un système d'actualisation. **Plusieurs personnes peuvent être positionnées sur une place, afin d'éviter de laisser des places inoccupées en cas de désistement.** Pour exemple, en Haute Garonne, trois personnes sont placées (selon un ordre de priorité) sur une même place libre.

Garantir un traitement équitable des demandes

Pour 81% des SIAO, la mise en place de ce dispositif a permis un traitement plus équitable des demandes, grâce notamment aux commissions d'orientation qui évitent la non-prise en charge de publics « indésirables ». Ce nouveau dispositif permet également de mettre fin à certaines filières très intégrées.

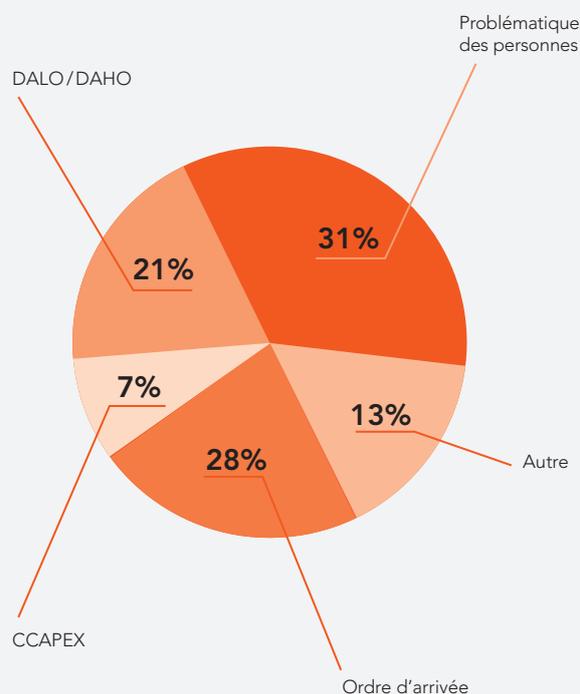
Les commissions d'orientation ont défini des critères communs sur la capacité des personnes à accéder à l'hébergement ou au logement et sur le choix de l'orientation proposée en fonction des besoins recensés. L'établissement de ces critères n'est pas aisé et relativise l'équité du traitement des demandes. La situation de précarité constitue le déterminant principal, suivi de l'ordre d'arrivée, et des publics prioritaires du DALO/ DAHO et des CCAPEX.

Nécessaires, dans un contexte de saturation du dispositif, les critères d'attribution prioritaires des demandes sont contraires au principe d'inconditionnalité de l'accueil. Les entraves au principe d'inconditionnalité observées sont nombreuses :

- Prise en charge des demandeurs d'asile et des personnes en situation irrégulière quasi essentiellement sur le volet urgence, lorsqu'elles sont prises en charge...

Enquête SIAO - FNARS, avril 2012

Critères d'attribution et de priorisation des demandes



Champ : Question à choix multiples parmi les 60 SIAO ayant des filières d'attribution et de priorisation des demandes.

- Maintien de critères d'entrée par les structures pour admettre ou refuser certains publics
- Un risque de rupture de prise en compte de la demande si refus d'une proposition par la personne.

3] PRÉCONISATIONS

1. RENFORCER LA CENTRALISATION DE TOUTES LES PLACES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ACCOMPAGNÉ PAR LES SIAO

- Atteindre l'objectif d'une centralisation et d'une visibilité totale sur les places dans les centres d'hébergement et au sein des dispositifs de logement accompagné.
- Obtenir de chaque structure qu'elle transmette au SIAO son projet social et la réalité des critères d'admission pour favoriser l'interconnaissance et garantir des orientations adaptées.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- Comité de pilotage SIAO
- Structures d'hébergement et de logement accompagné

OUTILS/LEVIERS

- Convention de partenariat tripartite association / SIAO / Etat afin de valider leur engagement au sein du SIAO.
- Annuaire des dispositifs.

/...

/...

2. RENFORCER LE RÔLE D'ORIENTATION / ATTRIBUTION DU SIAO VERS LES PLACES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ACCOMPAGNÉ

- Consolider les orientations/attributions du SIAO vers l'ensemble des places d'hébergement.
- Renforcer la centralisation de l'ensemble des places disponibles en logement accompagné, puis procéder à des orientations vers les places vacantes : attributions pour les places réservées sur le contingent Etat et préconisations d'orientation sur le reste du parc hors contingent des structures de logement accompagné.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- Comité de pilotage SIAO
- Structures d'hébergement et de logement accompagné

OUTILS/LEVIERS

- Convention de partenariat tripartite association /SIAO/Etat afin de valider leur engagement au sein du SIAO.
- Annuaire des dispositifs.

3. ORGANISER DES COMMISSIONS D'ORIENTATION PLURIDISCIPLINAIRES

- Assurer la représentation de chaque acteur, au besoin selon une rotation des représentants (urgence, insertion, logement accompagné, bailleurs, conseil général, ARS...), pour que l'orientation proposée soit la plus pertinente possible ;
- Optimiser les temps de commission, en étudiant prioritairement les cas complexes. Pour les autres demandes, possibilité de fonctionnement selon un système de pré-positionnement par le coordinateur SIAO, validé en séance ;
- Suivre les préconisations d'orientation définies en commission et faciliter l'admission des personnes au sein des structures, sauf orientation manifestement en décalage avec le projet social de l'établissement.

ACTEURS

- Comité de pilotage SIAO
- Structures d'hébergement et de logement accompagné

OUTILS/LEVIERS

- Règlement de fonctionnement des commissions d'orientation.
- Annuaire des dispositifs.

4. TRAVAILLER COLLECTIVEMENT SUR LA RÉGULATION ET LA PRIORISATION DES ORIENTATIONS

Dans un système de gestion de la pénurie, définir collectivement au sein du SIAO des règles de régulation/priorisation des demandes. Dans le respect du principe d'accueil inconditionnel, partager ces critères de priorisation des demandes.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- SIAO (comité de pilotage)
- Partenaires

OUTILS/LEVIERS

- Inscrire les règles de régulation et de priorisation des orientations dans le règlement de fonctionnement des commissions d'orientation.

/...

/...

5. PRENDRE EN COMPTE L'AVIS DE LA PERSONNE

Reconnaître l'utilisateur comme acteur de son parcours

Pour cela il convient de :

- Rechercher systématiquement l'avis de la personne sur l'orientation proposée, tout en lui fournissant les éléments de compréhension des différentes solutions d'hébergement et de logement proposées (délais, localisation, projet social, missions...);
- Donner la possibilité de refuser l'orientation en mettant en place une voie de recours en cas d'inadaptation de l'orientation.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- SIAO (comité de pilotage)
- Représentants de personnes accueillies

OUTILS/LEVIERS

- Plaquette d'information sur les structures présentant leurs missions, projet social, éventuels critères.
- Procédure de voie de recours.

FICHE 3] LE SIAO ET LA CONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE

Thématiques développées dans la fiche : Articulation urgence, insertion, logement / Référent personnel
Rôle du SIAO dans l'accompagnement social / Les limites de la continuité : le droit au recommencement, la mémoire des fichiers, la transmission d'information entre SIAO.

Élément structurant du service public de l'hébergement et de l'accès au logement, le SIAO doit favoriser la continuité de la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées.

La continuité interroge la capacité du SIAO à proposer une prise en charge adaptée aux besoins des personnes, et ce, tout au long de leur parcours avec un accès direct au logement lorsque que cela est possible.

Dans cette perspective, l'organisation par le SIAO d'une passerelle entre urgence/insertion et logement, ainsi que la déclinaison de la fonction de référent personnel, constituent des éléments stratégiques pour rendre effective la continuité du parcours de la rue vers le logement. Une mission exigeante pour les SIAO qui doivent veiller avant tout à l'adhésion de la personne au suivi proposé et respecter le droit au recommencement.

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Fluidité des parcours

La circulaire du 8 avril 2010 explicite la mission du SIAO pour assurer la continuité de la prise en charge.

« Le SIAO doit constituer une « plate-forme unique » qui doit favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion dans le cadre de la nécessaire fluidité vers le logement ».

La continuité de la prise en charge fait également partie des principes fondamentaux du SIAO. Le soutien à l'accompagnement personnalisé constitue l'une des 4 missions dévolues au SIAO pour permettre cette continuité.

« Pour ce faire, le SIAO doit veiller à la continuité de la prise en charge tout au long des parcours, notamment en s'appuyant sur la mise en place de référents personnels. »

La mise en place d'un référent personnel

L'instruction du 4 mars 2011 définit les objectifs et les missions de la fonction de référent personnel dans les SIAO.

Désigné et clairement identifié pour chaque personne sollicitant le SIAO, le référent personnel s'inscrit dans la mission d'accompagnement décrite dans le référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, diffusé par la circulaire du 16 juillet 2010.

« Interlocuteur privilégié de la personne afin d'éviter les ruptures de prise en charge, [...] il est chargé de garantir le suivi et la cohérence du parcours, en coordination avec les autres référents notamment dans le domaine de l'emploi et de l'insertion sociale, afin d'appréhender la situation de la personne dans sa globalité. [...] En revanche, l'accompagnement individualisé global relève de la structure qui prend en charge la personne ou du travailleur social qui intervient déjà auprès d'elle. »

« La fonction de référent au sein du SIAO vise à :

- veiller à l'enregistrement de la demande au sein du SIAO ;
- s'assurer de la réalisation d'un diagnostic de la situation de la personne, ou recueillir les éléments existants si celui-ci a déjà été réalisé antérieurement ;
- veiller à l'effectivité d'une réponse (mise à l'abri, accès aux droits, admission dans une structure d'hébergement, orientation vers une forme de logement adapté ou ordinaire) ;
- organiser, le cas échéant, des contacts périodiques avec la personne ;
- faire le lien avec la structure qui prend en charge la personne ;
- rechercher des synergies d'actions avec les autres professionnels intervenant ou susceptibles d'intervenir auprès de la personne. »

Instruction du 4 mars 2011

2] ETAT DES LIEUX: ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

Des passerelles entre urgence/ insertion/logement à renforcer pour favoriser la continuité des parcours

La continuité des parcours de l'urgence au logement est l'enjeu majeur du SIAO. Il interroge la capacité du SIAO à coordonner les différents acteurs pour décloisonner les dispositifs et créer de véritables passerelles entre l'urgence et le logement. L'application opérationnelle de cette nouvelle approche appelle à un changement des cadres de référence et des pratiques, non encore abouti.

Les difficultés

La fluidité des parcours se heurte à plusieurs difficultés :

- **Le profil des personnes et leurs demandes.** Les SIAO mettent en exergue la difficulté d'orienter certaines personnes, du fait de leur statut administratif, de la présence d'animaux, de l'absence de volonté des personnes d'être orientées vers une structure d'hébergement ou de logement, de comportement des personnes qui induisent un refus d'hébergement par les structures. Le dispositif continue à maintenir des personnes dans l'urgence, en ne leur offrant qu'une mise à l'abri ponctuelle – généralement sans évaluation sociale. Ce constat interroge l'appropriation et le partage par les professionnels de la logique du logement d'abord, quel que soit le public.
- **L'absence d'évaluation sociale ou de suivi social des personnes présentes dans l'urgence.** Les orientations de courte durée vers des hôtels ou des solutions transitoires ne s'accompagnent pas toujours d'un suivi social. En effet, les structures d'hébergement d'urgence ne disposent pas systématiquement de travailleurs sociaux sur les lieux et aux horaires d'accueil. Les personnes peuvent arriver le soir et repartir le matin, sans avoir rencontré un travailleur social ou être orientées sur un accueil de jour ou une permanence d'accueil et d'orientation (SAO, CAO, PAIO...). Les personnes ne souhaitent pas toujours constituer une demande d'orientation vers une solution plus pérenne, l'entretien d'évaluation et le suivi social sont alors travaillés dans le temps, comme un aboutissement.
- L'application du principe de continuité et l'orientation adaptée se heurte au **manque de places.**
- **L'insuffisante coordination entre les différents volets du SIAO : urgence et insertion.** Si l'intégration dans un même SIAO des volets urgence et insertion est un facteur propice à une coordination effective (connaissance des équipes, ...), elle est loin d'être suffisante pour garantir cette continuité. Elle dépend plus de modalités opérationnelles pour faire tomber les cloisonnements, et des moyens techniques et humains mis à disposition des SIAO. **La passerelle vers le logement est elle aussi délicate** (cf. fiche 4 : quel rôle du SIAO dans l'accès au logement ?). Au-delà de la réflexion à mener autour des procédures et modes opératoires à instaurer par le SIAO pour favoriser les passerelles, le décloisonnement des pratiques entre les différents acteurs de la veille sociale au logement reste le véritable enjeu.

« Le SIAO de Paris (75)

Articulation des SIAO urgence et insertion

Il y a trois leviers d'articulation mis en place pour favoriser la coordination entre urgence et insertion :

- L'évaluation de la situation des familles sans suivi social hébergées en hôtel, afin de leur proposer une orientation adaptée à leur situation.
- Une commission d'admission pour les personnes isolées, hébergées dans des CHU, mais prêtes à sortir de l'urgence.
- Le regroupement des deux SIAO dans des locaux communs, ce qui permettra d'avoir des commissions communes et un système d'information commun.

« Le SIAO de la Sarthe (72)

Évaluation systématique de la situation des personnes ayant sollicité l'urgence pour orientation vers l'insertion.

L'association TARMAC est opérateur unique du SIAO urgence/insertion sur le département de la Sarthe. Le 115, le SIAO et la CAO sont hébergés dans les mêmes locaux avec une très grande proximité des bureaux.

Les personnes qui appellent le 115 se voient proposer une mise à l'abri. Elles sont ensuite automatiquement orientées vers le SIAO (sur la permanence CAO) pour bénéficier d'une évaluation avec un travailleur social et définir un parcours d'insertion. Pour les autres agglomérations du département, le fonctionnement est similaire avec un délai possible pour se présenter au SIAO. L'évaluation SIAO conditionne le renouvellement ou non de la prise en charge. Un suivi des familles est assuré par le SIAO jusqu'à la sortie du dispositif d'urgence vers de l'hébergement ou du logement. 6 salariés travaillent de façon alternée au 115/SIAO/CAO en demi-journée. Cette transversalité permet au salarié d'avoir une bonne connaissance des dispositifs existants, de connaître la situation des demandes SIAO urgence/insertion en temps réel et d'assurer un lien cohérent dans le parcours d'insertion de l'usager en limitant notamment, les risques de rupture dans la prise en charge.

QUELQUES CHIFFRES

Selon l'enquête FNARS :

17% des SIAO seulement déclenchent automatiquement une demande vers le volet insertion après une mise à l'abri ou une orientation en urgence.

65% des SIAO ne l'organisent que quelques fois, en fonction de la demande de la personne et de son profil.

« Le SIAO du Finistère (29)

Protocole d'articulation entre SIAO Urgence et SIAO Insertion dans le Finistère

Dans le Finistère, le SIAO est porté par deux opérateurs : le volet « urgence » du SIAO a été confié à l'association gestionnaire du 115 ; le volet insertion géré par une association d'organismes gestionnaires regroupant les opérateurs les plus importants du département.

Les deux volets du SIAO étant portés par des gestionnaires différents, l'articulation entre les deux dispositifs a fait l'objet d'une attention particulière. L'association gestionnaire porteuse du SIAO Urgence est membre du conseil d'administration du SIAO insertion. Un protocole a également été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail partenarial (représentants des deux associations signataires, du conseil général et d'une mission locale) sous le pilotage et l'animation des services de l'État. Il a été signé par les gestionnaires des deux volets du SIAO. L'objectif de ce protocole était d'instaurer davantage de liens entre SIAO Urgence et SIAO Insertion, d'améliorer leur articulation et de contribuer à la cohérence, à la continuité et au suivi des prises en charge des personnes tout au long de leur parcours et particulièrement lors du passage de l'urgence à l'insertion. Dans ce but, il définit et tend à renforcer les collaborations et articulations entre les deux SIAO selon 5 Axes :

1. Le recensement des disponibilités et la mobilisation des places disponibles :

– via notamment une application informatique commune

2. L'orientation des usagers et le passage du niveau de l'urgence au niveau de l'insertion :

– via des réorientations de demandes dès lors que cela correspond au besoin de la personne ;

– suivi par l'urgence que le SIAO insertion a été saisi ou que le référent de la personne connaît les démarches à effectuer ;

– étude prioritaire des publics hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence en commission SIAO insertion.

3. Le suivi des parcours individuels et l'amélioration des réponses aux situations complexes :

– via notamment le renseignement dans l'application informatique des fiches individuelles aux différentes étapes du parcours du ménage ;

– via des réunions de synthèse organisées par le SIAO urgence avec les partenaires autour de situations complexes, auxquelles l'insertion est invitée.

4. La mise en œuvre de la fonction de référent personnel au sein des SIAO

5. L'observation sociale.

Les leviers d'actions et pratiques des SIAO

Les SIAO ont développé diverses modalités opérationnelles pour favoriser la continuité des parcours :

– **Partage d'un même outil de gestion**, entre les différents volets des SIAO ;

– **Elaboration de protocoles de traitement et de réorientation des demandes** lorsque les SIAO sont distincts. L'objectif est d'apporter une réponse adaptée aux besoins de la personne pour éviter aux personnes d'être maintenues dans des dispositifs ou mal orientées par les prescripteurs ;

– **Organisation systématique d'une évaluation** de la situation des personnes orientées de l'urgence vers le SIAO insertion ;

– **Réunions collectives de synthèse** entre professionnels autour de situations complexes (référents SIAO, travailleurs sociaux des structures d'accueil, d'orientation ou d'hébergement, représentants des conseils généraux).

Une fonction de référent personnel à préciser

Si la fonction de référent personnel a fait l'objet d'une instruction et d'échange entre l'administration et les réseaux associatifs, elle reste encore trop théorique et floue dans ses contours pour permettre une déclinaison effective sur les territoires.

Les difficultés

La majorité des SIAO indique ne pas avoir de visibilité suffisante sur les missions du référent, ou pas assez

de moyens pour les proposer. Parmi les SIAO qui l'ont mis en œuvre, le statut et le rôle du référent personnel diffèrent et s'éloignent sensiblement du modèle prévu.

Les référents personnels ne sont pas désignés parmi les travailleurs sociaux des structures d'hébergement pour intervenir dans le cadre mutualisé du SIAO, comme le prévoit l'instruction. Plusieurs raisons l'expliquent : absence de moyens suffisants, difficulté pour les travailleurs sociaux de suivre des personnes orientées sur une autre structure que celle dans laquelle ils travaillent, manque de conception suffisante du contour de la référence par distinction de l'accompagnement social. En outre, aucun financement n'est attaché à cette fonction, bien qu'il s'agisse d'une mission supplémentaire pour les travailleurs sociaux dont la durée ne peut être prédéfinie ou limitée a priori.

« Le SIAO des Pyrénées-atlantiques (64)

Des référents parcours

Le SIAO a confié la mission de référent à deux travailleurs sociaux : un assistant de service social et une éducatrice spécialisée. Ces deux « référents parcours » rencontrent les usagers et participent, avec le référent de droit commun en charge du suivi global, à l'évaluation et à la coordination de leur parcours.

Les leviers d'actions et pratiques des SIAO

Les SIAO qui ont déjà désigné un ou des référents ont opté pour des modèles tenant compte de la réalité territoriale et du contexte financier.

La fonction de référent n'est pas portée, comme préconisé par les circulaires, par des travailleurs sociaux mis à disposition, mais davantage par :

- Le système d'information des SIAO qui organise l'enregistrement et le suivi des demandes.
- Ou
- Le personnel du SIAO.

Si ces déclinaisons du rôle de référent permettent de répondre à ses premières missions (veiller à l'enregistrement de la demande, au suivi de la réalisation d'un diagnostic, et à une orientation), elles ne permettent pas d'assurer celles pourtant essentielles de la continuité et de la cohérence de la prise en charge : organiser des contacts périodiques avec la personne et rechercher des synergies d'action avec les autres professionnels intervenant ou susceptibles d'intervenir auprès de la personne. Loin de constituer « un interlocuteur privilégié de la personne, garant de la connaissance de sa situation et de son parcours », comme le suggère l'instruction du 4 mars 2011, le rôle du référent personnel semble être compris comme une organisation du fonctionnement qui, de fait, circonscrit cette fonction au suivi de la demande via le système d'information principalement. Le référent tend dans ce cadre à perdre son caractère « personnel ».

QUELQUES CHIFFRES

Selon l'enquête FNARS :

23 SIAO seulement déclarent avoir mis en place la fonction de référent personnel.

« Le SIAO de la Charente (16)

Le SIAO, référent de la demande

En Charente, le référent veille à l'enregistrement de la demande de l'usager, à la réalisation d'un diagnostic de sa situation, actualise au besoin le dossier de la personne et s'assure qu'une réponse lui est bien apportée. Il doit également être en capacité d'informer la personne sur l'évolution de sa demande, ou son référent social.

Le SIAO formalise le suivi de la demande dans le système d'information. Des fiches individuelles sont renseignées avec les différentes étapes du parcours du ménage

Le SIAO ne conçoit pas son rôle comme celui de « référent personnel » ou de l'accompagnement personnalisé, tel que le prévoyait la circulaire. Le rôle d'accompagnement personnalisé est dévolu au travailleur social de la structure vers laquelle la personne sera orientée ou celui qui l'accompagnera dans le logement.

3] PRÉCONISATIONS

1. RENDRE EFFECTIVE L'ARTICULATION ENTRE LES VOLETS URGENCE ET INSERTION DES SIAO

Cette effectivité peut être impulsée par :

- L'intégration dans un seul SIAO des volets urgences et insertion lorsqu'ils font l'objet de deux SIAO distincts ;
- Une passerelle fonctionnelle entre le volet urgence et insertion du SIAO selon deux modalités :
 - Systématiser l'évaluation sociale de la situation de la personne hébergée en urgence en vue du dépôt d'une demande au SIAO insertion (par le référent de la structure d'hébergement ou via un rendez-vous sur une des antennes du SIAO compétent pour l'évaluation sociale) ;
 - Organiser des réunions de synthèse entre les acteurs du SIAO, pour trouver des réponses aux situations complexes (personnes qui sollicitent de manière chronique l'urgence et/ou pour lesquelles la commission d'orientation ne trouve pas de réponses).

ACTEURS

- SIAO (comité de pilotage)
- Référents sociaux

OUTILS / LEVIERS

- Protocole d'articulation entre urgence et insertion définissant les modalités de collaboration.

/...

/...

2. FAVORISER LA CONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE DE LA RUE AU LOGEMENT

Favoriser l'accès direct au logement en réinterrogeant pour cela l'entrée et la sortie dans les dispositifs. Les diagnostics sociaux et les commissions d'orientation doivent contribuer à ces accès plus directs.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- Bailleurs
- SIAO

OUTILS/LEVIERS

- Réunions d'échanges et de travail avec les bailleurs autour de l'évaluation sociale des ménages en demande de logement. Objectif: partager les éléments de diagnostic et sécuriser les différentes parties sur les conditions d'accès et de maintien dans le logement.

3. PRÉCISER LE RÔLE ET LES MISSIONS DU RÉFÉRENT PERSONNEL

Parler plutôt d'un référent de la demande/du parcours, qui puisse informer la personne sur l'évolution de la demande et l'effectivité de la réponse.

Le référent doit aussi s'assurer que le dossier de la personne est mis à jour (dans une logique de dossier unique), tout en respectant la confidentialité des données et le droit au recommencement.

ACTEURS

- DGCS
- SIAO (comité de pilotage)

OUTILS/LEVIERS

- Repréciser l'instruction du 4 mars 2011 sur le rôle du référent personnel.

FICHE 4] QUEL RÔLE DU SIAO DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT ?

Thématiques développées dans la fiche : Logement d'abord et accès au logement des personnes / Articulation avec les bailleurs et acteurs du logement / Evaluation sociale des ménages / Accompagnement social et accès au logement.

Une des missions essentielles du SIAO est de favoriser l'accès au logement des personnes afin d'améliorer la fluidité hébergement/logement et de mettre en œuvre le principe du « logement d'abord ». Selon cette stratégie, chaque fois que cela est possible, l'accès direct au logement ordinaire (le cas échéant avec le soutien d'un accompagnement social spécialisé) ou au logement intermédiaire (résidences sociales, pensions de famille, logements captés en intermédiation locative, résidences hôtelières à vocation sociale) doit être privilégié à une orientation vers l'hébergement. Cette stratégie vise aussi bien les personnes qui sont proches de l'autonomie que les plus vulnérables.

Quel rôle et positionnement du SIAO dans la déclinaison de cette nouvelle stratégie de prise en charge ? Comment le SIAO contribue-t-il à favoriser l'accès au logement des personnes au plus tôt dans leur parcours d'insertion ? Quelle complémentarité et coordination du SIAO avec les acteurs en charge du relogement mais également ceux intervenant sur l'accompagnement social des personnes ?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Un rôle de médiateur pour favoriser la fluidité de l'hébergement vers le logement

La circulaire SIAO du 8 avril 2010 fixe aux SIAO l'objectif de « favoriser l'accès au logement ordinaire des personnes hébergées ou en formule de logement intermédiaire entre hébergement et logement ordinaire » via 3 modalités :

- « – Le recensement informatisé et nominatif des ménages hébergés, prêts et en attente de logement social ordinaire dans des dispositifs financés par l'Etat ou logés en logement de transition, quel que soit l'outil informatique utilisé.
- La validation de l'inscription de ces ménages au fichier de demande de logement social (numéro unique).
- L'information des services de la préfecture et des réservataires des besoins en logement recensés et des demandes répertoriées, qu'il convient de satisfaire pour améliorer la fluidité hébergement-logement. »

Un rôle de mobilisation du secteur du logement accompagné et des logements ordinaires

La circulaire du 29 mars 2012 précise le rôle du SIAO dans l'accès au logement et ses modalités d'action via

la mobilisation du secteur du logement accompagné et des logements ordinaires :

- La mobilisation du secteur du logement accompagné via « le conventionnement avec tous les gestionnaires et réservataires de tels logements », qui permet au SIAO de « proposer des candidats, voire d'organiser l'attribution directement avec les gestionnaires, sur une grande partie, voire l'intégralité de ce type de logements lorsqu'ils font l'objet d'une réservation au titre du contingent préfectoral ».
- L'accès au logement : la circulaire insiste sur l'importance de l'évaluation pour favoriser l'accès au logement. « Le SIAO doit donc s'assurer que les évaluations nécessaires sont réalisées, par lui ou ses partenaires, avec des critères et des méthodes pertinents, rendant ces évaluations crédibles vis-à-vis des bailleurs. » Pour la mobilisation de logements, le SIAO est invité à s'appuyer sur :
 - les « dispositifs existants de relogement des personnes prioritaires, en évitant de constituer ce qui pourrait être perçu comme une nouvelle filière d'accès au logement social. Le SIAO doit devenir membre des instances de relogement et participer aux éventuelles autres instances d'examen de situations complexes, existant notamment dans le cadre du PDALPD. »
 - « la mobilisation du contingent du 1% logement en sus des ménages DALO sur un quart des attributions effectuées, sous condition de la conclusion d'accords locaux le prévoyant. Le SIAO a vocation à devenir l'interlocuteur direct des collecteurs, en lien étroit avec les services déconcentrés de l'Etat ».

- la « mobilisation des collectivités locales afin qu'elles contribuent elles aussi, sur leur contingent de logements réservés, à reloger des ménages sans-abri, hébergés ou logés temporairement, en s'appuyant là encore, sur l'identification de ces ménages par le SIAO ».

Le SIAO doit être « informé systématiquement en retour des suites données par chacun des acteurs à la transmission des demandes. Il aidera aussi, autant que de besoin, à mobiliser l'offre de services d'accompagnement jugée nécessaire ».

2] ETAT DES LIEUX : ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

L'accès au logement: une mission à investir

Selon les résultats de l'enquête FNARS et les conclusions du rapport de l'IGAS, **peu de SIAO ont investi ce champ de compétences, tant sur la mission de recensement des ménages prêts à sortir** que sur l'information et la mobilisation des acteurs du logement pour orienter les demandes. Très peu de SIAO ont noué des coopérations avec des bailleurs, celles-ci restant au niveau des structures d'hébergement.

Ainsi, en toute logique, les SIAO n'observent pas d'amélioration de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, ni de plus grande fluidité des parcours de l'hébergement au logement. Le constat est similaire pour l'accès au logement d'insertion ou adapté: seul 22% des SIAO constatent une amélioration des orientations vers ce type de dispositif. Il convient d'observer cependant que les orientations se font alors davantage vers les pensions de famille ou en intermédiation locale, plutôt que vers des résidences sociales classiques, ce qui conforte le caractère transitoire de ces dernières.

Des contraintes à lever

Plusieurs freins et difficultés expliquent la faible montée en charge des SIAO sur leur mission d'aide à l'accès au logement des ménages :

Une mission exigeante pour les SIAO, en quête de moyens d'action suffisants et de légitimité

Les SIAO ont priorisé dans un premier temps le développement des missions relatives à la centralisation et à l'orientation des demandes d'hébergement. Le développement du volet accès au logement constitue

pour beaucoup une seconde étape, parfois délicate à mettre en œuvre face au manque de moyens/temps pour développer des liens avec les bailleurs et les différents acteurs du logement.

Un certain nombre d'acteurs (bailleurs, associations, services déconcentrés de l'Etat) émettent des doutes quant à la légitimité du SIAO de participer au système d'accès au logement des personnes. Le SIAO risque de constituer selon eux une strate supplémentaire, dans un mille-feuilles déjà complexe d'acteurs intervenant dans le processus d'accès au logement. Le SIAO doit faire preuve de pédagogie et convaincre pour expliquer son rôle, et l'articulation qu'il propose avec les dispositifs et commissions existant localement.

Une mission questionnée par le logement d'abord : pour quels publics ? A quelles conditions ?

L'accès au logement des personnes hébergées se heurte également à un certain nombre d'obstacles inhérents à la réalité de l'offre et à la déclinaison de la politique du logement d'abord.

Sur certains territoires, **le manque de logements accessibles** aux ménages les plus précaires freine la mise en pratique du logement d'abord. Malgré une augmentation significative du nombre de logements sociaux, la part des logements très sociaux reste trop faible au regard du nombre de ménages bénéficiant de très bas revenus. Le manque de rotation des logements sociaux et la faible mobilisation des contingents préfectoraux participent également à l'embolie de l'accès au logement. Dans les territoires où il existe une forte tension du marché du logement, une concurrence s'organise inévitablement entre les publics prioritaires, qu'ils le soient au titre du DALO ou au titre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), relevant tous du contingent préfectoral.

Au-delà de l'indisponibilité de l'offre, **la déclinaison du logement d'abord implique un consensus sur le sens de la stratégie et sur le changement de culture des pratiques du diagnostic social à l'attribution du logement.** Un changement partiellement opérant à ce jour, d'autant qu'il doit aussi s'effectuer au niveau du travail social. En effet, aujourd'hui, les travailleurs sociaux préconisent majoritairement des solutions d'hébergement, soit par méconnaissance des autres types de dispositifs ou des modalités de dépôt des demandes de logement social, soit par inadéquation/incompatibilité des demandes avec l'offre existante.

Ainsi, dans l'enquête FNARS sur les SIAO d'avril 2012, **le profil des personnes est jugé incompatible avec l'objectif d'accès au logement** dans un tiers des demandes faites aux SIAO. Il s'agit principalement :

- Des personnes qui ne peuvent pas ou ne veulent pas, au moment du diagnostic/évaluation, occuper un logement, même avec un accompagnement adapté. Pour ce public, le séjour dans les structures d'hébergement doit être l'occasion de développer leurs capacités d'autonomie. Leur situation doit par ailleurs être régulièrement réexaminée dans la perspective d'une orientation la plus rapide possible vers une formule de logement accompagné adaptée à leurs besoins ;

QUELQUES CHIFFRES

25% des SIAO recensent les personnes / ménages hébergés ou logés temporairement prêts à accéder au logement.

(Enquête FNARS, mars 2012)

22% des SIAO ont établis et formalisé un lien avec les bailleurs sociaux.

(Enquête IGAS, automne 2011)

« Partenariat FNARS Aquitaine / AROSHA

Un cadre commun visant à guider l'évaluation sociale

Un cadre de travail commun s'est développé entre la FNARS et l'AROSHA (Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat en Aquitaine) pour favoriser l'accès au logement des demandeurs.

Les associations et les bailleurs HLM ont travaillé collectivement en Gironde sur les points clés à analyser pour juger de la capacité des ménages à accéder au logement autonome sur la base de repères objectifs, et le cas échéant, des conditions de cet accès : garantie locative à l'accès, accompagnement social lié au logement, sous-location...

Des outils ont été développés : un « Aide-mémoire » pour apprécier la capacité des ménages à accéder au logement autonome, puis un système de référents entre associations et bailleurs pour faciliter le travail quotidien.

Ces repères communs permettent une approche qualitative de la situation du ménage en vue d'une bonne adéquation entre le besoin « logement » du ménage et l'offre dont dispose le bailleur lorsque le ménage est prêt à sortir de la structure, tout en tenant compte de l'objectif de mixité sociale. Un dialogue entre référents association/bailleur permet, si nécessaire, d'étayer le diagnostic social dans l'intérêt de la famille et, le cas échéant, d'envisager des mesures d'accompagnement. Certains bailleurs peuvent alors, s'ils le souhaitent, organiser un entretien complémentaire avec le ménage et le travailleur social. Il s'agit d'un cadre commun visant à guider l'évaluation sociale faite par le travailleur social à destination du bailleur, dans le respect de la confidentialité. Cet outil constitue un support de transparence mutuelle permettant d'objectiver la situation du ménage au regard de l'autonomie dans le logement.

- Des personnes qui ne peuvent pas juridiquement accéder à un logement de droit commun (demandeurs d'asile, personnes en situation irrégulière), et qui sont orientées vers le dispositif AHI en vertu du principe d'accueil inconditionnel.

Tout l'enjeu est d'inverser le regard et de présumer désormais que le ménage est en capacité d'accéder au logement.

Une mission qui implique de définir de manière partagée les éléments d'évaluation sociale pour permettre un accès plus direct au logement

La déclinaison de la stratégie du logement d'abord nécessite une connaissance suffisante entre bailleurs et acteurs AHI, des attentes et des difficultés de chacun, et une définition partagée des critères de capacité à habiter des ménages hébergés orientés.

Parce qu'il supporte le risque locatif, le bailleur social décide seul de l'attribution des logements. Parallèlement, les ménages proposés aux commissions d'attribution sont sélectionnés par les travailleurs sociaux. Beaucoup

« Le SIAO de l'Yonne (89)

Participation du SIAO aux commissions des bailleurs

La coordinatrice SIAO participe à une « commission de concertation », gérée par la Direction Départementale du Territoire et à laquelle participent les bailleurs sociaux du département ainsi que le conseil général. Les dossiers passés en commission SIAO et pour lesquels une orientation en logement ordinaire est préconisée sont présentés et étudiés plus attentivement par les bailleurs. La plupart des dossiers reçus par le SIAO font l'objet d'une orientation en structure ou, au mieux, en logement accompagné. Le relogement en milieu ordinaire (hors logement accompagné) des personnes qui sollicitent le SIAO est à ce jour plutôt anecdotique.

Cette commission de concertation va être reprise par la DDCSPP et un rapprochement entre ses services et les bailleurs sociaux est d'ores et déjà engagé afin de favoriser une meilleure fluidité des sorties de structures vers le logement.

d'organismes HLM voudraient pouvoir se référer à des évaluations formalisées. Aussi, il est indispensable, si l'on souhaite améliorer le taux d'attribution de logements sociaux pour les sortants d'hébergement, que les structures et les bailleurs se mettent d'accord en amont sur la définition d'un ménage prêt à accéder au logement ordinaire et élaborent en commun une grille d'évaluation unique reconnue par tous. Ce type d'outil existe, et a été élaboré dans le cadre de partenariats locaux.

Si l'accès au logement est la solution adaptée, le SIAO doit pouvoir mobiliser directement les outils nécessaires à un accompagnement social dans le logement. Dans certaines situations l'accès ou le maintien dans le logement s'appuie sur un accompagnement centré sur les problématiques relatives à l'occupation du logement. Dans d'autres cas, il mobilise un accompagnement renforcé qui permet une prise en charge plus globale de la personne et qui garantit ainsi son insertion durable dans le logement. Afin de mettre en place ce type d'accompagnement, il est possible, dans le cadre de l'aide sociale d'Etat, de financer cet accompagnement « hors les murs », directement auprès des personnes quel que soit leur lieu de vie : locataire dans le logement privé ou social, propriétaire, hébergé.

Les leviers d'actions et pratiques des SIAO

Afin de favoriser l'accès au logement des personnes en demande, certains SIAO travaillent en étroite collaboration avec les bailleurs sociaux locaux, selon différentes modalités :

- **Vérification de l'inscription au fichier unique de la demande sociale :** le SIAO des Côtes d'Armor (22) a accès au système informatique de la demande de logement social, Immoweb, pour vérifier la concordance entre la situation des ménages ayant déposé une demande de logement social et l'offre de logement disponible.
- **Participation des bailleurs sociaux aux commissions d'orientation,** à l'aune du SIAO de la Lozère.

– Participation du SIAO et orientation des demandes vers les commissions d'attributions de logements sociaux, à l'aune du SIAO de l'Yonne.

– **Convention avec les bailleurs** et accords collectifs départementaux par le SIAO. Le SIAO des Hautes Pyrénées projette, dans ses axes de travail définis dans une lettre de mission du Préfet, de conventionner avec les bailleurs pour faciliter l'accès direct au logement des ménages selon une logique de « circuits courts ». L'accès au logement est actuellement de la compétence du Comité logement, instance PDALPD traitant de la situation des publics défavorisés. Le parcours de la demande de logement social peut du coup être long (évaluation, commission, attribution par les bailleurs pouvant aller jusqu'à 6 mois). Aussi, une réflexion va être menée pour accélérer le processus, via un conventionnement SIAO/bailleurs. Le SIAO est par ailleurs un des principaux prescripteur d'AVDL, pouvant apporter une garantie pour le maintien dans le logement.

– **Mise à disposition du SIAO d'une partie du contingent réservataire Etat** et/ou transmission des demandes aux services déconcentrés pour positionnement sur le contingent par le SIAO du Maine et Loire (49).

« Le SIAO de la Lozère (48)

Participation des bailleurs à la commission d'orientation

Les bailleurs participent régulièrement aux commissions d'orientation. Les dossiers des personnes sont envoyés aux bailleurs en amont des commissions, pour qu'ils les étudient et vérifient qu'une demande de logement a effectivement été faite et qu'elle est actualisée.

Les bailleurs acceptent des dossiers avec ou sans accompagnement, selon la situation du ménage. Un accompagnement de type Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) ou Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) peut être activé pour certains ménages.

« Le SIAO du Maine-et-Loire (49)

Articulation prévention des expulsions

La relation est mise en œuvre dans le cadre du concours de la force publique octroyé « par principe ». La préfecture demande à la personne en situation d'expulsion de saisir le SIAO 49 sous 8 jours afin de rechercher une solution d'hébergement adéquate (hébergement d'insertion).

Le SIAO reçoit la personne pour expliquer la démarche et reconstruit le lien avec le référent (si il y en a un) afin d'agrèger les éléments d'évaluation nécessaires à la proposition d'hébergement par la commission partenariale d'orientation. Après orientation, le travailleur social du SIAO reste en lien avec la personne pour conserver une mobilisation sur la solution envisagée.

La volonté du SIAO est de recueillir l'adhésion et la mobilisation des personnes autour d'un projet d'hébergement, leur situation sera évaluée au cours de différents entretiens et des différentes démarches proposées. Le SIAO se place comme coordinateur de la démarche de relogement ou d'hébergement.

La préfecture notifie la proposition d'hébergement à la personne. Contrairement au DAHO, il n'existe pas de priorité sur les autres situations lorsque la personne est placée sur une liste d'attente.

Mobilisation du contingent Etat

Lorsque la commission évalue que le besoin du ménage est d'accéder à un logement autonome et non pas à un hébergement, le SIAO 49 peut préconiser l'orientation de la personne vers le contingent. La démarche est réalisée par le référent social qui peut s'appuyer sur les conclusions du SIAO. Le SIAO est en lien avec les services gestionnaires du contingent préfectoral afin de suivre l'accès au logement autonome.

3] PRÉCONISATIONS

1. PRÉCISER LE RÔLE DU SIAO QUANT À L'ACCÈS AU LOGEMENT EN COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES ACTEURS COMPÉTENTS

<p>Il convient de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Clarifier le rôle et la place des SIAO dans l'accès au logement social public et privé (conventionné ANAH) et son articulation avec les dispositifs d'accès au logement (commissions d'attribution des organismes HLM, contingents réservataires...). – Définir les modalités de collaboration : organiser par exemple des commissions d'orientation SIAO en présence des bailleurs, pour étudier les dossiers des ménages en demande de logement social. – Inscrire la place et les missions du SIAO dans les PDALPD comme "outil" d'articulation entre les PDAHI et les PDALPD. Dans ce cadre, il faut définir annuellement les objectifs d'accès au logement des personnes, la contribution des contingents réservataires au logement/relogement des demandes issues des SIAO. 	<p>ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Services de l'Etat – Bailleurs – SIAO
	<p>OUTILS/LEVIERS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Présence réciproque des acteurs aux différentes commissions (commission d'orientation SIAO et commission d'attribution des bailleurs). – Conventionnement tripartite entre SIAO, bailleurs et service de l'Etat pour préciser leur partenariat afin de favoriser l'accès au logement.

2. DONNER AUX SIAO LES MOYENS DE CONTRIBUER À L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS ABRI OU HÉBERGÉES

<p>Pour cela, il est nécessaire de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renforcer le rôle de recensement des ménages hébergés ou logés temporairement qui sollicitent un logement social ; chaque association devrait transmettre au SIAO ces demandes ; il revient également au référent social de veiller à ce que ces ménages aient formalisé une demande de logement social ; – Définir de manière partagée les éléments d'évaluation sociale pour permettre un accès plus direct au logement. Passer d'une logique de « capacité à sortir » à une logique de détermination du niveau d'accompagnement social pour une insertion durable dans le logement. 	<p>ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Services de l'Etat – Bailleurs / Collectivités et Action logement – SIAO
	<p>OUTILS/LEVIERS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Permettre au SIAO d'accéder au système informatique de la demande de logement social pour vérifier l'inscription au fichier unique de la demande ou procéder à cette inscription le cas échéant. – Organiser des réunions d'échange et de travail avec les bailleurs autour de l'évaluation sociale des ménages en demande de logement. Objectif : partager les éléments de diagnostic et sécuriser les différentes parties sur les conditions d'accès et de maintien dans le logement.

3. FAVORISER LES CONDITIONS D'ACCÈS AU LOGEMENT

<ul style="list-style-type: none"> – Harmoniser les critères de priorité pour l'accès au logement social dans le cadre des PDALPD, pour éviter que les orientations SIAO ne constituent une filière supplémentaire – Former les travailleurs sociaux à la réglementation et aux procédures d'accès au logement social, y compris dans leur articulation avec les SIAO. 	<p>ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Services de l'Etat – Bailleurs / Collectivités et Action logement
	<p>OUTILS/LEVIERS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Formation initiale et continue des intervenants sociaux sur la réglementation et les procédures d'accès aux logements sociaux.



LE SIAO SUR SON TERRITOIRE

Fiche 5 Quels partenaires pour le SIAO ?

Fiche 6 Quelle coordination des acteurs de l'hébergement / logement par le SIAO ?

Fiche 7 Le rôle d'observation du SIAO

Fiche 8 Quel périmètre d'action pour le SIAO ?

FICHE 5] QUELS PARTENAIRES POUR LE SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : les partenaires du SIAO / Coordination des acteurs / pilotage du SIAO.

Le SIAO vise à améliorer la coordination des acteurs pour permettre d'apporter une réponse adaptée aux besoins des personnes en situation de précarité. Cette mise en réseau des acteurs et des moyens doit favoriser un travail coordonné des intervenants de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

Pour cela, il est nécessaire que des liens opérationnels soient établis entre le SIAO et les différents partenaires de la santé, de l'asile, de la justice, des collectivités territoriales et du logement. La présence, ou au moins le lien effectif, avec différents partenaires au sein du SIAO est fondamentale pour poser un diagnostic pertinent sur la situations des personnes, les orienter vers une solution adaptée, prévenir les ruptures et les risques pour certains de se retrouver à la rue.

Comment s'organise le travail partenarial entre les acteurs ? Quels outils sont développés pour permettre cette collaboration ?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Des partenaires nombreux à associer au fonctionnement des SIAO

Les circulaires organisant le fonctionnement du SIAO mettent en exergue le champ large de ses partenaires. Ainsi, le SIAO doit pouvoir lier des partenariats avec des structures du secteur AHI dans le cadre de la centralisation des demandes, mais également avec toutes les institutions et acteurs en lien avec les personnes sans-abri ou en recherche de solution qui le sollicitent.

Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation :

« Le SIAO doit instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement. Il doit également être en relation avec les gestionnaires des dispositifs qui s'adressent aux demandeurs d'asile [...] »

Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation :

« [...] Le développement de partenariats avec les collectivités locales (départements, établissements publics de coopération intercommunales, communes, ...), les bailleurs sociaux, les acteurs du logement d'insertion, les opérateurs de l'accompagnement social, les secteurs de la santé, de l'administration pénitentiaire et du droit d'asile. En particulier,

le niveau régional pourra s'impliquer dans la formalisation des relations entre les SIAO et les plateformes régionales du service de l'asile, les ARS, les SPIP. »

2] ETAT DES LIEUX

Une articulation à développer avec les partenaires de la santé, de l'administration pénitentiaire, des collectivités territoriales et de l'asile

Les SIAO se sont concentrés lors de leur mise en place sur la coordination des acteurs de l'hébergement/logement. Les partenaires de la santé, de la justice, des collectivités et de l'asile ont été peu associés au montage du projet et à la concertation avec le secteur associatif, premier partenaire du SIAO. L'implication des partenaires s'est faite progressivement, eu égard au périmètre d'intervention du SIAO auprès des personnes sans-abri et mal logées au croisement des champs d'intervention d'une pluralité d'acteurs.

La présence ou du moins le lien effectif de différents partenaires au sein du SIAO est fondamentale pour poser un diagnostic pertinent sur la situation des personnes, les orienter vers une solution adaptée, prévenir les ruptures et les risques pour certains de se retrouver à la rue. Cette implication a posteriori n'est pas sans poser de questions et de difficultés, du fait du manque de visibilité et de lisibilité par les partenaires des objectifs et missions des SIAO.

« Le SIAO de Seine-Saint-Denis (93)

Le développement d'un axe santé

Les problèmes de santé des publics accueillis sont récurrents dans les structures du secteur de l'accueil-hébergement-insertion. De nombreuses demandes d'hébergement faisant état de problèmes de santé interrogent également une prise en charge relevant du médico-social voire du sanitaire. C'est pourquoi le SIAO 93 a priorisé au sein de son organisation un travail sur cette question de la santé. Notons également que l'Unité Territoriale de l'ARS 93 est membre du comité de pilotage du SIAO 93.

Actions mises en place

Des pistes de travail sur les orientations en LHSS
Projet d'une convention SIAO/LHSS/DRIHL/ARS de Seine-Saint-Denis afin d'organiser les partenariats entre les services sur les entrées et sorties de Lits Halte Soins Santé. Les appartements de coordination thérapeutique (ACT) en Seine-Saint-Denis sont organisés en « guichet unique », avec des échanges ponctuels mais non formalisés avec le SIAO.

Des relais développés par le SIAO avec

- les équipes mobiles de psychiatrie précarité: participation d'une psychiatre d'une équipe mobile psychiatrie précarité à l'une des instances du SIAO chaque semaine;
- les centres médico-psychologiques: participation régulière des assistants sociaux de CMP aux instances du SIAO;
- les permanences d'accès aux soins: connaissance du SIAO mais les relations restent très ponctuelles;
- les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) et les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CARRUD): contacts réguliers avec l'observatoire d'addictologie qui regroupent les CSAPA et les CARRUD du département, connaissances réciproques et fines à développer avant d'envisager les passerelles...

Une sensibilisation des professionnels du social aux problématiques de santé

Le SIAO n'organise pas en tant que telles des formations. Néanmoins, les 2 commissions d'orientation hebdomadaire du SIAO contribuent à la prise en compte de la dimension santé et à la professionnalisation des acteurs sur cette question. L'élargissement de ces instances à d'autres acteurs de la santé permettrait d'enrichir les interventions.

Les partenaires du secteur de la santé

Les contacts sont encore peu formalisés entre les SIAO et les acteurs de la santé, pour organiser les sorties d'hôpital ou organiser les prises en charge adaptées relevant du médico-social, du sanitaire et de la psychiatrie. Des demandes d'hébergement proviennent d'établissements hospitaliers mais la mise en place du SIAO n'a pas été l'occasion de redéfinir et d'améliorer le lien avec ce secteur, notamment avec les hôpitaux psychiatriques.

Dans certaines régions toutefois, des contacts ont été initiés avec les agences régionales de santé, souvent en raison d'une implication forte des services de l'Etat. Ainsi par exemple, le SIAO de Paris travaille, en lien avec la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) et l'ARS Ile-de-France à la rédaction d'une convention qui sera signée par le préfet de région.

Les partenaires de la justice

La coopération entre le SIAO et les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour l'hébergement des personnes sortant de prison est à développer. Historiquement l'administration pénitentiaire a signé des conventions avec des structures d'hébergement pour réserver des places directement. Le SIAO intègre progressivement le public justice, plus rapidement semble-il pour les personnes sortant de prison que pour les personnes placées sous-main de justice.

Selon l'enquête de la FNARS, 66% des SIAO recensent des demandes venant des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Les demandes d'orientation des sortants de prison sont adressées au SIAO, et sont traitées de la même manière que celles des autres publics en termes de transmission des demandes et évaluation

« Le SIAO de l'Yonne (89)

Des liens développés avec les acteurs de la justice pour favoriser l'insertion des personnes détenues

A la suite de difficultés rencontrées dans l'orientation de personnes sortant de détention, pour lesquelles aucune orientation en structure n'était envisageable du fait de leur situation pénale, un rapprochement avec les services pénitentiaires s'est opéré.

Après plusieurs rencontres, une commission spécifique a été mise en place, avec l'objectif de deux rencontres par an pour étudier de manière approfondie la situation des personnes détenues, plusieurs mois avant leur libération. La première rencontre a eu lieu en avril 2011, avec la participation de plusieurs partenaires: gestionnaires de structures, SPIP, DDCSPP, CG, MDPH, Service de psychiatrie du Centre de Détention...

Afin d'affiner les évaluations, il est également envisagé la tenue, une fois par trimestre, de permanences assurées par la coordinatrice, au sein du centre de détention.

sociale. Les demandes des personnes en aménagement de peine/permissionnaires continuent de faire l'objet d'un traitement en direct par les SPIP avec les structures conventionnées, avec information du SIAO de l'occupation de la place néanmoins.

Dans seulement 7 départements, les SPIP sont associés et participent aux commissions d'orientation.

Les partenaires de l'asile

Il y a aujourd'hui peu de liens formalisés entre les SIAO et les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) : seuls 26% des SIAO déclarent une coopération débutante avec ces plateformes, selon l'enquête IGAS, alors que les publics migrants constituent une part importante des demandes faites au SIAO du fait du sous-dimensionnement du Dispositif National d'Asile notamment (voir Fiche 13, quels publics pour le SIAO ?). Des modalités de collaboration sont prévues et existent entre SIAO et Plateforme d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, elles sont à développer :

- conventions de partenariat,
- réunions de travail entre plateforme d'accueil et SIAO,
- la désignation d'un interlocuteur au sein de la plateforme ou de l'OFIL,
- des échanges formalisés d'information sur les prises en charge par le SIAO de demandeurs d'asile,
- la participation de la PADA aux réunions SIAO...

Les acteurs du logement

Malgré l'objectif d'accès plus direct au logement, l'implication des acteurs du logement temporaire dans leur diversité (résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, opérateurs de la gestion locative adaptée et du mandat de gestion...) ainsi que des bailleurs sociaux et contingents réservataires, reste insuffisante pour assurer des orientations effectives et garantir la fluidité du système (Voir fiche 4: Quel rôle pour le SIAO dans l'accès au logement ?)

Les collectivités territoriales

Le conseil général est un acteur incontournable de l'action sociale. Les travailleurs sociaux de secteur constituent souvent la porte d'entrée dans les dispositifs. Ils sont les principaux prescripteurs des demandes et ils font des évaluations sociales. La participation des conseils généraux au sein des commissions d'orientation est faible : seuls 24% des SIAO selon l'enquête FNARS. Cette faible implication du conseil général est problématique, dans la mesure notamment où ils financent les mesures d'ASLL (Accompagnement Social Lié au Logement) dans le cadre des FSL (Fonds de Solidarité Logement). L'articulation avec les conseils généraux est également déterminante pour éviter les ruptures dans la prise en charge entre l'aide sociale à l'enfance et l'hébergement de droit commun pour les publics jeunes. Sur ce champ, la coordination et l'échange d'informations pour préparer les sorties des jeunes sont encore largement insuffisants entre le conseil général et le SIAO.

Plus largement les collectivités territoriales sont des partenaires à associer pour plusieurs raisons, car :

- Elles peuvent gérer des contingents réservataires de logements sociaux,
- Elles possèdent sur leur territoire un pourcentage de places d'hébergement (imposé par la loi), dans le cadre des PLH (Programmes Locaux de l'Habitat).

Des leviers pour initier des partenariats rapprochés

Pour pallier les faibles liens noués avec les différents partenaires de la santé, de la justice, des collectivités, du logement et de l'asile, des actions doivent être développées pour favoriser leur implication au sein du SIAO.

Développer la lisibilité et la visibilité du SIAO pour susciter l'adhésion des partenaires

L'implication des partenaires de la santé, de la justice, des collectivités et de l'asile nécessite de rattraper un déficit de communication et de légitimer l'action du SIAO pour permettre leur adhésion au dispositif. La circulaire du 29 mars 2012 invite notamment à l'organisation de réunions d'information avec les différents partenaires pour présenter le SIAO et ses objectifs, sous l'initiative des préfets de département et/ou de région. Sans l'appui des services de l'Etat, il sera difficile pour le SIAO d'initier seul ce travail de communication et de pédagogie alors qu'il n'a pas encore de légitimité ni d'existence administrative.

Signature de conventions pour définir des modalités d'actions communes

Au-delà, le conventionnement est également un des leviers visés par la circulaire du 29 mars 2012 pour formaliser les engagements respectifs avec les différents partenaires, de la transmission des demandes à la participation aux commissions d'orientation ou aux instances de pilotage.

« Participation du conseil général du Rhône au SIAO (69) »

Le Département du Rhône contribue de plusieurs manières au SIAO :

- **Orientation des demandes :** les professionnels des « Maison du Rhône » (MDR) orientent les ménages vers le SIAO (Maison de la Veille Sociale) et réalisent 10% des diagnostics traités pour les demandes d'hébergement. La connaissance du dispositif par les MDR (lieux d'accueil territoriaux des personnes en difficultés mis en place par le Conseil Général) doit se développer ;

- **Participation hebdomadaire à la commission d'orientation.** Il est prévu qu'un professionnel de la Direction du logement participe à ces commissions afin de donner un premier avis sur l'opportunité de mettre en place un ASLL notamment pour les ménages orientés en ALT. Cet avis est soumis à la validation des MDR ;

- **Articulation avec les différents services du conseil général.** La participation du conseil général au SIAO permet également de faire le lien avec d'autres thématiques qui relèvent du champ de compétence du Département. Des liens ont été établis avec des services du département suite à la présentation des situations en commission : protection de l'enfance, RSA, personnes âgées, personnes handicapées...

3] PRÉCONISATIONS

1. FAVORISER L'IMPLICATION DES DIFFÉRENTS PARTENAIRES AU FONCTIONNEMENT DU SIAO

Renforcer la coordination du SIAO avec le secteur de la santé, de la justice, avec le conseil général (dont l'ASE), les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile afin d'éviter les ruptures de prise en charge et d'organiser la coordination territoriale.

Pour cela, il est nécessaire :

- D'informer les partenaires sur le rôle, les missions, la plus-value du SIAO, via des réunions d'échange organisées sous l'égide des préfets,
- De définir des modalités de coopération entre le SIAO et ces partenaires: de la prescription de la demande aux orientations concertées en passant par la réflexion sur l'évolution du SIAO.

ACTEURS

- Services de l'Etat/Préfet
- SIAO
- Partenaires

OUTILS/LEVIERS

- Réunions d'information et d'échange
- Conventions de partenariat tripartites entre le SIAO, l'Etat et les partenaires qui définissent le contenu et les modalités opérationnelles du partenariat.

2. INSCRIRE LE SIAO DANS LES INSTANCES PARTENARIALES LOCALES

Le SIAO devrait participer à différentes instances (commissions de médiation DALO, CCAPEX, commissions d'attribution des bailleurs sociaux...) afin de faire connaître le rôle du SIAO et de faire le lien entre les différents dossiers et acteurs

FICHE 6] QUELLE COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT PAR LE SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : **coordination / animation du réseau / maillage territorial / régulation.**

La coordination des acteurs de l'hébergement et du logement est une mission essentielle des SIAO, qui doit permettre la mise en œuvre effective de ses autres missions que sont la centralisation des demandes, la régulation des orientations et l'observation.

Le SIAO doit instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement. Afin de poursuivre un objectif commun : proposer la réponse la plus adaptée aux personnes qui les sollicitent. Cette mise en réseau des acteurs par le SIAO refonde en profondeur les relations entre les acteurs, impliquant un changement des pratiques et une harmonisation de celles-ci. Quelles sont les modalités proposées par les SIAO pour favoriser cette coordination ?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Une mission de coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement

La circulaire du 8 avril 2010 présente les quatre missions des SIAO. La coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement constitue la seconde mission des SIAO, après la régulation des orientations. L'accompagnement personnalisé et l'observation constituent respectivement les troisième et quatrième champs de compétence des SIAO.

« Le SIAO doit instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement. Il doit également être en relation avec les gestionnaires des dispositifs qui s'adressent aux demandeurs d'asile pour contribuer à organiser une meilleure adéquation entre les besoins et l'offre au profit de ces publics. Les évaluations sociales devront être harmonisées, reconnues par tous, et être réalisées selon les cas par le dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion (accueil de jour, hébergement d'urgence...), les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS), ou les services sociaux polyvalents de secteur dans un cadre défini d'un commun accord entre l'État, les communes et les conseils généraux. Les orientations vers les solutions adaptées d'hébergement ou de logement seront décidées selon des modalités et des critères définis de manière partenariale. »

Cette mission de coordination est précisée pour les deux volets du SIAO, Urgence et Insertion (le volet insertion du SIAO comprenant l'orientation vers les structures d'hébergement et de logement accompagné)

Mission du volet Urgence : coordonner les acteurs de la veille sociale

« L'opérateur organise régulièrement des rencontres entre acteurs de la veille sociale afin de favoriser la coopération entre tous, la recherche collective de solutions face aux difficultés rencontrées. L'opérateur travaille avec l'Etat à la définition des secteurs ouverts par les équipes mobiles, et veille à ce que l'ensemble du territoire soit « maillé » par une équipe « référent ». Il favorise le lien entre équipes mobiles psychiatrie, équipes mobiles sociales, et services de médecine. »

Mission du volet Insertion : mettre en place une concertation territoriale

« L'opérateur n'a pas vocation à prendre des décisions unilatérales, mais plutôt à animer une commission, dont les membres seront définis en fonction du contexte local, et dans laquelle les représentants des structures d'hébergement sont les acteurs principaux, aux côtés de l'Etat, des collectivités locales (Conseil Général, communes et EPCI), et des représentants des bailleurs sociaux. En fonction des contextes locaux cette commission peut associer tout autre partenaire. »

2] ETAT DES LIEUX: PRATIQUES, FREINS, LEVIERS

Une coordination des acteurs en marche

Près de deux ans après la mise en place du SIAO, la régulation coordonnée des orientations n'est pas remise en cause par les acteurs du secteur de l'hébergement et de l'insertion et constitue une de ses meilleures avancées. En effet, 85% des SIAO déclarent que leur mise en place a permis une meilleure coordination des acteurs de terrain bien que sur de nombreux territoires, un travail collectif existait déjà entre les structures de manière informelle via des réseaux d'acteurs. Cette coordination a été prolongée, de la centralisation des demandes aux orientations. Pour ce faire, les SIAO ont initié un travail de mise en réseau avec les différents acteurs et institué des outils pour fonctionner ensemble.

Les SIAO ont mis en place des instances partenariales de coordination :

- **des commissions d'orientation** qui au-delà de l'attribution de places ou d'orientation de situation, sont aussi des espaces de coordination et d'observation.

- **des commissions « situations complexes »** ou « situations préoccupantes et chroniques ». Dans le cadre du volet Urgence, de nombreux SIAO organisent des commissions « situations complexes » ou commissions « étude des situations préoccupantes » dont l'objectif est d'étudier collectivement des situations de personnes recourant de manière chronique à l'urgence pour lesquelles aucune solution n'a abouti ou été trouvée et de construire une réponse adaptée. Ces commissions permettent aussi de repérer des problématiques pour lesquelles il n'existe aucune réponse.

- **des commissions veille sociale** ou d'animation territoriale, qui permettent d'animer et de réguler l'action des différents dispositifs locaux. C'est le cas du SIAO 35 qui a mis en place des commissions territoriales de l'hébergement d'urgence et de l'observation sociale sur 5 territoires. Ces commissions ont pour objet de favoriser la connaissance entre acteurs, de recueillir les informations nécessaires à la compréhension des problématiques locales et d'élaborer des recommandations en direction des acteurs locaux de la lutte contre l'exclusion. Ces commissions rassemblent l'ensemble des partenaires pour faire le point sur l'activité d'urgence du territoire et échanger sur les situations problématiques et toute autre thématique. Les acteurs présents sont par exemple : les représentants de l'Etat, les collectivités, les CCAS, l'hôpital, les CHRS, les CHU, les accueils de jour, le Samu social, etc.

Les différentes commissions permettent de poser certains dysfonctionnements, de repérer des manques et de faire émerger de nouvelles pratiques. C'est dans ce cadre que sont adaptés les règles et les outils de fonctionnement du SIAO, pour améliorer la prise en charge des personnes.

Une coordination à consolider

Tous les acteurs de l'hébergement et du logement ne participent pas encore activement au SIAO pour adresser les demandes et mettre à disposition les places. La coordination des acteurs prend du temps et nécessite de convaincre sur sa plus-value et de reconnaître les places et contraintes de chacun.

« Le SIAO Val-d'Oise (95)

La coordination des acteurs de l'urgence

Le SIAO volet Urgence du Val d'Oise organise plusieurs instances de coordination :

Des coordinations opérationnelles et techniques :

Le Comité technique : Ce comité réunit une fois par mois les acteurs de terrain de la chaîne « maraudes, accueil de jour, structures d'hébergement d'urgence, SIAO Urgence/115 » pour présenter et échanger sur des situations spécifiques (situations complexes) identifiées sur les territoires du département. Une meilleure connaissance des situations sociales des personnes permet de définir en séance l'orientation la plus adaptée possible en matière d'hébergement et faciliter leur parcours d'insertion.

La coordination des maraudes : Cette instance se réunit à un rythme trimestriel et a deux objectifs :

- La régulation technique entre les maraudes bénévoles et professionnelles, et le 115/SIAO Urgence.
- L'échange autour de situations individuelles repérées par les équipes mobiles.

Des coordinations à dimension stratégique

La coordination des 9 Accueils de jour du département :

- Cette coordination se réunit une fois par trimestre, avec les objectifs suivants :
- la définition des accueils de jour dans la nouvelle configuration du dispositif d'urgence,
- l'organisation d'un réseau autour de l'identification de problématiques communes,
- la mise en place d'outils communs (outils d'observation notamment),
- la valorisation de l'évolution des accueils de jour.

Les Coordinations Locales des Acteurs de l'Urgence sociale :

Le SIAO Urgence réunit les structures et services intervenant dans le champ de l'urgence sociale, selon leur secteur géographique d'intervention. 4 territoires ont été constitués. Le SIAO organise une coordination pour chacun des territoires tous les 6 mois. Les objectifs de ces coordinations sont les suivants :

- Une meilleure connaissance des partenaires et des dispositifs par territoire
- L'articulation des interventions et l'émergence de solutions de proximité
- Une connaissance partagée des publics et de leurs parcours
- L'identification et la mutualisation des besoins et des réponses
- L'équité des réponses par territoire.

Le SIAO doit être une plateforme permettant d'initier un travail en commun, où chacun explique ses contraintes, et doit arriver à créer un consensus pour établir une charte et des outils communs. Un travail d'ouverture doit être fait auprès des acteurs afin de les soutenir dans leur activité et de les ouvrir au secteur du logement, souvent méconnu. Mais ces changements de culture et de modèle ne doivent pas reposer uniquement sur le volontariat et la bonne volonté des opérateurs. L'Etat doit être moteur, en établissant une doctrine claire en termes de fonctionnement des SIAO, en fixant des objectifs opérationnels concrets et réalistes aux opérateurs et doit jouer son rôle d'autorité de tutelle avec ceux qui ne les respecteraient pas.

La mobilisation des acteurs dans le SIAO ne peut être effective que si chacun connaît son rôle au sein du SIAO et si certaines craintes telles que la perte d'autonomie des structures, la perte de lien entre travailleur social et personnes accueillies sont levées. Pour lever ces craintes, il s'agit de se rencontrer et de définir collectivement la place de chacun : définir l'implication des différents acteurs de la transmission des demandes à la mise à disposition de l'offre, en passant par la régulation des orientations.

3] PRÉCONISATIONS

1. DÉFINIR L'IMPLICATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT ACCOMPAGNÉ AU SIAO

Définir l'implication de chacun des acteurs de l'hébergement et du logement accompagné dans le fonctionnement du SIAO : transmission des demandes, mise à disposition et renseignement de la disponibilité des places, mutualisation des travailleurs sociaux, présence au sein des commissions d'orientation ou d'échange, ...

2. ORGANISER LA PARTICIPATION DES ACTEURS DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT ACCOMPAGNÉ AUX INSTANCES DU SIAO

Les acteurs de l'hébergement et du logement accompagné doivent participer aux diverses instances du SIAO. Objectifs : permettre de coordonner les interventions, de proposer des orientations adaptées aux demandes des personnes. Elles doivent aussi favoriser la proposition de solutions aux personnes qui ne sollicitent plus le dispositif.

Ces différentes instances sont :

- **Les commissions d'orientation**, qui doivent associer une pluralité d'acteurs : les associations gestionnaires d'hébergement et d'accès au logement, les services déconcentrés de l'Etat, et les partenaires,
- **Les réunions de synthèse** entre les acteurs du SIAO, pour trouver des réponses aux situations complexes (personnes qui sollicitent de manière chronique l'urgence et/ou pour lesquelles la commission d'orientation ne trouve pas de réponses).
- **Les réunions d'évaluation (Comité de pilotage)** du fonctionnement du SIAO pour envisager les évolutions à apporter pour mieux répondre aux besoins des personnes.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- SIAO
- Structures d'hébergement et de logement accompagné

OUTILS / LEVIERS

- Proposer des conventions de partenariat tripartite association/SIAO/Etat afin de valider leur engagement au sein du SIAO, en parallèle de ceux déjà prévu dans la contractualisation bilatérale Etat/association.
- Participation des acteurs de l'hébergement et du logement accompagné aux différentes instances du SIAO (commission d'orientation, réunion de synthèse, réunion d'évaluation du SIAO...).

FICHE 7] LE RÔLE D'OBSERVATION DU SIAO

Thématiques développées dans la fiche : Rôle du SIAO pour contribuer à l'observation sociale / Base de données d'observation sociale (BDOS) / convergence des logiciels / exploitation statistique des données au regard de la CNIL.

Parmi leurs missions, les SIAO doivent constituer des plateformes départementales d'observation des besoins. Véritable enjeu de la Refondation, l'observation sociale doit contribuer à la connaissance précise et actualisée des besoins des personnes en situation de précarité et permettre de questionner l'efficacité des réponses qui leur sont apportées. Les informations recueillies par le SIAO doivent fournir des indicateurs objectifs, indispensables pour ajuster les pratiques et les dispositifs, et garantir l'adaptation de la programmation territoriale (PDAHI, PDALPD...).

Les attentes en matière d'observation sont fortes au niveau du SIAO. Pour être en capacité de réaliser une observation de qualité, le SIAO doit faire face à plusieurs défis de taille : la connaissance de l'intégralité de l'offre et de la demande sur son territoire, la disposition d'outils et de moyens suffisants pour conduire sa mission d'observation.

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Une mission d'observation qui s'appuie sur des systèmes d'information

« Le SIAO contribuera enfin à la mise en place d'observatoires locaux, nécessaires pour ajuster au fil du temps l'offre aux besoins. » Pour permettre cette observation, la circulaire du 8 avril 2010 indique la mise en place d'un système d'information pour équiper les SIAO, permettant à terme la gestion des places et le suivi du parcours individualisé. Dans l'attente du Système d'Information, la circulaire du 7 juillet 2010, annonce le développement d'un outil de gestion des demandes doublé d'un dispositif organisationnel de recensement de l'offre. La solution proposée n'est pas obligatoire. Ainsi, chaque porteur de SIAO qui dispose de ses propres outils, peut continuer à les utiliser. Les outils doivent cependant présenter des fonctionnalités similaires permettant la connaissance des demandes et de l'offre disponible afin de réaliser la meilleure orientation possible.

La circulaire définit aussi des indicateurs statistiques pour organiser l'observation : « Ceux-ci devront être suivis par les SIAO et transmis aux services de l'Etat de façon hebdomadaire. Ces indicateurs relèvent de l'urgence et de l'insertion ». (Annexe II de la circulaire du 8 avril 2010)

Une convergence des logiciels annoncée

La Circulaire du 29 mars 2012, constate le manque d'effectivité de la mission d'observation des SIAO sur de nombreux territoires, notamment lié au manque

d'outillage des acteurs. Depuis plusieurs mois, des logiciels hétérogènes coexistent pour enregistrer l'activité du SIAO : le SI SIAO développé par la DGCS, ProGdis 115/SIAO développé par la FNARS en accord avec la DGCS, le 4D de Paxtel et quelques logiciels locaux. Cette hétérogénéité crée une difficulté pour l'analyse des données, une concurrence entre les logiciels et un manque général de cohérence. Pour répondre à ces difficultés, la circulaire annonce une convergence des logiciels : « Une démarche de convergence entre les différents systèmes d'information (SI) utilisés par les SIAO vers un SI unique est maintenant actée ».

« Cet outil unique, développé à partir du SI SIAO, qui garantira à terme l'homogénéité des données saisies, facilitera la gestion interdépartementale des demandes, limitera les doublons et enfin autorisera la mise en place d'interfaces avec les applications des structures d'hébergement et de logement accompagné dont l'absence handicape aujourd'hui l'utilisation du logiciel du SIAO par ces structures.

Dans cette perspective, il convient d'inviter les SIAO n'ayant pas encore opté pour un logiciel, à utiliser le SI SIAO.

Par ailleurs, la DGCS continuera d'organiser des sessions de formation à l'utilisation du SI SIAO, et proposera pour l'ensemble des utilisateurs, un accompagnement par un prestataire pour la prise en main de l'outil informatique et du développement du logiciel. »

Circulaire du 29 mars 2012

2] ETAT DES LIEUX: ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

Une mission d'observation à développer

Deux ans après leur mise en place, très peu de SIAO ont développé ou même entamé une réflexion sur leur mission d'observation sociale faute d'outils efficaces et de temps.

Des freins

Bien que la plupart soient équipés, les SIAO et les structures gestionnaires utilisent encore très rarement un système d'information pour automatiser et optimiser la gestion des places, ou pour extraire des données d'observation sociale. En cause : un manque d'opérationnalité des logiciels et d'appropriation suffisante des outils proposés. Cet outil doit pourtant être adapté à la fois au personnel du SIAO, qui gère la régulation des demandes et des offres en pré-instruisant les demandes, ainsi qu'aux travailleurs sociaux et aux gestionnaires

« Le SIAO des Côtes-d'Armor (22) »

Développement d'une observation sociale

Le département des Côtes-d'Armor a mis en place une observation portant sur l'activité SIAO via la création d'une « Commission observatoire ». Cette commission portée par l'association Adalea et la DDSC des Côtes-d'Armor se réunit une fois par an. La commission a publié son premier rapport en mai 2012. Il contribuera à alimenter les travaux du PDAHI et du PDALPD et répond à l'objectif d'analyse des besoins sociaux. Il permettra de faire évoluer l'offre en tenant compte des éléments d'observation recueillis.

Les informations recueillies concernent l'activité (nombre de demandes, réponses apportées par le 115 aux demandes d'hébergement et motifs des demandes qui n'aboutissent pas à une mise à l'abri...) et le public (typologie des publics : nationalité, âge, composition familiale, situation résidentielle, raison principale de l'urgence sociale, ressources, demandeur de l'hébergement, durée d'errance).

Par ailleurs, plusieurs informations sont présentées par structure relais, par ville, par dispositif, par typologie de logement. Les informations relatives à la commission unique d'attribution (CUA) sont aussi répertoriées :

- non-attributions des offres en amont de la CUA par dispositif et par typologie,
- attributions des offres par dispositif en CUA,
- motifs de non hébergement : impossibilité de joindre le ménage, refus du ménage pour délocalisation, attribution dans le parc privé/public, séparation avec l'animal...,
- refus de la structure d'hébergement.

Ces travaux départementaux vont alimenter aussi l'observation régionale SIAO animée par l'association régionale FNARS et le CREAL.

d'hébergement et de logement qui le renseignent pour permettre la transmission des demandes et des places vacantes.

La centralisation des informations demande par ailleurs un travail de saisie et de suivi important du SIAO, mais aussi, des acteurs qui font remonter leurs données. Beaucoup de SIAO ont constitué, en parallèle, leurs propres outils de gestion (tableau Excel / ACCESS) en attendant l'opérationnalité des logiciels prévus pour pouvoir répondre aux demandes régulières des DDSC.

Des pratiques d'observation développées

Malgré ces contraintes, plusieurs SIAO ont commencé à produire leur premier rapport d'activité. C'est le cas pour 78% des SIAO selon l'enquête réalisée par la FNARS en mars 2012.

De nombreux SIAO sont par ailleurs sollicités régulièrement par leur DDSC pour produire des statistiques sur le volume d'activité notamment sur les indicateurs suivants :

- nombre de demandes dont les demandes en attente et les demandes traitées,
- l'issue des demandes,
- les besoins non pourvus,
- nombre de personnes en capacité d'accéder à un logement, prioritaires DALO...).

Les données statistiques servent également à alimenter la réflexion sur l'actualisation des PDAHI sur certains territoires, et contribuent à la mise en place d'une observation régionale. C'est notamment le cas du SIAO des Côtes-d'Armor.

L'observation sous conditions : un système d'information et des moyens

La réalisation de cette mission nécessite pour être pleinement efficace à la fois des outils performants, des moyens et une formation des acteurs - trois conditions qui font défaut aujourd'hui. La montée en charge de systèmes d'information adaptés aux besoins et aux contraintes des structures est donc déterminante. Il s'agit aussi de clarifier la mission d'observation du SIAO, de définir collectivement les indicateurs d'observation et surtout de favoriser la formation des différents acteurs.

Des indicateurs statistiques communs pour alimenter une base de données d'observation sociale : la BDOS

Un groupe de travail piloté par l'ONPES a défini en 2011 un socle d'indicateurs statistiques qui devront alimenter la base de données d'observation sociale (BDOS). La BDOS a pour objectif de produire des éléments de connaissance sur l'activité des SIAO, les publics et leurs parcours. La BDOS compilera les données des différents logiciels pour produire des indicateurs déclinés au niveau local, départemental, régional et national. Les données brutes seront anonymisées et la BDOS ne donnera accès qu'à des données statistiques compilées. Ces données seront accessibles aux opérateurs et à l'Etat. Afin de garantir ces conditions, la DREES sera en charge du pilotage d'un comité éthique sur la question.

« Les SIAO en Aquitaine

Un groupe de travail mis en place pour définir des indicateurs statistiques en Aquitaine

La FNARS régionale a impulsé un groupe de travail pour définir des indicateurs statistiques. Ceux-ci ont été définis selon plusieurs critères : liés au dispositif AHI, liés à l'analyse des flux, liés aux données de cadrage d'hébergement et logement, liés au profil socio-économique des usagers. Les SIAO seront chargés de renseigner ces indicateurs ainsi que les 115 mais les données seront aussi issues d'autres sources de données dont la DREAL dans le cadre d'un observatoire logement. L'observation de l'activité SIAO s'inscrit pleinement dans une observation sociale régionale.

Les indicateurs de la BDOS seront définis par personne et par ménage puis ils seront déclinés selon :

- le type de demande (urgence, insertion),
- la composition du ménage (seul, en couple...),
- la situation au regard du logement au moment de la demande (hébergé chez un tiers, locataire, à la rue...),
- la situation sociale initiale (éligibilité acquise au DAHO, femme victime de violence),
- le type de place proposée (urgence, stabilisation, insertion, logement).

Des pratiques de SIAO pour définir une observation harmonisée : Plusieurs régions (Bretagne, Pays de la Loire, Aquitaine, Île-de-France) ont d'ores et déjà mis en place des groupes de travail avec les SIAO pour définir les modalités de mise en œuvre d'une observation régionale en s'accordant sur les informations disponibles, sur la manière commune de recueillir les informations, et sur la détermination d'indicateurs statistiques. Cette observation est encore au stade de la maturation car la collecte des données n'est pas sans difficulté. Pour la détermination d'indicateurs statistiques, il faudra prendre en considération les indicateurs définis dans le cadre de la BDOS.

Un système d'information partagé et performant

Le choix d'équipement laissé aux SIAO a amené la coexistence de plusieurs logiciels présentant des fonctionnalités diverses d'enregistrement. Cette situation a rendu délicate l'incrémentation de la base de données nationale. La convergence des outils vers un logiciel unique, préconisé par l'IGAS dans son rapport d'évaluation de février 2012, a été retenue dans la circulaire de mars 2012. L'objectif est de mettre en place un outil informatique unique garant de la cohérence de l'observation entre les départements et les régions.

Le projet de convergence des logiciels, piloté par la DGCS, concerne tous les logiciels existants. Il a pour objectif de proposer aux opérateurs SIAO, à l'horizon 2013, un outil unique optimisé et permettant de réaliser une observation sociale satisfaisante. Pour que la convergence soit efficiente, il semble essentiel de :

- préserver des fonctionnalités, de façon à ce que le rapprochement des outils ne conduise pas les acteurs

- à devoir se former à nouveau ;
- récupérer toutes les données déjà saisies ;
- accompagner les acteurs pendant la phase transitoire et par la suite ;
- respecter les règles de sécurité et des principes éthiques.

Un accompagnement des acteurs à l'observation sociale

L'appropriation d'un nouvel outil informatique n'est pas sans difficulté. Elle nécessite une formation des utilisateurs à :

- L'utilisation de l'outil informatique,
- L'exploitation des données statistiques,
- La qualité des informations saisies pour produire des données strictement nécessaires à l'observation et non préjudiciables pour les personnes.

Les informations saisies doivent respecter les règles de sécurité et de déontologie, encadrées par la CNIL. Avec la mise en place des SIAO, le secteur a pris conscience du nécessaire encadrement du recueil et de l'analyse des données. Si les associations ne sont pas hostiles à la mise en place d'un système d'information permettant d'améliorer la prise en charge des personnes et les conditions d'observation du secteur, elles affirment la nécessité de :

- protéger les données personnelles,
- respecter les personnes,
- définir les conditions de partage et de conservation des données (selon les types d'information, le profil des utilisateurs et entre SIAO).

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés est particulièrement sensible à plusieurs éléments :

- le « principe de proportionnalité » : toutes les informations demandées doivent avoir une utilité pour la prise en charge des personnes,
- le droit des personnes : respect de l'inconditionnalité de l'accueil, le droit à l'information, à l'opposition, à la rectification et à la suppression,
- la sécurisation des informations.

Les informations saisies par les SIAO étant des informations à caractère personnel, chaque logiciel doit faire l'objet d'une autorisation de la CNIL et le prestataire doit immédiatement appliquer les recommandations de la CNIL en matière de sécurité et d'accès aux données.

LES RÈGLES DE SÉCURITÉ DE LA CNIL

- l'accès à la base de données doit se faire à partir d'une adresse sécurisée (https),
- l'hébergeur de la base de données doit garantir le respect de la confidentialité,
- la connexion à la base de données doit se faire à partir d'un identifiant personnel et individuel qui comprend des caractères spéciaux,
- les données ont une durée de conservation limitée qui varie selon les données,
- lors du traitement statistique aucune identification des personnes ne doit être possible,
- les services de l'Etat ne peuvent avoir accès qu'à des données anonymisées agrégées, c'est-à-dire uniquement en mode « consultation de statistiques ».

3] PRÉCONISATIONS

1. FINALISER LA CONVERGENCE DES LOGICIELS

Pour aboutir à un système d'information partagé, sécurisé, ergonomique et adapté à l'utilisation des acteurs	ACTEURS <ul style="list-style-type: none"> – DGCS – Services de l'Etat – SIAO
--	---

2. ACCOMPAGNER ET FORMER LES ACTEURS

<ul style="list-style-type: none"> – L'utilisation de l'outil informatique, – La qualité des informations saisies (Produire des données non préjudiciables pour les personnes, respecter les règles de sécurité et de déontologie), – L'exploitation des données statistiques. 	ACTEURS <ul style="list-style-type: none"> – Services de l'Etat/DGCS – FNARS
	OUTILS/LEVIERS <ul style="list-style-type: none"> – Des formations

3. HARMONISER LE RECUEIL DE DONNÉES ET PRIVILÉGIER L'ANALYSE DES INDICATEURS DE LA BDOS

Il s'agit de demander à chaque SIAO de renseigner les mêmes indicateurs pour permettre l'agrégation des données et une observation pertinente à différents échelons territoriaux.	ACTEURS <ul style="list-style-type: none"> – DGCS – Services de l'Etat – SIAO
---	---

4. UTILISER LES DONNÉES ISSUES DE L'OBSERVATION DES SIAO POUR PILOTER LES POLITIQUES TERRITORIALES

<p>En complément des autres données de l'observation sociale locale (baromètre d'observation CCAS/CIAS/observatoires locaux/données d'observation des collectivités), les données du SIAO doivent servir à :</p> <ul style="list-style-type: none"> – constituer des diagnostics partagés entre acteurs afin d'objectiver les besoins, leurs évolutions et l'adaptation de l'offre qu'elles impliquent à court terme et de façon plus structurelle, – Alimenter les outils de programmation tels que les PDAHI, les PDALPD, les PLH. 	ACTEURS <ul style="list-style-type: none"> – Services de l'Etat/Conseil Général – SIAO
	OUTILS/LEVIERS <ul style="list-style-type: none"> – Des réunions collectives d'échange et d'analyse partagée des données d'observation

FICHE 8] QUEL TERRITOIRE POUR LE SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : Territoires et SIAO / Antennes locales / Coordination régionale et inter départementalisation / Transversalité de la rue au logement

Le périmètre d'action du SIAO interroge tant la question de son territoire, que celle de l'étendue de ses missions de la rue au logement.

Les SIAO questionnent la territorialisation de l'action pour mieux répondre aux besoins. Service d'accueil et d'orientation, le SIAO doit être accessible à toute personne, en tout point du territoire, sans discrimination. Quel est le territoire le plus pertinent pour le SIAO, pour répondre au mieux à la fois à ses objectifs de simplification et d'amélioration de la prise en charge des personnes et de centralisation des demandes et des offres ? Est-ce systématiquement le département, selon quelle organisation ?

Dans son rôle de coordination des acteurs de la rue au logement, l'action du SIAO invite également à dépasser les frontières du département pour travailler avec des interlocuteurs dont l'échelon d'intervention diffère (PADA, ARS, DRSPIP, Etablissements pénitentiaires...) ou pour traiter des demandes de personnes en transit ou venant d'autres départements. Quelle collaboration installer entre SIAO ?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Une compétence départementale des SIAO

La circulaire du 8 avril 2010 précise la compétence départementale du SIAO, en laissant une marge de manœuvre à chaque territoire pour définir son organisation avec la possibilité notamment de créer des antennes locales, infra-départementales.

« Le service intégré d'accueil et d'orientation est mis en place par le préfet à l'échelle départementale.

Les modalités d'organisation de ce service tiendront compte de la taille, des caractéristiques et des problématiques propres aux départements, ainsi que des dispositifs déjà en place et répondant aux objectifs du service intégré de l'accueil et de l'orientation. »

L'accès au service public fait par ailleurs partie des principes fondamentaux du SIAO, élément structurant du service public de l'hébergement et de l'accès au logement : « toute personne en ayant besoin doit pouvoir trouver un service de l'accueil et de l'orientation en tout point du territoire, sans discrimination, et apportant une réponse à ses besoins ». L'action des SIAO doit être territorialisée et « vise toutes les personnes, notamment celles qui se présentent en dehors du chef-lieu de département. »

La circulaire 29 mars 2012, invite à la convergence des SIAO sur les départements vers un SIAO unique mais ne remet pas en cause la possible organisation territoriale de ce dernier.

« Si dans un premier temps l'existence de deux SIAO (urgence/insertion) par département a été admise, il convient désormais d'organiser la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois dans ces deux domaines. [...] Toutefois, cette organisation n'interdit pas le maintien d'antennes territoriales infra-départementales. »

Un champ d'intervention élargi à la région sur certaines de ses missions

La circulaire 29 mars 2012 souligne également le rayonnement du SIAO à un niveau supra-départemental, pour lui permettre de nouer des partenariats indispensables à la réalisation de ses missions. La région constitue également un échelon pertinent de gouvernance des SIAO pour permettre des échanges de pratiques entre SIAO, et pour définir des modalités d'actions transversales et harmonisées.

« Je vous invite ainsi à les aider dans le développement de partenariats avec les collectivités locales (départements, établissements publics de coopération intercommunales, communes, ...), les bailleurs sociaux, les acteurs du logement d'insertion, les opérateurs de l'accompagnement social, les

secteurs de la santé, de l'administration pénitentiaire et du droit d'asile. En particulier, le niveau régional pourra s'impliquer dans la formalisation des relations entre les SIAO et les plateformes régionales du service de l'asile, les ARS, les SPIP. Au besoin, vous organiserez des réunions auprès des partenaires, afin de valoriser l'action des SIAO, et la plus-value d'une telle mise en réseau.»

« S'agissant de la gouvernance régionale des SIAO, elle doit se traduire par l'organisation d'échanges réguliers, afin de partager des pratiques, et de contribuer ainsi à l'amélioration du service. »

2] ETAT DES LIEUX: ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

Une organisation territoriale diversifiée

Des SIAO départementalisés

Les données de l'enquête FNARS et du rapport de l'IGAS sur les SIAO montrent que l'organisation territoriale des SIAO est variable. **La plupart des SIAO se sont organisés à l'échelon départemental**, comme le suggère la circulaire, selon un modèle unique pour 63% des SIAO, ou en deux SIAO distincts avec d'un côté un SIAO Urgence et de l'autre un SIAO Insertion.

Quatre départements ont choisi une organisation infra-départementale créant entre deux et sept SIAO par département. Le Nord et le Pas-de-Calais ont mis en place respectivement six et sept SIAO infra départementaux. Le Tarn et la Seine-Maritime ont quant à eux créé deux et trois SIAO par bassin de vie autour de grandes agglomérations comme Rouen et Le Havre. Ce modèle est questionné par le rapport de l'IGAS, et par la circulaire du 29 mars 2012, qui appellent à privilégier une organisation combinant une coordination départementale et des antennes territoriales.

Des antennes territoriales

Bien que leur pilotage soit départementalisé, de nombreux SIAO se sont organisés avec des antennes locales, dans une logique de proximité, pour être au plus près des bassins de vie. L'échelon départemental apparaît comme l'échelon le plus pertinent en termes de pilotage notamment pour les questions de coordination et de centralisation. Cet échelon permet une visibilité plus juste des publics et des dispositifs.

La mise en place d'antennes territoriales permet, quant à elle, de répondre aux objectifs de simplification des démarches pour les publics et à une logique de proximité. En effet, les personnes doivent pouvoir s'adresser à une structure proche du lieu où elles se trouvent, c'est-à-dire un périmètre territorial acceptable. Ainsi, elles peuvent avoir une évaluation/diagnostic de leur situation et une orientation adaptée sans pour autant faire de longs déplacements; en particulier dans les situations d'urgence. La réalisation des entretiens décentralisés dans de multiples lieux d'accueil, est à la fois pertinente en termes d'optimisation des moyens pour les travailleurs sociaux, en termes de déplacements pour les personnes et en termes de connaissance du public. En effet, une partie de ce public ne serait peut-être pas accompagné sans cette proximité.

« Le SIAO des Bouches-du-Rhône (13)

Des antennes territorialisées

Le SIAO des Bouches-du-Rhône est organisé par territoire : il a une structure sur Marseille et 4 autres sur 4 territoires dits « hors Marseille » : La Ciotat, l'Agglo pôle Provence (Salon), la communauté du Pays d'Aix (CPA) et la communauté de communes Arles, Crau, Camargue, Montagnette. Les antennes territoriales hors Marseille sont animées grâce au dispositif « accompagnement vers et dans le logement » (AVDL) qui a été mis en place en janvier 2010. Elles sont chargées de l'animation et de la coordination des commissions, du recensement de l'offre et de la demande d'hébergement et du suivi des parcours. D'autre part, elles ont une mission orientée vers l'accès et le maintien dans le logement pour les publics DALO et/ou sortant d'hébergement et de logement accompagné ou pour les personnes rencontrant des difficultés dans le logement.

De nombreux départements ont mis en place des antennes territoriales, le plus souvent pour la réalisation des évaluations sociales, comme dans les Côtes-d'Armor avec les structures relais, mais également pour le traitement des orientations via des commissions parfois territorialisées pour traiter les demandes du territoire, comme dans le département de l'Hérault avec quatre commissions mensuelles dont une à Sète, une à Béziers et deux à Montpellier.

Une coordination régionale à développer

Concevoir des modalités d'action transversales entre SIAO dans l'intérêt des personnes

Dans son rôle de coordination des acteurs de la rue au logement, l'action du SIAO invite également à dépasser les frontières du département pour travailler avec des interlocuteurs dont l'échelon d'intervention diffère (PADA, ARS, DRSPIP, Etablissements pénitentiaires...) ou pour traiter des demandes de personnes en transit ou venant d'autres départements.

Les parcours des personnes ou le défaut de places disponibles appellent parfois également la mobilisation de solutions à l'extérieur du département, sur les départements limitrophes, le plus souvent, mais également avec des départements d'autres régions pour certains types de demandes et de publics. Cela peut être le cas notamment des femmes victimes de violence conjugale – qui nécessitent parfois un éloignement du conjoint – des personnes sortant de prison, pour organiser leur sortie des établissements pénitentiaires dans leur département d'origine ou non. Les possibilités d'orientation pour ces publics dits « spécifiques », souvent insuffisantes, peuvent relever de conventions publiques départementales ou nationales, qui entrent plus ou moins facilement dans la logique du SIAO, car des réseaux de coordination propre existent hors du SIAO (Dispositif Acsé pour les femmes en situation de prostitution par exemple).

La coordination entre SIAO au niveau inter-départemental permet de déterminer les modalités de transmissions des demandes qui respectent à la fois le droit des personnes

(transmission des rapports d'évaluation sociale) et un fonctionnement soutenable pour les acteurs et SIAO des différents territoires, aux organisations parfois différentes. Centrés sur le développement de la coordination avec les acteurs de leurs départements respectifs, peu de SIAO ont initié des travaux sur la coordination inter-départementale.

La coordination des SIAO constitue un enjeu pour répondre de manière adaptée aux demandes des personnes, et éviter les écueils et les tentatives de repli. Ainsi en est-il de pratiques de certains SIAO qui envoient de multiples demandes à l'ensemble des SIAO faute de places disponibles dans leur département. Ces envois se font sans l'accord des ménages, avec diffusion d'un rapport d'évaluation sociale détaillé à tous les acteurs. Face à ces pratiques, certains SIAO destinataires de ces demandes, eux-mêmes fortement embolisés, sont tentés de se replier sur les demandes provenant seulement de leur département ; ou de ne répondre favorablement qu'aux situations à « risque » nécessitant une mise à l'abri et un éloignement.

Des pratiques d'animation régionale

Quelques régions ont entamé une animation régionale pour définir des modalités d'action transversales et harmonisées entre SIAO, notamment via des procédures (transmission des demandes, critères de priorisation, d'évaluation) et des outils partagés (fiche d'évaluation sociale). Cette animation peut être à l'initiative des associations et têtes de réseau, ou des services déconcentrés de l'Etat. Animées par les FNARS régionales, les SIAO des régions Île-de-France, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Bourgogne, Aquitaine et Bretagne participent à des groupes de travail d'échanges et d'harmonisation des pratiques entre SIAO.

La coordination des SIAO au niveau régional est également portée par certaines DRJCS, comme en Île-de-France ou en Rhône-Alpes. L'Île-de-France vient de mettre en place une conférence régionale des SIAO (voir fiche 10 : quel pilotage des SIAO ?). La circulaire SIAO du 29 mars 2012 recommande le renforcement du pilotage régional des SIAO par les DRJCS.

« Les SIAO franciliens

Réflexion sur l'inter départementalisation

Réunis au sein d'un groupe de travail animé par la FNARS IDF, l'ensemble des SIAO franciliens ont réfléchi aux modalités de collaboration entre SIAO à l'échelle régionale : comment les dossiers peuvent-ils être transmis entre SIAO ? Quelles démarches les travailleurs sociaux doivent-ils suivre ?

Les SIAO ont défini ensemble un protocole de transmission des demandes entre SIAO pour les demandes relevant du volet insertion. Faute de solutions ou en lien avec la situation de la personne, une demande peut être envoyée à un autre département à condition qu'elle soit accompagnée d'une évaluation sociale et soit adressée par le SIAO au SIAO du territoire ciblé. Les demandes inter-départementales envoyées par les travailleurs sociaux directement aux SIAO du département visé, ne seront plus étudiées. Ces demandes doivent désormais être transmises au SIAO d'origine qui lui seul est mandaté à le transmettre au SIAO visé, sans se prononcer a priori sur la légitimité de la demande adressée. Cette procédure harmonisée devrait permettre d'éviter les phénomènes d'envois multiples des demandes à l'ensemble du réseau des SIAO franciliens et ainsi éviter les doublons de réception des dossiers et par conséquent les doublons de traitement de la demande, dommageables au fonctionnement des SIAO déjà fortement embolisés.

D'autres pistes de coordination régionale sont à l'étude pour répondre à la question des publics spécifiques mais aussi au phénomène de concurrence des publics via les critères de priorisation : une fiche actualisée de l'ensemble des places « publics spécifiques » et leurs protocoles d'orientation, ainsi que des critères harmonisés d'évaluation, de priorisation des publics et de refus des usagers des propositions d'hébergement.

3] PRÉCONISATIONS

1. PRIVILÉGIER L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE DES SIAO AVEC DES ANTENNES TERRITORIALES

Privilégier l'organisation des SIAO au niveau des départements. Maintenir la possibilité de créer des antennes territoriales coordonnées au niveau départemental, dans une logique de proximité au plus près du lieu de vie des ménages pour les accueillir, établir leur diagnostic social, et permettre leur orientation (commission d'orientation territorialisée).

ACTEURS

- Préfet
- SIAO (comité de pilotage)

/...

/...

2. DÉVELOPPER UNE ANIMATION RÉGIONALE DES SIAO PERMETTANT DES ÉCHANGES, UNE HARMONISATION DES PRATIQUES ET DES OUTILS

Il s'agit alors de proposer sous l'égide du préfet de région des temps de coordination et de partage afin de favoriser la transversalité du dispositif et permettre l'harmonisation d'outils notamment dans le cadre d'accueil de personnes venant de département différents.

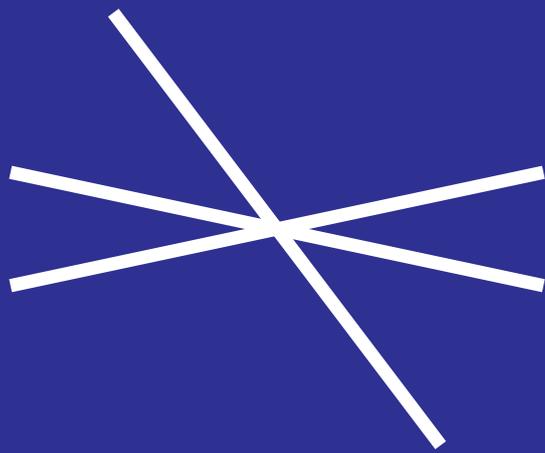
Il s'agit également de partager à partir des observations départementales des demandes et des offres, sur les orientations stratégiques régionales (dans le cadre des SR AH1 notamment).

ACTEURS

- Préfet de région
- SIAO (comité de pilotage)

OUTILS/LEVIERS

- Réunion régionale d'échange et de mutualisation des pratiques/Outils
- Un site internet
- Des réunions collectives d'analyse partagée des besoins



LE PÉRIMÈTRE ET L'ORGANISATION DU SIAO

Fiche 9 Quelle place des acteurs de la veille sociale dans le volet Urgence du SIAO ?

Fiche 10 Quel pilotage des SIAO ?

Fiche 11 Quels publics pour le SIAO ?

FICHE 9] QUELLE PLACE DES ACTEURS DE LA VEILLE SOCIALE DANS LE VOLET URGENCE DU SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : Place du 115 / place des SAO et CAO / Coordination des acteurs de l'urgence.

La construction du SIAO sur le volet dit « de l'urgence » repose sur la base législative de l'article 71 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions. La construction de ce volet revêt un enjeu particulier dans la mesure où elle doit permettre de mettre en œuvre le principe d'accueil immédiat et inconditionnel.

Le volet urgence du SIAO se situe au carrefour de dispositifs dits de la veille sociale embrasant pour partie les mêmes missions, dont celles d'organiser l'entrée des personnes dans le secteur AHI et de coordonner les acteurs. C'est le cas par exemple des SAO (Services d'Accueil et d'Orientation) ou encore des 115. Quelle complémentarité entre ces dispositifs ? Comment organiser leur coopération efficace pour répondre aux missions de l'urgence sociale ?

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Le dispositif de veille sociale : la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009

Le dispositif de veille sociale, d'abord prévu par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, est défini par l'article 71 de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions du 25 mars 2009.

« 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. [...] Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. [...] A la demande du représentant de l'Etat, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve de son accord. »

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009

Cette disposition est reprise dans l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles. Le dispositif de veille sociale est « chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. ».

Différents dispositifs et acteurs participent au dispositif de veille sociale :

- Les acteurs de premier accueil, d'information et d'orientation que sont le 115, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les accueils de jour, les équipes mobiles et les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile.
- Les structures d'hébergement d'urgence, qui ont vocation à apporter des solutions immédiates et de courtes durées à des demandes urgentes. L'hébergement d'urgence est réalisé dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU), les CHRS avec des places dédiées à l'urgence, les appartements conventionnés ALT, le dispositif hôtelier et les centres spécifiques mobilisés pour l'accueil pendant les périodes hivernales sur décision préfectorale (réquisition de locaux, accueil en surnombre dans les Centres d'hébergement...).

Le rôle du SIAO dans la coordination de la veille sociale : la circulaire du 8 avril 2010

La circulaire du 8 avril 2010 précise que le SIAO, dans son volet « Urgence », a une mission de coordination des acteurs et places du dispositif de veille sociale dans son département. Ainsi il doit :

- Coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence, et leurs modes d'accès par les différents acteurs du dispositif de veille sociale (115, accueil direct « à la porte », conventions directes avec les accueils de jour...) pour garantir à la fois un accès de proximité, réactif, et adapté aux besoins des personnes,
- Réguler et contribuer à l'observation locale de l'hébergement d'urgence,

– Coordonner les acteurs de la veille sociale via des rencontres entre les acteurs afin de : favoriser la coopération entre tous et la recherche collective de solutions aux difficultés rencontrées ; évaluer la situation des personnes recourant à l'urgence de façon chronique, aller vers les personnes qui ne sollicitent pas le dispositif.

« Missions du SIAO sur l'urgence »

- Organisation des attributions des places d'urgence par structure et mode d'accès
- Mode de coopération et de collaboration avec la plateforme des demandeurs d'asile ou tout autre dispositif de prise en charge de publics spécifiques
- Critères de l'évaluation préalable aux décisions d'admission dans les places d'urgence
- Modalités d'évaluation des situations des personnes recourant à l'urgence de façon chronique et d'identification des réponses appropriées
- Recensement informatisé des prises en charge des personnes faisant appel au dispositif d'urgence, quel que soit l'outil informatique utilisé
- Modalités de concertation avec les acteurs de la veille sociale pour la prise en compte des personnes ne sollicitant pas le dispositif
- Modalités de coordination des acteurs de la veille sociale pour favoriser la coopération entre tous
- Modalités de participation au maillage du territoire par les équipes mobilisées»

Circulaire du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation- convention type

La circulaire 29 mars 2012, invite à la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois sur l'urgence et l'insertion, et à envisager la place des différents acteurs dans ce cadre dont celle du 115.

LES AUTRES MISSIONS DU 115

Un accueil 24h/24 ; téléphonique et à distance, qui évite donc aux personnes de se déplacer ; et quand, parfois, le face-à-face est une épreuve de plus pour les personnes en situation de précarité ;

Un entretien basé uniquement sur du déclaratif, qui favorise l'anonymat ;

Une information et une orientation sur l'accès aux droits et aux services du territoire, et/ou vers des solutions d'hébergement ;

« **L'écoute active** » : dans une situation de forte pénurie de places, les écoutants remplissent également un rôle de soutien, certains signalant des personnes qui rappellent plusieurs fois dans la journée par désespoir

2] ETAT DES LIEUX : ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

Préciser la place du 115 dans les SIAO

Une place importante du 115 dans les SIAO

L'évaluation du rapport de l'IGAS montre que les opérateurs en charge des SIAO sont majoritairement des acteurs de la veille sociale (115 et services d'accueil et d'orientation (SAO)). Ainsi, le 115 est opérateur du volet urgence dans 66% des SIAO de l'étude, et à 33% de la partie « insertion », soit à quasi égalité avec des structures gestionnaires d'hébergement.

Le choix du 115 pour être opérateur du SIAO, dans son volet urgence, s'explique en grande partie par ses missions propres. Dans les textes, les missions du 115 se confondent souvent avec celles de la veille sociale décrites ci-dessus et avec celles du SIAO, sans toutefois s'y réduire :

- une mission d'accueil, d'écoute et d'information (prestations d'urgence sociale) ;

« Le 115 dans les SIAO »

Le 115 opérateur du SIAO, un choix qui va de soi sur certains départements

– En Charente ou en Loire-Atlantique, où l'AFUS 16 et la MVS 44 sont la conjonction d'un collectif d'associations porteur des dispositifs de l'urgence sociale qui anime des réunions partenariales pour suivre les parcours et étudier certaines situations complexes. Dans ces configurations, l'Etat et/ou les partenaires ont fait le choix de renforcer le 115 sur les aspects coordination et gestion des places pour lui donner le rôle de SIAO sur le volet urgence.

– En Dordogne, où les acteurs ont une forte culture de l'échange y compris avec les services de l'Etat, le 115 vient d'être désigné comme porteur du SIAO intégré, au terme d'une année de concertation, de groupes de travail etc.

– Dans le Val-de-Marne, le volet urgence a pu être rapidement opérationnel car il résulte de la transformation de la plateforme de veille sociale déjà existante, qui gérait déjà toutes les disponibilités d'hébergement, le dispositif d'intermédiation locale, les équipes mobiles, le pôle hôtelier et le lien avec les accueils de jour.

– Dans les Hautes-Pyrénées, le 115 constitue la porte d'entrée du SIAO pour les demandes de mises à l'abri. Le 115 oriente vers une place d'hébergement d'urgence disponible ou vers les accueils de jour pour des aides matérielles (hygiène, vêtements, alimentation...) selon la demande de la personne. Le 115 régule toutes les places d'urgences du département et informe le SIAO de l'occupation des places. Le SIAO s'assure qu'une évaluation de la situation de la personne est faite (par un travailleur social du centre d'hébergement/ par le SAO/ par un travailleur social) pour évaluer la possibilité de passage de l'urgence vers le logement ou vers l'hébergement d'insertion.

- une mission d'évaluation et d'orientation vers l'hébergement;
- une mission de contribution à l'observation sociale en termes de connaissance et d'alerte;
- une mission de coordination des acteurs.

La mise en place des SIAO poursuit cette dynamique, dans le sens où elle vise à élargir, structurer et pérenniser une organisation partenariale sur un territoire. La nécessité d'une réponse immédiate exige du volet urgence du SIAO une meilleure vision des disponibilités, un lien plus efficace avec les partenaires pour « capter » les places et apporter une solution rapide et adaptée, et une meilleure fluidité vers les dispositifs d'insertion.

La question de la place du 115 dans les SIAO est souvent posée sur les territoires, la dernière circulaire de mars 2012 et le rapport de l'IGAS plaidant pour son intégration. Au regard de leurs missions respectives, il apparaît difficile, en effet, de ne pas envisager des coopérations et des complémentarités entre 115 et SIAO (moyens humains, informatiques, logistiques, instances de coordination...). Ainsi, si dans certains départements, les gestionnaires du 115 ne sont pas porteurs du SIAO, ils sont impliqués dans le fonctionnement et la régulation du volet urgence. Dans d'autres départements, le volet urgence du SIAO n'est pas organisé et le 115 continue de jouer son rôle.

Le choix du niveau et du mode d'intégration doit être consécutif à la définition de ces coopérations sans que l'intégration physique ne soit nécessaire. L'intégration fonctionnelle demeure la plus importante par une coordination des missions, pour une meilleure réponse de l'urgence sociale.

Le 115 constitue l'une des portes d'entrée du SIAO pour les personnes, à l'instar des autres services de veille sociale et de certains centres d'hébergement. Le 115 apporte une réponse en direct 24h/24h aux personnes qui le sollicitent, quand le SIAO sur de nombreux territoires est « invisible » pour l'utilisateur. Les 115 régulent la majorité des places d'urgence (67%), les autres sont régulées par :

- le SIAO en tant que tel hors 115,
- les structures gestionnaires en admission directe,
- d'autres structures intégrées au SIAO (accueils de jour, service d'accueil et d'orientation, plateformes d'orientation, antennes territoriales du SIAO, etc.).

Ces différents modes d'accès ne sont pas incompatibles avec une bonne régulation des places compte tenu de la nécessité de maintenir un accès de proximité pour la mise à l'abri. En revanche, l'enjeu réside dans l'information du SIAO pour qu'il ait une visibilité totale de l'utilisation des places et des admissions réalisées. Le 115 se doit donc de transmettre les dossiers pour faire entrer les personnes dans le circuit du SIAO.

Vers une évolution des missions du 115 avec la mise en place du SIAO ?

D'une manière générale, les rôles d'alerte, de proposition et d'observatoire souvent joués par le 115 glisseront à terme vers le SIAO. Quant aux demandes qui sont adressées au 115, il est sans doute trop tôt pour en évaluer les changements. Pour certains départements, la mise en place des SIAO a permis au 115 de se recentrer sur sa mission d'urgence sociale et le public « errant ou très marginalisé » qui n'est pas en demande de solutions pérenne. C'est le cas des 115 de Paris et de Seine-Saint-Denis, deux 115 très saturés qui ont l'impression de ne plus pouvoir apporter de réponse aux personnes pour lesquelles ils ont été conçus. À Paris, le SIAO volet urgence est ainsi dédié aux partenaires, pour réserver les lignes du 115 aux usagers.

Si le SIAO permet à terme d'apporter des réponses pérennes d'hébergement voire de logement, et d'assurer le suivi des parcours, alors le flux et le type des demandes d'urgence pourraient évoluer. Et les volumes d'appels au 115 diminuer. Prudence cependant, car la même hypothèse avait été posée avec l'instauration du principe de continuité, mais elle n'a jamais été confirmée.

Préciser le rôle des autres acteurs de la veille sociale (SAO, CAO, Samu sociaux...)

Les Services d'accueil et d'orientation (SAO), les Cellules d'accueil et d'orientation (CAO), les accueils de jour et les maraudes participent également au volet urgence du SIAO. Ils constituent avec le 115 les portes d'entrée du premier accueil, que le SIAO doit coordonner.

Les services d'accueil et d'orientation (quelle que soit leur forme : SAO, CAO, PAIO) constituent des lieux d'accueil physique, où sont initiés des parcours individualisés pour répondre aux demandes des personnes (accès aux droits, domiciliation, orientation, accompagnement physique si nécessaire...).

« Le SIAO d'Ille-et-Vilaine (35)

Le rôle des CAO

Ainsi, en Ille-et-Vilaine, les CAO/PAO constituent les relais territoriaux du volet urgence du SIAO 35. Afin d'assurer un maillage territorial, deux CAO/PAO nouvelles ont été mises en place sur Vitré et Fougères. Ainsi, le département est organisé selon un découpage territorial reposant sur les 5 territoires.

Afin de répondre aux sollicitations des personnes, le SAO met en œuvre les prestations suivantes :

- un accueil physique (ou téléphonique) garantissant une certaine confidentialité en journée,

- une écoute professionnelle (reposant sur du personnel qualifié),
- une analyse des besoins immédiats de la personne (subsistance, premiers soins...) et l'identification des réponses à lui apporter.

Il doit également être en capacité :

- d'identifier les besoins en matière d'accès aux droits, d'assurer un suivi de l'orientation,
- d'assurer la domiciliation, si nécessaire,
- d'assurer un accompagnement physique,
- d'offrir une orientation et une solution d'hébergement par une liaison directe avec les structures d'hébergement et avec le 115, et définir une orientation adaptée aux besoins de la personne (publics spécifiques).

« Le SIAO des Hautes-Pyrénées (65)

Coordination des acteurs de la veille sociale

Le SIAO organise la coordination des acteurs de l'urgence. Une fois par semaine, avec le 115 pour repérer les situations « instables », c'est-à-dire les personnes faisant appel au 115 de manière récurrente sans qu'une solution stable d'hébergement soit possible (manque de place, personne exclue des structures, personne ne parvenant pas à se maintenir sur un lieu d'hébergement...). Ces situations sont notées sur un tableau hebdomadaire et font l'objet d'une attention particulière. Il s'agit entre autre de repérer le type de problématique et les solutions éventuelles à apporter (proposition d'une évaluation SIAO par un partenaire ou par un travailleur social du SAO, prise de contact avec les partenaires impliqués dans l'accompagnement de la personne quand ils sont connus,

médiation avec les structures si nécessaire, recherche de solution d'hébergement adapté par anticipation sans que la personne ait à rappeler le 115, etc.). Le SIAO et le 115 font également un bilan de l'offre et de la demande pour proposer des adaptations des dispositifs à l'Etat.

Le SIAO organise également des remontées périodiques avec les autres acteurs de la veille sociale pour prendre en compte les personnes ne sollicitant pas le dispositif. Durant la période hivernale, le 115 travaille en collaboration étroite avec le Samu Social. Au-delà de la mission de transport assurée par le Samu Social, il s'agit de communiquer sur les personnes ne faisant pas appel au 115 ou pour lesquelles le 115 reste sans solution. Le travail de rue assuré par les travailleurs sociaux de l'équipe mobile du SAO permet également de capter une partie de ce public qui fréquente souvent les accueils de jour. Ainsi, même si cette remontée d'information n'est pas formalisée à ce jour, nous constatons qu'elle a lieu et que, là encore, certaines personnes très éloignées des dispositifs ont finalement pu s'en saisir grâce à l'action conjointe.

Avec la mise en place des SIAO, ces dispositifs ont été intégrés au fonctionnement du SIAO pour servir de relais territoriaux et de lieux d'évaluation/diagnostic en vue de la constitution d'une demande. Territorialisés, ces services offrent un accueil de proximité et sont accessibles aux personnes, notamment sur des territoires ruraux ou semi-urbains.

Les maraudes ou équipes mobiles participent également aux missions de la veille sociale dans le cadre du SIAO, en allant vers les personnes qui ne sollicitent plus le dispositif afin d'envisager avec elle un projet d'orientation.

Ces dispositifs de veille sociale participent au SIAO, en leur transmettant des demandes, en gérant également des places d'hébergement d'urgence pour répondre à des mises à l'abri.

Le SIAO a une mission de coordination de leur action, via des rencontres et réunions des acteurs de l'urgence sociale, afin de favoriser la coopération entre tous, le maillage de la réponse et la recherche collective de solutions face aux difficultés rencontrées.

3] PRÉCONISATIONS

1. VEILLER À L'ARTICULATION ET À LA COMPLÉMENTARITÉ DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE VEILLE SOCIALE

Pour ce faire :

- Définir le rôle et la place de chaque dispositif de veille sociale dans le SIAO sur la transmission des demandes, le diagnostic social, et dans l'attribution des places,
- Favoriser la coordination des acteurs de la veille sociale, via des rencontres pour améliorer la coordination et étudier la situation des personnes recourant de façon chronique à l'urgence.

ACTEURS

- SIAO (comité de pilotage)
- Acteurs de la veille sociale

OUTILS/LEVIERS

- Charte/protocole définissant le rôle des acteurs de la veille sociale
- Des réunions de synthèse/coordination des acteurs sous l'égide du volet urgence du SIAO

/...

/...

2. RENFORCER LA CENTRALISATION DE TOUTES LES DEMANDES ET L'ATTRIBUTION TOUTES LES PLACES PAR LE VOLET URGENCE SIAO

L'ensemble des demandes relatives aux personnes sans-abri, risquant de l'être ou hébergées, doivent être centralisées par les SIAO. Cela concerne tant les demandes "initiales" que celles concernant les personnes qui sont à une étape d'un parcours d'hébergement ou celles de publics dits "spécifiques".

Pour cela, il faut :

- renforcer la connaissance du rôle du SIAO et de son fonctionnement par l'ensemble des acteurs qui peuvent être prescripteurs d'une demande : associations, hôpitaux, justice...
- systématiser la transmission de toutes les demandes au SIAO par les prescripteurs,
- favoriser des passerelles fonctionnelles entre les volets urgence et insertion pour favoriser la continuité des prises en charge.

ACTEURS

- Services de l'Etat
- SIAO (comité de pilotage)
- Prescripteurs

OUTILS/LEVIERS

- Campagne d'information par les SIAO sous l'égide des services de l'Etat : réunions d'information, plaquettes de communication...
- Convention de partenariat tripartite association/SIAO/Etat afin de valider leur engagement au sein du SIAO
- Protocole d'articulation entre urgence et insertion définissant les modalités de collaboration

FICHE 10] QUEL PILOTAGE DES SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : Pilotage (départemental, régional, national) / Suivi et évaluation / Transversalité / Inter ministérialité / Accompagnement au changement / Convention / Financement / Participation des personnes en situation de pauvreté

La force de frappe d'un SIAO pleinement opérationnel résulte de la mise en synergie d'une grande diversité d'acteurs locaux. Personnes en situation de pauvreté, structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion, acteurs de la veille sociale, acteurs du logement, collectivités territoriales et services de l'État sont autant d'interlocuteurs qu'il s'agit d'associer afin de proposer aux personnes la meilleure prise en charge possible, dans un constant souci d'adaptation à leurs besoins.

L'interaction efficace de ces partenaires doit s'appuyer sur deux piliers fondamentaux que sont une concertation régulière et un pilotage volontariste. Au niveau départemental, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) est ce chef d'orchestre qui met en musique les compétences, les expertises et les spécificités de chacun et veille à la cohérence organisationnelle du SIAO.

La présente fiche se propose de mettre en lumière la répartition des responsabilités entre les différents échelons étatiques, centraux ou déconcentrés, d'identifier les modalités opérationnelles et les conditions de réussite du pilotage du SIAO et de décrire l'environnement partenarial dans lequel le SIAO doit évoluer.

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

Les DDCS, pilotes des SIAO

Le pilotage des SIAO incombe aux Directions départementales de la Cohésion sociale (DDCS) sous l'autorité des préfets de départements.

Pilotage

Il leur appartient de choisir une organisation territoriale adaptée aux caractéristiques du département et aux besoins des populations, de choisir l'opérateur associatif porteur du SIAO, de lui assigner une feuille de route contenant des objectifs à atteindre et de lui allouer ses ressources. Seule l'Île-de-France obéit à des dispositions spécifiques : le pilotage des SIAO revient à la DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement), responsable des différentes UT DRIHL (Unités Territoriales) départementales.

« Les services déconcentrés de l'État chargés de la cohésion sociale ont un rôle de pilote. [...] il s'agit de fixer les objectifs pour le SIAO, de déterminer le cadre général de l'action, d'allouer les moyens financiers, d'encourager la mutualisation de la gestion des places disponibles, et d'évaluer le fonctionnement et l'impact de ce nouveau service. »
Circulaire du 8 avril 2010

D'un point de vue juridique, le SIAO et l'État sont liés l'un à l'autre par une **convention pluriannuelle** d'objectifs (une convention-type figure en Annexe I de la circulaire du 7 juillet 2010) permettant d'inscrire une stratégie commune dans le moyen terme. Les engagements du SIAO sur son activité peuvent éventuellement être assortis d'un engagement pluriannuel des services de l'État sur les moyens associés. Les objectifs opérationnels des SIAO et leur calendrier de mise en œuvre doivent être détaillés dans une **lettre de mission** émanant de la préfecture ou de la DDCS.

Suivi et évaluation des SIAO

La réalisation des missions confiées aux SIAO doit être objectivée à l'aide d'indicateurs partagés de suivi et d'évaluation. La Direction Générale de la Cohésion sociale (DGCS) a proposé à cette fin des indicateurs en Annexe II de la Circulaire du 29 mars 2012 distinguant urgence et insertion. L'élaboration de tableaux de bords, d'outils de reporting, d'un calendrier de mise en œuvre et d'un échéancier fixant des dates de communication d'états d'avancement sont des atouts supplémentaires.

L'évaluation du SIAO doit, par ailleurs, s'appuyer sur la **consultation de personnes en situation de pauvreté**. La participation de celles-ci peut notamment s'appuyer sur les travaux des Conseils Consultatifs Régionaux des Personnes Accueillies et Accompagnées (CCRPA).

« Eu égard à la mission de service public qui a été confiée par l'État aux opérateurs à l'occasion de la mise en place des SIAO, il convient de se doter d'outils suffisants et partagés de reporting et d'évaluation. En tout état de cause, il est nécessaire que chaque SIAO reçoive de l'État une lettre de mission fixant clairement des objectifs opérationnels précis, et un calendrier à suivre pour les atteindre. »

Circulaire du 29 mars 2012

« L'État assurera l'évaluation du SIAO, six mois après sa mise en œuvre opérationnelle, puis régulièrement. Cette évaluation sera réalisée en concertation avec les comités consultatifs des usagers. »

Circulaire du 8 avril 2010

Pilotages régional et national

Au pilotage départemental des SIAO s'ajoutent les pilotages régional et national. Les DRJSCS ont trois attributions principales concernant ce dispositif : la répartition infrarégionale des crédits, l'organisation d'échanges de pratiques réguliers entre SIAO d'une même région ainsi que le tissage de liens interministériels avec notamment les ARS (Agences Régionales de Santé), les SPIP (Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation) et les services de l'asile. Cette dernière mission revêt une importance primordiale pour appréhender les problématiques de publics « spécifiques » tels que les sortants de prison, les demandeurs d'asile ou encore les personnes souffrant de troubles psychiques.

« Compte tenu des enjeux, il appartient aux services de l'État [...] d'accompagner le changement de culture et de pratiques induit par la mise en place des SIAO, ce qui passe par un renforcement de l'inter-ministérielle. Il s'agit notamment de renforcer les articulations entre les secteurs de la cohésion sociale, du logement, de la santé, de l'administration pénitentiaire et du droit d'asile. [...] En particulier, le niveau régional pourra s'impliquer dans la formalisation des relations entre les SIAO et les plateformes régionales du service de l'asile, les ARS, les SPIP. Au besoin vous organiserez des réunions auprès des partenaires, afin de valoriser l'action des SIAO, et la plus-value d'une telle mise en réseau. »

Circulaire du 29 mars 2012

Dans ce même esprit de mutualisation régionale, la ministre du Logement, Cécile Duflot, prévoit dans son communiqué de presse du 21 septembre 2012 déclinant des mesures prioritaires pour l'Île-de-France concernant l'hébergement d'urgence, la création d'une « Conférence des SIAO franciliens » visant à renforcer la gouvernance régionale des SIAO et de l'accès au logement.

Enfin, au niveau national, la DGCS (Direction Générale de la Cohésion sociale) élabore les grandes orientations stratégiques relatives aux SIAO. Elle est chargée de la production d'outils pratiques, tels que des conventions-types, des indicateurs de suivi et d'évaluation ou encore des guides méthodologiques. Elle délivre également une ingénierie pédagogique à destination de ses services déconcentrés et des associations via notamment le Club des SIAO, le premier plan d'accompagnement de la Refondation de la politique AHI ou encore les formations au SI SIAO.

2] ETAT DES LIEUX : ENJEUX, FREINS ET PRATIQUES

Renforcer la place de l'Etat dans le pilotage du SIAO

Des SIAO mis en place rapidement, sans systématiquement de feuille de route précise

La mise en œuvre des SIAO s'est faite dans des délais très contraints, un peu « à marche forcée » tant pour les services déconcentrés de l'Etat que pour les gestionnaires des SIAO. Les DDCS ont donc impulsé la mise en place des SIAO très rapidement, avec plus ou moins de concertation et implication des associations sur les territoires. La circulaire du 8 avril 2010 n'imposait pas de procéder au choix de l'opérateur par appel d'offre, le choix de l'opérateur SIAO s'est fait sans appel d'offre dans les deux tiers des départements selon la DGCS.

L'opérationnalité du SIAO sur les territoires dépend fortement du contexte de mise en œuvre : il semble beaucoup plus efficace là où le projet initial a été construit de manière partenariale avec les différents acteurs du secteur AHI, et avoir fait plus largement l'objet d'une information avec les travailleurs sociaux, bénévoles, personnes accueillies, et partenaires. **Le choix consensuel du porteur du SIAO permet d'assurer sa légitimité et de garantir que la collaboration associative et institutionnelle se déroule dans les meilleures conditions possibles pour la suite.** Aussi sur de nombreux territoires le portage collégial a été préféré, pour associer une diversité d'acteurs et formaliser leur engagement au sein de ce dispositif. Les SIAO ont été créés sous différents statuts :

- le GIP (Groupement d'Intérêt Public),
- le GCSMS (Groupement de Coopération Sociale et Médico-sociale),
- le groupement d'associations.

Ces deux derniers statuts paraissent particulièrement appropriés aux objectifs et aux types de relations que doivent entretenir les acteurs parties prenantes au SIAO, et présentent également suffisamment de souplesse en termes de fonctionnement et de gouvernance.

Après la phase de concertation et de montage des SIAO, les DDCS ont signé rapidement des conventions très formelles, reprenant le document-type proposé par la DGCS sans lui apporter de modifications. Il en a résulté sur beaucoup de territoires un cadrage incertain des missions à réaliser, et surtout des objectifs formulés sans prise en compte du contexte local dans lequel ils doivent s'enraciner. L'imprécision des missions des SIAO et leur insuffisante adaptation territoriale s'est accompagné presque mécaniquement d'un défaut de suivi et d'évaluation.

Renforcer la légitimité et les moyens d'actions des SIAO

Au-delà du contexte de leur mise en place, la montée en charge des SIAO sur leurs différentes missions dépendra de leur légitimité et des moyens qui leur seront accordés. Pour autant, en l'absence d'adhésion des acteurs, ce dispositif basé sur la concertation et le consensus, atteint ses limites. En effet, le SIAO n'a pas d'autorité administrative lui permettant d'imposer aux opérateurs des décisions ou des règles de fonctionnement.

« Le SIAO de la Vendée (85)

Un GCSMS réunissant 6 associations AHI, la DDCS et la mairie du chef-lieu

Contexte

Dans le cadre de la refondation du secteur AHI, la DDCS a piloté et animé des séances de travail entre les partenaires afin de définir le portage et le fonctionnement du SIAO 85.

Deux groupes de travail se sont réunis à plusieurs reprises fin 2010 :

- Un groupe composé des représentants de la DDCS, des directeurs des associations et de la FNARS Pays de la Loire visant à définir le portage et statut juridique du SIAO 85
- Un groupe composé des représentants de la DDCS, des chefs de service des associations, visant, à partir de l'état des lieux des dispositifs et des procédures existantes, à définir les modalités de fonctionnement techniques du SIAO 85

A la suite de ces travaux, a été créé le GCSMS SIAO 85 fondé par les associations du secteur AHI (APSH, AUF, La Croisée et Passerelles 85) ainsi que par la DDCS 85. Une cinquième association et le CCAS du chef-lieu de département ont rejoint les cinq membres fondateurs au sein du groupement assurant le portage et la gouvernance collective du SIAO 85.

Fonctionnement

Le SIAO 85 est un GCSMS dont le fonctionnement et les objectifs sont définis collectivement par tous les membres. L'objet de ce groupement est d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être et de construire des parcours d'insertion adaptés.

Le choix a été fait de maintenir inchangé le traitement, par le 115 et l'AUF (pour les femmes victimes de violences conjugales), des demandes d'hébergement d'urgence (moyens propres aux associations). Le groupement fonctionne à travers 3 instances (Assemblée générale, Commission observatoire et prospectives et commission d'orientation). La fonction d'observatoire est assurée conjointement.

Pour le traitement des demandes d'hébergement d'insertion et de logement accompagné, le SIAO dispose de 0,8 ETP propre en secrétariat-coordination et de la participation des salariés des différents membres.

La Commission observatoire et prospective

- Fréquence : 3 fois par an
- Composition : membres du GCSMS : associations (directeurs et chefs de service), administrateurs, SIAO et DDCS
- Rôle : Echanges sur le fonctionnement du SIAO Analyse des données statistiques (quantitatives / qualitatives) Réflexion sur les caractéristiques des personnes accueillies Réflexion sur les évolutions nécessaires.

QUELQUES CHIFFRES

2,5 ETP par SIAO en moyenne (hors salariés du 115 et hors valorisation des mises à disposition), avec de grandes disparités selon la taille des départements : entre 0.3 ETP pour la Lozère et 16.8 ETP pour Paris.

7.5 M€ de crédits délégués par les DDCS en 2011 au fonctionnement des SIAO : moyenne de dotation de 108 K€, entre les SIAO avec des variations fortes (entre 8 700 € pour l'Ariège à 740 000 € pour Paris). Le budget du SIAO doit prendre en compte la taille du département et le nombre de places régulées.

(Enquête IGAS)

Il apparaît donc indispensable de donner au SIAO un cadre plus précis et des leviers pour améliorer sa lisibilité et son action.

Les services de l'Etat doivent endosser une posture proactive et accompagner les acteurs de terrain dans le tissage de nouveaux partenariats avec les différents acteurs, dont l'implication fait défaut aujourd'hui via des conventions et/ou des réunions d'information avec les partenaires sur l'action des SIAO. Ils doivent venir en appui et donner de la visibilité au SIAO, notamment vis-à-vis des collectivités locales et des bailleurs sociaux. Ils doivent aussi favoriser l'implication de l'ensemble des

acteurs AHI, de l'urgence au logement accompagné, pour permettre de remplir son rôle de centralisation des demandes et des orientations.

Des moyens d'actions disponibles pour mettre en œuvre leurs missions. La coordination des acteurs et le développement de l'observation sociale nécessitent des financements, même si la coordination doit à terme optimiser la gestion des places et donc les dépenses relatives à l'hébergement. Si la mise en œuvre des SIAO a bénéficié de crédits d'installation non reconductibles dédiés à hauteur de 5,9 M€, le financement du fonctionnement des SIAO se fait aujourd'hui sans crédit supplémentaire, en prenant sur l'enveloppe régionale au détriment d'autres projets, et avec de fortes disparités en termes de dotation et d'ETP disponibles d'un département à un autre.

Favoriser un pilotage concerté, garant de la dynamique partenariale

Clarifier les rôles et places de chacun des acteurs

Si le pilotage, le suivi et l'évaluation des SIAO sont aux mains de l'Etat, les textes prévoient toutefois que l'ensemble de ces tâches fasse l'objet d'une concertation entre les acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

Des leviers

Des instances de pilotage (comité de pilotage ou cellule d'appui départementale) sont mises en place pour accompagner et réguler la mise en œuvre des SIAO

dans de nombreux territoires. Ces comités sont présidés par les services de l'Etat (services de la DDCS ou de la Préfecture) avec la participation du SIAO, des gestionnaires hébergement-logement, des collectivités et des bailleurs sociaux. La fréquence des réunions de ces comités de pilotage est très variable selon les départements, et leurs rôles également: du suivi de l'activité du SIAO à la régulation de son fonctionnement, ou encore à la réflexion sur des pistes d'amélioration pour renforcer son action.

Au-delà, le conventionnement est un des leviers pour inscrire et formaliser les engagements respectifs de chacun des acteurs:

- Des SIAO,
- Des acteurs de l'AHl, via des documents de contractualisation ou des conventions signés avec les services de l'Etat. Les objectifs de participation au SIAO y sont fixés, de la centralisation des demandes à la mise à disposition des places, en passant par la participation aux différentes instances du SIAO,
- Des partenaires, pour favoriser l'inter-ministériarité, assez largement ineffective aujourd'hui et associer ainsi les collectivités locales, les bailleurs, les partenaires de la justice, de la santé et de l'asile.

Favoriser la participation des personnes accueillies au pilotage du dispositif

Si les circulaires SIAO visent la participation des personnes au suivi et au pilotage du dispositif, force est de constater qu'il existe un flottement sur les territoires. La quasi-totalité des territoires n'a pas associé les personnes à la construction des SIAO, au suivi de son activité et à son pilotage. C'est un fort constat de carence établi par les membres des instances de participation interrogées, CCPA et CCRPA. Ils demandent la mise en œuvre effective de cette participation à terme, telle que prévue par les textes. La participation d'une personne en difficulté sociale, pourrait être élue par une instance de participation (CVS, CCRPA...) pour représenter les autres et porter le regard des personnes accueillies.

« Lettre de mission des SIAO

La lettre de mission du préfet au SIAO des Hautes-Pyrénées (65)

S'appuyant sur les constats formulés par l'IGAS dans son rapport de février 2012 ainsi que sur les trois axes d'amélioration repris dans la circulaire du 29 mars 2012 (gouvernance et pilotage, opérationnalité des SIAO, observation sociale), le préfet des Hautes-Pyrénées attribue au SIAO dans sa lettre de mission des objectifs opérationnels précis et un calendrier de réalisation. Le document prévoit également la transmission d'états d'avancement réguliers.

La lettre de mission du préfet aux SIAO du Nord-Pas-de-Calais (62)

La lettre de mission s'ouvre par un rappel des missions générales des SIAO et de ses objectifs. Elle précise ensuite le périmètre de compétence géographique des SIAO, rappelle le mode de conventionnement adopté avec l'État et renvoie aux travaux d'évaluation réalisés. Elle liste également les objectifs opérationnels des SIAO qui avaient été établis dans les conventions initiales, fait un bilan de l'atteinte de ces objectifs et énumère les points d'amélioration pertinents au regard de cet état des lieux.

« DRIHL, Île-de-France

Du comité régional de coordination des SIAO à la conférence régionale

En Île-de-France, l'opérationnalisation des SIAO est accompagnée par la DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement) au niveau régional. L'action de la DRIHL comprend trois volets (cf. www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/presentation-des-siao-r180.html):

- La mise en place d'un comité régional de coordination opérationnelle des SIAO: il s'agit d'une instance technique d'information, de concertation et de gouvernance regroupant les opérateurs SIAO et les services de l'État et favorisant la création d'une culture commune,
- L'harmonisation des outils et des pratiques des opérateurs en vue de l'instauration d'une veille sociale unique en Île-de-France,
- La définition des principes généraux et des modalités opérationnelles à privilégier territorialement: périmètres des SIAO Urgence et Insertion, articulation entre les deux dispositifs, recueil des données, accompagnement social des familles, prise en charge des publics spécifiques etc.

Comme annoncé par la ministre du Logement dans son communiqué de presse du 21 septembre 2012, ce pilotage régional des SIAO sera prochainement étayé par la mise en place d'une « Conférence des SIAO franciliens » afin de renforcer notamment l'accès au logement.

3] PRÉCONISATIONS

1. RENFORCER LA PLACE DE L'ETAT DANS LE PILOTAGE DU SIAO

<p>Pour ce faire l'Etat doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Donner les orientations stratégiques, – Donner les moyens d'actions au SIAO, financiers et de fonctionnement, – Impulser et permettre la coordination du SIAO des acteurs de l'hébergement/logement et des partenaires via des conventions de partenariats, d'objectifs de participation au SIAO. 	<p>ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Préfet pour le pilotage interministériel – DDCS/DRJSCS
	<p>OUTILS/LEVIERS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Convention d'objectifs et de moyens avec les SIAO. – Conventions avec les SIAO, les différents acteurs hébergement/logement, les partenaires définissant les objectifs et les moyens de participation au SIAO. – Réunions d'information. – Réunions de pilotage. – Evaluation du SIAO.

2. FAVORISER LA PARTICIPATION DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ AU PILOTAGE DU DISPOSITIF

<p>Rendre effective la participation de représentants des personnes accueillies aux commissions d'évaluation (comité de pilotage) des SIAO (via des représentants élus par le CCRPA notamment, ou d'autres instances de type CVS).</p>	<p>ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Service de l'Etat – SIAO – Représentants des personnes accueillies
	<p>OUTILS/LEVIERS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inscription dans la convention SIAO/Etat, et dans la charte de fonctionnement : définir les modalités de cette participation (durée du mandat, objectifs, ...) – Information des personnes accueillies via les CCRPA et CVS

3. FAVORISER UN PILOTAGE COLLECTIF

<p>Opter pour un pilotage collectif du dispositif comprenant la palette la plus large possible d'acteurs concernés par l'hébergement, l'accès au logement et les problématiques connexes (ARS, SPIP, PADA, CG, communes, acteurs du logement accompagné, bailleurs etc.)</p> <p>Privilégier un mode de portage collectif des SIAO sous forme de GCSMS ou de GIP pour agréger des compétences différentes, mutualiser des ressources humaines et matérielles, se répartir les tâches.</p>	<p>ACTEURS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Services déconcentrés – SIAO – acteurs hébergement/logement – Partenaires
	<p>OUTILS/LEVIERS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Comité de pilotage

FICHE 11] QUELS PUBLICS POUR LE SIAO ?

Thématiques développées dans la fiche : **Publics et approche spécifique (jeunes, personnes placées sous main de justice, femmes victimes de violence, femmes en situation de prostitution) / inconditionnalité de l'accueil**

La mise en place des SIAO répond à une volonté d'amélioration de la prise en charge des personnes sans-abri ou risquant de l'être, pour construire des parcours d'insertion adaptés. Au-delà, le SIAO voit son rôle s'étendre au profit de ménages en situation de mal-logement ou connaissant des difficultés de maintien dans le logement. Pour ce faire, le SIAO organise son action autour de 4 principes fondamentaux : la continuité de la prise en charge des personnes ; l'égalité face au service rendu ; l'inconditionnalité de l'accueil et l'adaptabilité des prestations aux besoins des personnes.

La déclinaison de ces principes n'est pas sans poser de difficultés. La question de la prise en charge des publics dits « spécifiques » questionne : quel traitement par le SIAO des différents publics ? Le SIAO doit-il traiter toutes les demandes des personnes de manière identique (centraliser les demandes et les orienter) ? Des circuits spécifiques pour certains publics sont-ils à envisager ? Si oui, pour quelles raisons, selon quels critères, pour quels publics ? Quelle efficacité in fine pour les personnes ? Comment préserver la mission de coordination et d'observation du SIAO sans centralisation de l'ensemble des demandes ?

Ces questions interrogent les SIAO sur la prise en charge notamment des personnes placées sous main de justice, des femmes victimes de violence, des personnes en situation de prostitution, des jeunes, des demandeurs d'asile et des personnes déboutées.

1] CE QUE DISENT LES TEXTES

La circulaire du 8 avril 2010, précise les principes d'action et les objectifs structurants du SIAO. L'inconditionnalité de l'accueil, le traitement équitable des demandes et l'adaptabilité des réponses aux demandes constituent les éléments structurant de cette action.

« 1. Principes fondamentaux

L'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge : chaque personne et famille sans domicile fixe ou risquant de l'être, ayant besoin d'un hébergement, doit pouvoir y accéder, en urgence, si nécessaire, et y demeurer jusqu'à son orientation vers une proposition adaptée. [...].

L'accès au service public : toute personne en ayant besoin doit pouvoir trouver un service de l'accueil et de l'orientation en tout point du territoire, sans discrimination, et apportant une réponse à ses besoins.

2. Objectifs du service intégré d'accueil et d'orientation

[...] Traiter avec équité les demandes en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble

de l'offre existante ; orienter la personne en fonction de ses besoins et non seulement en fonction de la disponibilité de telle ou telle place.»

2] ETAT DES LIEUX : PRATIQUES, FREINS, LEVIERS

Favoriser la régulation par le SIAO de toutes les demandes

La spécialisation en débat

Les pratiques de prise en charge des différents publics par les SIAO sont diverses. La question semble moins être celle des publics « spécifiques » que celle des réponses adaptées à apporter aux besoins de ces personnes, aussi bien en termes de traitement de la demande que d'orientation vers une solution d'hébergement/logement et, le cas échéant, d'accompagnement social.

Pour certains publics, des acteurs plaident pourtant pour un traitement différencié de la demande avec des

modalités spécifiques d'entrée dans le dispositif, hors du circuit « normal » du SIAO. Les arguments avancés pour justifier le traitement spécifique diffèrent selon les publics : compétences dédiées des travailleurs sociaux, besoin de protection, subsidiarité de la prise en charge, traitement plus rapide des demandes, ...

L'adaptation des réponses : un enjeu pour le SIAO

Le SIAO n'a pas vocation à remplacer les dispositifs spécifiques, qui continueront à proposer des prestations adaptées aux besoins des personnes. En revanche, exclure des SIAO la prise en compte de certains publics risque de conduire à des logiques de filières et donc à une segmentation des publics. L'entrée « public » n'est pas nécessairement la bonne. Il s'agit donc moins de spécialiser le public que de définir une offre adaptée aux besoins des personnes. Un enjeu pour le SIAO : être associé et informé du suivi des demandes et de l'orientation, pour ne pas mettre à mal son rôle de coordination ni son rôle d'observation.

Une diversité de publics pour les SIAO

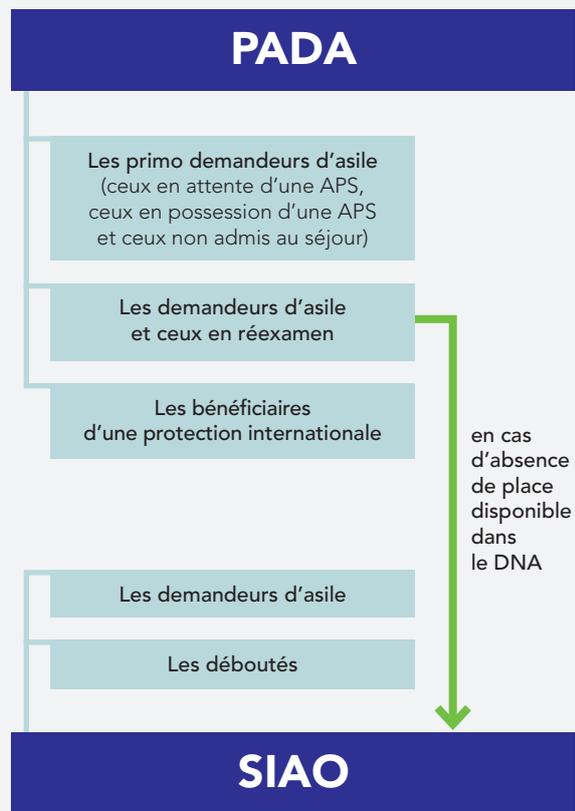
Les demandeurs d'asile et les déboutés du droit d'asile

Le Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration, la Délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement et la Direction générale de la cohésion sociale ont adressé, le 31 janvier 2011, une circulaire relative à la coopération entre les SIAO et les plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) aux services déconcentrés de l'état. Cette circulaire rappelle la nécessité de mieux articuler les interventions du dispositif d'hébergement dit généraliste avec celui dédié spécifiquement aux demandeurs d'asile.

Les besoins des publics, les différentes étapes des parcours et l'insuffisance de l'offre de prise en charge par le DNA (Dispositif National d'Asile) invitent à dépasser le cloisonnement des secteurs et des financements pour permettre de répondre de manière effective aux conditions minimales d'accueil posées par la directive européenne du 27 janvier 2003. Ainsi, le dispositif Accueil - Hébergement - Insertion accueille quotidiennement une partie importante des publics issus de la migration (personnes déboutées du droit d'asile, personnes ayant effectué leur demande d'asile, réfugiés statutaires, personnes sans papiers) et ce en adéquation avec le principe d'accueil inconditionnel.

La collaboration entre PADA et SIAO est établie au regard des champs de compétence respectifs, et selon le statut juridique des personnes. Pour les demandeurs d'asile, la collaboration est pensée en termes

Publics pris en charge par la PADA et par le SIAO. Champs de compétences respectifs



de subsidiarité : la PADA est compétente prioritairement, et oriente vers le SIAO si toutes les places dédiées du DNA sont indisponibles.

Le SIAO doit donc faire suite aux demandes d'hébergement des déboutés du droit d'asile ou des personnes en demande d'asile non prise en charge dans le DNA au même titre que les autres publics. L'ensemble des acteurs, SIAO, directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), collectivités locales et associations, témoignent cependant des tensions ainsi créées et de l'embolie générée du dispositif d'hébergement de droit commun, au détriment de l'amélioration de la fluidité.

Par ailleurs, la consigne donnée aux SIAO est de proposer aux déboutés hébergés dans le système généraliste des rendez-vous avec l'OFII pour préparer les retours volontaires. Cette consigne induit des modalités d'une intervention qui ne relèvent pas réellement de la compétence du SIAO.

Il y a, aujourd'hui, peu de liens formalisés entre les SIAO et les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile : selon l'enquête IGAS, seuls 26% des SIAO déclarent une coopération débutante avec ces plateformes. La gestion des demandes se fait généralement au cas par cas directement avec les travailleurs sociaux.

« SIAO de la Gironde (33) »

Au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile primo-arrivants, une convention de partenariat a été mise en place sur le département de la Gironde entre : Préfecture, DDCS, OFII, présidents du SIAO et de la PADA

Pourtant différentes modalités de collaboration sont prévues et existent entre SIAO et PADA :

- des conventions de partenariat,
- des réunions de travail entre plateforme d'accueil et SIAO,
- la désignation d'un interlocuteur au sein de la plateforme ou de l'OFIL,
- des échanges formalisés d'informations sur les prises en charges par le SIAO de demandeurs d'asile,
- la participation de la PADA aux commissions SIAO...

Les femmes victimes de violence

La Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) demande à ce qu'une filière spécifique soit mise en place dans le cadre du SIAO : « elle permettrait d'orienter les femmes victimes de violences conjugales vers les associations spécialisées avant l'évaluation par le SIAO. La contribution des associations spécialisées dans le SIAO consisterait à assumer tous les entretiens avec les femmes victimes de violences conjugales et intrafamiliales qui leur seraient adressées par le SIAO, en lieu et place de la mise à disposition des personnels aux SIAO »¹.

Au-delà de ce positionnement, dans le cadre de la préfiguration des SIAO, plusieurs gestionnaires de structures spécialisées ont exprimé des réserves et des difficultés concernant l'orientation du public des « femmes victimes de violence ». Les personnes victimes de violences conjugales ne sont que très rarement des hommes ou des femmes sans-abri, mais plutôt des personnes en danger dans leur résidence. Ainsi, elles ne passent qu'exceptionnellement par les circuits classiques (115, accueils de jour généralistes) mais plutôt par des associations spécialisées, telles que le service d'aide aux victimes, les

services de police et de gendarmerie, voire les services sociaux du département. Certains SIAO ont développé un protocole d'accueil spécifique avec des associations d'accueil de femmes victimes de violences. Dans ce cas, l'accès direct est privilégié pour répondre à une situation d'urgence mais avec une évaluation rapide et une information en retour du SIAO.

Les personnes placées sous main de justice

Historiquement l'administration pénitentiaire a signé des conventions avec des structures dédiées à l'accueil des personnes sortant de prison. Elle fonctionnait donc en direct avec les gestionnaires de ces établissements d'hébergement. Progressivement, l'orientation de ce public commence à s'intégrer dans le processus global de régulation des places, les SIAO devant prendre en compte, bien entendu, les contraintes particulières liées à la situation judiciaire de ce public.

Les demandes d'orientation des sortants de prison sont adressées par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) au SIAO, et sont traitées de la même manière que celles des autres publics en termes de transmission des demandes et d'évaluation sociale. Selon l'organisation des SIAO, ces demandes peuvent se faire soit :

- par les prescripteurs (conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation-CPIP/SPIP). C'est le cas dans le Haut-Rhin, en Loire-Atlantique et dans l'Eure;
- soit par une permanence d'un travailleur social en prison qui fait les évaluations au nom du SIAO. C'est le cas dans le Rhône.

En nombre, les demandes concernent essentiellement des personnes sortant de maison d'arrêt condamnées à de courtes peines (inférieures à deux ans). Ces personnes sont souvent confrontées à des sorties sèches, non préparées avec le SPIP faute de temps. Elles peuvent se retrouver sans solution d'hébergement à leur sortie. Les personnes peuvent être incarcérées dans un département qui n'est pas celui d'origine. Cela pose la question de l'inter-départementalité du dispositif d'insertion.

Ainsi, le traitement des demandes des personnes placées sous main de justice dépend de leur statut à la sortie.

- Les demandes des personnes en fin de peine, en sortie dite « sèche », sont traitées par le circuit classique via le SIAO ou selon les départements, par un accès direct des structures via des places fléchées avec information du SIAO;
- Les demandes des personnes en aménagement de peine/permissionnaires font l'objet d'un traitement direct par les SPIP avec les structures conventionnées, avec information au SIAO de l'occupation de la place (Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Île-de-France, Eure).

1. Extrait de la note publiée par la FNSF le 8 mars 2010

« SIAO de Lens (62)

Procédure de prise en charge relative aux femmes victimes de violences conjugales.

Afin de prendre en compte la spécificité de la prise en charge des personnes victimes de violences conjugales et d'éviter la redondance inutile des récits d'histoire de vie, la commission locale (C.L.E.O.D.A.S.) de l'arrondissement de Lens a décidé de mettre en place un protocole particulier concernant la mission SIAO, pour les personnes victimes de violences conjugales.

Dans le cadre de l'urgence, via le « 115 », les femmes sont systématiquement réorientées vers les structures spécialisées, qui élaborent le diagnostic et assurent la mise à l'abri. Dans le cadre de l'insertion, les personnes victimes sont directement accueillies par ces mêmes structures spécialisées qui font le diagnostic, hébergent et/ou orientent, en informant le SIAO.

Les différentes associations participant à la mise en œuvre de ce protocole spécifique adhèrent pleinement à la charte éthique du protocole SIAO de l'arrondissement de Lens.

« SIAO de Paris (75)

Convention de partenariat

La convention porte sur l'organisation des interactions entre l'établissement accueillant des « publics justice » et le SIAO Insertion 75, pour ce qui concerne les admissions directes des personnes dans l'établissement.

« SIAO des Bouches-du-Rhône (13) »

Les personnes sortant de prison

Il existe cinq CHRS labélisés « sortants de prison » dans les Bouches-du-Rhône. Les demandes pour les personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) passent par deux postes spécifiques, un référent à Marseille et un référent pour Aix/Salon/Arles. Ces référents ne travaillent qu'à la demande du SPIP pour les PPSMJ qui ont un problème d'hébergement ou de logement. Les fiches permettant de signaler les situations sont transmises aux référents par le SPIP. L'entretien avec la personne s'effectue en milieu ouvert ou fermé. Pour le territoire d'Aix, elle vaut évaluation en pôle entretien. Le diagnostic s'effectue en collaboration avec le conseiller d'insertion et de probation. Pour les aménagements de peine, il existe des conventions entre le SPIP et certaines structures d'hébergement pour réserver des places aux personnes sortant de prison. Pour les sorties définitives, il n'existe pas de places réservées.

En effet, l'aménagement de peine ou la permission de sortir sont difficilement concevables sans une solution d'hébergement préparée en amont. Par ailleurs, ce type d'aménagement nécessite un cadre partenarial entre le SPIP et l'association pour garantir la mise en œuvre de la mesure.

Les SPIP peuvent être invités/associés aux commissions d'orientations (réunions de synthèse SIAO/SPIP, dans le 89 notamment), mais selon l'enquête FNARS, seulement 7 départements ont adopté de telles pratiques partenariales.

Les jeunes

Dans de nombreux départements, les demandes relatives au public « jeunes » (moins de 25 ans) sont adressées au SIAO et sont traitées de la même manière que celles

des autres publics en termes de transmission des demandes, d'évaluation sociale, de traitement des orientations dans lesquelles peuvent être associées des acteurs intervenant ponctuellement auprès du public jeune (missions locales) ou de manière régulière (CHRS)...

Dans d'autres départements, le recueil de la demande et l'évaluation de la situation de ce public peuvent faire l'objet d'un traitement spécifique. Il se fait via des structures spécialisées dans l'accueil des jeunes, qui élaborent le diagnostic sur place et le transmettent au SIAO. Des plages horaires peuvent être également prévues par le SIAO dans la semaine pour les rendez-vous d'évaluation de la situation de ce public avec des travailleurs sociaux issus de structures d'accueil spécialisées dans la prise en charge de publics jeunes (SIAO 69).

Les personnes ayant des problèmes de santé

Si le SIAO a vocation à connaître les dispositifs médicaux (tels que les lits halte soin santé), il ne peut être prescripteur d'une admission. En effet, cela ne peut se faire que sur décision d'un médecin. Le SIAO peut toutefois mettre en lien la personne demandeuse d'informations ou le médecin suivant la personne avec le médecin en responsabilité du LHSS. Le SIAO et les LHSS travaillent sur certains territoires en partenariat pour trouver des solutions de sortie aux personnes guéries ou stabilisées.

Au-delà du lien avec les dispositifs spécifiques, se pose aussi la question des relations avec les ARS. L'articulation avec les ARS n'est pas toujours facile notamment parce que les interlocuteurs sont mal identifiés. De nombreux SIAO ne connaissent pas leur référent social au sein des ARS. Certaines ARS se désengagent du social pour se concentrer sur le seul sanitaire. Cela pose la question de la frontière entre les deux et de l'accès des publics les plus défavorisés aux dispositifs de droit commun : une personne sans-abri âgée est-elle d'abord une personne sans-abri ou bien une personne âgée avec les besoins particuliers de prise en charge ? De même l'accompagnement à la santé est moins pris en charge par les ARS parce qu'elles considèrent qu'il ne s'agit pas d'une question sanitaire.

3] PRÉCONISATIONS

1. FAVORISER LA RÉGULATION PAR LE SIAO DE TOUTES LES DEMANDES

Il convient de traiter l'ensemble des demandes, quel que soit le public avec information a minima du SIAO.

2. FAVORISER L'ADAPTATION DES RÉPONSES

Il convient d'adapter la réponse proposée, afin de prendre en compte la diversité des problématiques, sans pour autant créer de nouvelles filières.

ACTEURS

- Services déconcentrés
- SIAO
- Acteurs de l'hébergement/logement
- Partenaires (acteurs de la justice, de la santé, de l'asile, collectivités...)

OUTILS/LEVIERS

- Convention tripartite SIAO/Etat/partenaires (justice/santé/asile/ASE/femmes victimes de violences)
- Protocole de transmission et de traitement des demandes



CONCLUSION

QUELS DÉFIS POUR LES SIAO ?

Le SIAO n'est pas un outil de plus. C'est une démarche de coordination des acteurs sur les territoires pour mieux répondre aux besoins des personnes qui se trouvent à la rue ou qui risquent de s'y retrouver. Si la **croissance dans la plus-value du SIAO est forte, sa mise en œuvre reste partielle au regard des objectifs et des missions** qui lui sont dévolues :

- la coordination et la gestion centralisée des places sont amorcées mais le dispositif n'est toujours pas centré sur les besoins des personnes et leur accompagnement vers un accès plus direct à un logement ;
- les évaluations sociales ne permettent pas toujours d'identifier les besoins des personnes et de leur proposer des réponses adaptées dans le respect de leurs choix et de leurs droits ;
- l'observation sociale peine à objectiver les besoins et à guider l'évolution de l'offre sur les territoires, faute d'un système d'information opérationnel et d'un accompagnement des acteurs à la démarche d'observation.

Plusieurs défis restent à relever pour garantir que les SIAO rempliront pleinement leurs rôles. La finalité directrice doit rester en permanence celle d'une amélioration des réponses apportées aux personnes en précarité tant dans la simplification de leurs démarches que dans l'accès à des solutions adaptées et durables. La mutation est lente, mais les changements sont en cours. Des évolutions sont déterminantes pour favoriser la montée en charge des SIAO :

- **Développer la connaissance et légitimer la plus-value du SIAO** pour susciter l'adhésion des acteurs ; clarifier leur rôle respectif dans le SIAO. Associer et impliquer chacun à l'efficacité du dispositif, sans oublier les personnes accueillies. Le SIAO est une mise en réseau d'une pluralité d'acteurs, visant à conjuguer les savoir-faire et les spécificités aux services des personnes en précarité.
- **Assurer la fluidité des parcours de l'urgence au logement** pour favoriser l'accès le plus direct possible au logement, sans passer par d'interminables étapes.
- **Réaffirmer le rôle du SIAO dans l'accompagnement social** : le SIAO a un rôle déterminant à jouer dans l'accompagnement des personnes et son évolution. Il intervient dès le stade de l'évaluation initiale et doit permettre aussi de définir un accompagnement adapté à la singularité des personnes.
- **Améliorer l'observation sociale** pour permettre un diagnostic partagé avec les acteurs et permettre ainsi de définir collectivement une évolution des réponses à apporter aux personnes en situation de précarité ;
- **Une gouvernance active et un portage inter-institutionnel** constamment évalués au regard d'objectifs précis fixés aux préfets en termes par exemple de diminution du nombre de personnes à la rue. On ne pourra pas accepter dans un an de se dire : les SIAO sont bien mis en place, mais il y a toujours autant de monde dans la rue.

Le présent guide contient de nombreuses préconisations pour permettre aux SIAO de relever ces défis et jouer pleinement leur rôle. Néanmoins, pour mettre en œuvre ces préconisations, il est indispensable d'**accompagner l'ensemble des acteurs partie prenante aux SIAO**. La montée en charge et la pérennisation des SIAO nécessitent également des moyens dédiés pour conforter leur rôle de coordination et de mise en réseau des acteurs.

ANNEXES

CIRCULAIRES

- **Circulaire du 8 avril 2010** relative aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)
- **Circulaire du 7 juillet 2012** relative aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)
- **Instruction interministérielle du 4 mars 2011** relative à la mise en place de la fonction de référent personnel dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)
- **Circulaire du 31 janvier 2011** relative à la coopération entre les SIAO et les Plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)
- **Circulaire du 29 mars 2012** relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

Ces instructions et circulaires sont disponibles en téléchargement sur :

- **Le site de la FNARS**, www.fnars.org, dans l'onglet « Champs d'action », la rubrique « Accueil – orientation » en sélectionnant « Ressources » puis « SIAO »
- **L'intranet de la Croix rouge**, <https://intranet.croix-rouge.fr>

OUTILS / RAPPORTS

- **Annuaire des SIAO**, réalisé par la DIHAL
- **Enquête SIAO** réalisée par la FNARS en avril 2012
- **Rapport d'évaluation de l'IGAS** sur les SIAO, « bilan de la mise en œuvre des SIAO », réalisé par Dorothée Imbaud et le Dr Marine Jeantet – février 2012

Ces outils et documents sont disponibles en téléchargement sur :

- **le site de la FNARS**, www.fnars.org, dans l'onglet « Champs d'action », la rubrique « Accueil – orientation » en sélectionnant « Ressources » puis « SIAO »
- **L'intranet de la Croix rouge**, <https://intranet.croix-rouge.fr>



Remerciements

Nous tenions à remercier l'ensemble des acteurs qui nous ont aidés à construire ce recueil de pratiques grâce aux témoignages de leur expérience et de leurs pratiques. Plus particulièrement, les membres du CCPA et des CCRPA, les participants aux journées régionales d'échanges et les SIAO qui nous ont accueillis lors des visites de terrain. Un remerciement également aux SIAO qui ont contribué au recueil avec la présentation de leurs pratiques.

Conception du recueil sous la direction de :

François Bregou, Responsable du service
Stratégie et analyse des politiques publiques
à la FNARS

Juliette Laganier, Déléguée nationale
Lutte contre l'exclusion à la direction de l'action
sociale de la Croix-Rouge française

Réalisation du recueil de pratiques SIAO :

Laura Charrier, Chargée de mission à la FNARS
« Veille sociale et hébergement »
Laura.charrier@fnars.org

Coralie Caumon, Chargée de mission
à la Croix-Rouge française, Direction de l'action
sociale « Lutte contre l'exclusion / Enfance –
familles »
Coralie.Caumon@croix-rouge.fr

Conception graphique : Anne Desrivières

Impression : Newmeric, avril 2013

La FNARS

Fédération nationale des associations d'accueil
et de réinsertion sociale

76 rue du Faubourg Saint Denis 75010 Paris

Email - fnars@fnars.org

Tél - 01 48 01 82 00

Fax - 01 47 70 27 02

www.fnars.org



La Croix-Rouge française

Croix-Rouge française

98 rue Didot, 75694 Paris Cedex 14

Tel: 01 44 43 11 00

Fax: 01 44 43 11 01

www.croix-rouge.fr