



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-019P

Bilan de la mise en oeuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

RAPPORT

Établi par

Dorothee IMBAUD

Dr Marine JEANTET

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec la collaboration d'Elodie MORIVAL

- Février 2012 -

Synthèse

- [1] Par lettre du 21 juin 2011, le secrétaire d'Etat chargé du logement a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à l'évaluation des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), un an après leur mise en place opérationnelle. Ces plateformes ont été créées dans chaque département sous l'autorité du préfet afin d'améliorer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être. Leur objectif est d'organiser la réponse en fonction des besoins de l'utilisateur et non en fonction de la seule disponibilité des places, en privilégiant chaque fois que possible la solution du logement. Les SIAO doivent assurer une gestion transparente et équitable des places et un suivi coordonné du parcours des usagers afin d'éviter toute rupture de prise en charge.
- [2] La mission, composée de Mmes Dorothée IMBAUD, Marine JEANTET, membres de l'IGAS et Mlle Elodie MORIVAL, stagiaire, a réalisé une étude approfondie de la mise en place des SIAO dans quatre départements : Paris, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et l'Ille-et-Vilaine. La mission s'est déplacée à plusieurs reprises sur le terrain en octobre et novembre 2011 et a rencontré, dans chacun des départements, les services de l'Etat (préfecture, direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), direction régionale de la jeunesse et de la cohésion sociale (DRJSCS)), les principales associations locales, le ou les SIAO mis en place, les bailleurs sociaux et les collectivités locales.
- [3] La mission a réalisé en parallèle du 23 novembre au 7 décembre 2011 une enquête quantitative complémentaire auprès de tous les SIAO en utilisant un questionnaire informatisé. 82 départements sur 100 et 121 SIAO sur 140 ont répondu à l'enquête nationale soit des taux de réponse proches de 85 %.

1. DES AVANCEES ENCOURAGEANTES

- [4] La mission constate de réelles avancées sur le terrain malgré les délais très contraints de mise en œuvre. Pour autant, selon les critères de la mission, seuls 18 départements, qui représentent 21 % de l'offre d'hébergement, ont à l'heure actuelle un SIAO pleinement opérationnel à la fois sur l'urgence et l'insertion. De manière générale, les départements les plus avancés ont bénéficié de partenariats déjà engagés avant la mise en place du SIAO. C'est le cas par exemple à Lyon avec la Maison de la veille sociale ou à Marseille.
- [5] La circulaire du 8 avril 2010 relative aux SIAO propose un modèle souple qui s'est adapté aux contextes, blocages et particularités locales. Cette souplesse a permis de ne pas casser les dynamismes locaux préexistants au SIAO. Pour autant, il convient de converger rapidement vers un opérateur unique dans chaque département.
- [6] La partie urgence des SIAO est la mieux mise en œuvre car elle s'est appuyée sur les 115 qui existaient préalablement. Selon les critères de la mission, près de la moitié des SIAO sont véritablement en place pour la partie urgence. Dans près de 60 % des cas, les modalités d'accès aux places d'urgence ont été réorganisées. Le SIAO a également amélioré la visibilité sur l'occupation réelle des places, ce qui permettra une optimisation de leur remplissage.

- [7] La partie insertion concentre plus d'enjeux et implique des changements culturels et institutionnels profonds. Plus d'un an après leur mise en place, seuls 40 % des SIAO fonctionnent sur la partie insertion selon les critères de la mission. La centralisation des demandes et la mise en place des commissions d'orientation ont permis une simplification des démarches, un début d'harmonisation des pratiques concernant le diagnostic social, un traitement plus équitable des demandes et une meilleure prise en compte des attentes des usagers. De plus, le SIAO a mis en réseau des acteurs de la veille sociale et de l'hébergement qui apprennent à se connaître.

2. MAIS DES FREINS ET DES RETICENCES PERSISTENT

- [8] Toutefois ces avancées restent très inégales selon les territoires et nécessitent d'être consolidées. Des résistances existent encore tant du côté des travailleurs sociaux qui doivent apprendre à travailler de façon plus collective que du côté de certains centres d'hébergement qui acceptent difficilement les orientations du SIAO, et, le cas échéant, une remise en cause de leur projet social.
- [9] Un an et demi après leur mise en place, aucun SIAO, à l'exception de ceux disposant antérieurement d'un observatoire local, n'a mis en place ni même entamé une réflexion sur la mission d'observation sociale. La mission déplore cette situation car la légitimité du SIAO va se construire en grande partie sur une connaissance partagée de la demande et de l'offre disponible.
- [10] La bonne réalisation de cette mission dépendra de la montée en charge d'un système d'information commun et de la capacité des acteurs locaux à l'alimenter de façon homogène. De ce point de vue là, le pari n'est pas encore gagné. Pourtant, c'est sans aucun doute sur la base d'un diagnostic local précis, objectif et partagé, que des mutations profondes des structures et du fonctionnement global du secteur pourront être envisagées. La création des SIAO est, à cet égard, une opportunité que l'Etat ne peut se permettre de manquer.
- [11] Par ailleurs, l'enjeu clé des SIAO réside dans l'accès au logement des publics hébergés afin d'améliorer la fluidité hébergement/logement et de mettre en œuvre le principe du « logement d'abord ». Or le lien des SIAO avec le secteur du logement est trop faible. La méconnaissance réciproque des bailleurs et des associations gestionnaires de CHRS, des attentes et des difficultés de chacun, explique en partie les échecs de relogement des ménages hébergés. Des partenariats doivent être mis en place et donner lieu à une contractualisation et à l'élaboration d'outils communs qui permettent d'identifier les ménages « prêts à sortir ».
- [12] Il convient également d'arbitrer entre les multiples publics prioritaires qu'ils le soient au titre du DALO ou du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, relevant tous du contingent préfectoral. Dans les territoires où il existe une forte tension du marché du logement, une concurrence s'organise inévitablement entre ces publics. L'ordre des priorités et la doctrine d'usage du contingent préfectoral méritent d'être tranchés de façon claire et précise au niveau national.
- [13] La gestion des logements sociaux par les bailleurs en fonction des quotas des réservataires est compliquée et peu transparente. La mise en place d'un guichet unique qui se substitue à tous les dispositifs existants avec une liste unique des ménages prioritaires à prendre en compte ou d'une organisation partenariale comme la commission locale de l'habitat de Rennes Métropole serait un progrès.

- [14] Au final, la mission a constaté un vrai dynamisme au sein des SIAO. Toutefois, au regard de leurs objectifs, leur mise en œuvre est partielle. La coordination et la gestion transparente et équitable des places sont amorcées mais le dispositif n'est toujours pas centré sur les besoins des usagers et leur accompagnement vers le logement. Le droit des usagers concernant le respect de leur vie privée doit être mieux pris en compte lors de l'établissement des diagnostics sociaux. Les objectifs des SIAO apparaissent légitimes à la mission et couramment appliqués depuis de nombreuses années dans d'autres secteurs. Aussi, malgré certaines réticences sur le terrain, la mutation du secteur doit absolument être poursuivie.
- [15] Dans les petits départements où l'offre d'hébergement est restreinte, la régulation des places n'a pas forcément de sens et risque d'être un élément de complexité et d'augmentation des délais. En revanche, l'harmonisation des pratiques même pour un nombre restreint de structures est indispensable pour améliorer l'équité de traitement des demandes. De même, la visibilité totale et en temps réel des admissions et la mise en place d'une observation sociale sont la encore indispensables pour pouvoir adapter l'offre aux besoins des publics accueillis.

3. CONDITIONS DE REUSSITE

- [16] Les SIAO vont désormais entrer en période de forte activité. Ils devront disposer de moyens pérennes, d'un système d'information commun, de règles de fonctionnement partagées et de leviers pour lever certaines réticences locales.
- [17] En parallèle, les services de l'Etat, dont l'implication est variable et dépendante des ressources humaines disponibles, devront disposer d'outils de pilotage adaptés et opérationnels (lettres de mission, tableaux de bord, CPOM, etc.). Ils doivent venir en appui et donner de la visibilité au SIAO, notamment vis-à-vis des collectivités locales et des bailleurs sociaux. Les financements délégués devront être normalisés au regard d'un cahier des charges précis et des missions effectivement mises en œuvre par les SIAO.
- [18] Une articulation sera à trouver avec les dispositifs préexistants, et particulièrement entre les PDALPD animés par les Conseils généraux et les PDAHI, mais également avec le secteur sanitaire, notamment avec les établissements psychiatriques, l'administration pénitentiaire et surtout les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile. A ce sujet, l'Etat doit avoir une stratégie interministérielle cohérente concernant les modalités d'hébergement des demandeurs d'asile, des déboutés et des sans papiers, donner des instructions nationales claires via une circulaire commune et l'assortir des moyens adéquats.
- [19] Pour la mission, les SIAO joueront en 2012 leur crédibilité et leur légitimité sur deux aspects qu'il est urgent de développer :
- La mise en place d'une observation sociale qui permettra un diagnostic partagé avec les acteurs et l'adaptation de l'offre d'hébergement, ainsi que la production d'indicateurs de performance, nécessaires pour mesurer l'efficacité des politiques mises en place ;
 - Leur capacité à organiser une véritable fluidité vers le logement, qui passe, outre la mise en place de partenariats avec les bailleurs, par une simplification des procédures d'accès au logement social et une identification précise et commune des personnes prioritaires.
- [20] Il est impératif, pour faire aboutir cette réforme, que l'Etat renforce son pilotage dans le cadre d'une contractualisation avec les SIAO.

- [21] De manière plus générale, compte-tenu des financements publics consacrés au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (plus d'un milliard d'euros chaque année), la mission recommande d'accélérer en 2012 la démarche de contractualisation avec les structures gestionnaires, sur la base d'objectifs précis et d'un référentiel coûts-prestations. Le positionnement ambigu de l'Etat par rapport au secteur associatif, très impliqué dans la réforme, aboutit à une confusion des rôles en matière de pilotage. La responsabilité de chaque acteur doit être clarifiée. L'Etat doit encourager la professionnalisation des opérateurs et s'assurer de l'adaptation de leurs projets sociaux aux besoins des usagers. Il doit contrôler le respect des engagements pris, et le cas échéant, sanctionner financièrement les structures concernées.

Sommaire

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION	11
1. CONTEXTE DE CREATION DES SIAO.....	12
1.1. <i>Un secteur segmenté pour une population hétérogène mal connue</i>	12
1.1.1. Les personnes sans abri ou mal logées : une tentative de définition et de chiffrage .	12
1.1.2. Une population hétérogène avec une part croissante des familles et des jeunes, et une prévalence importante de personnes présentant des troubles psychiatriques sévères ...	13
1.1.3. En réponse, le secteur d'accueil, d'hébergement et d'insertion s'est segmenté diminuant la lisibilité du dispositif	14
1.2. <i>Le SIAO : le dispositif clé de la « refondation »</i>	16
1.2.1. Le SIAO a pour objectifs et missions de répondre à la segmentation et à l'absence de coordination du secteur	16
1.2.2. La mise en place du SIAO implique un profond changement de culture et des pratiques.....	17
1.3. <i>Un contexte de crise défavorable à la réforme</i>	18
1.3.1. Des financements stables mais sous évalués en loi de finances initiale	18
1.3.2. Un dispositif d'hébergement d'urgence saturé.....	19
1.3.3. Un accès au logement social qui reste difficile malgré les efforts entrepris.....	20
2. UNE MISE EN ŒUVRE HETEROGENE EN FONCTION DES CONTEXTES LOCAUX	20
2.1. <i>Une diversité des organisations retenues</i>	21
2.2. <i>Une mise en place inégale des missions des SIAO</i>	22
2.2.1. Prés de la moitié des SIAO urgence sont véritablement en place	22
2.2.2. 40 % des SIAO sont opérationnels sur le volet insertion	24
2.2.3. 20 % des départements sont pleinement opérationnels à la fois pour l'urgence et l'insertion.....	26
3. DES AVANCEES ENCOURAGEANTES.....	27
3.1. <i>Un outil qui apparaît sur le principe légitime aux acteurs</i>	27
3.2. <i>Dans le secteur de l'urgence, une dynamique avérée, fondée sur les 115</i>	28
3.3. <i>Une restructuration engagée du secteur de l'insertion et du logement adapté</i>	29
3.3.1. Un point d'entrée unique et une harmonisation des diagnostics sociaux	29
3.3.2. Un traitement plus équitable des demandes	30
3.3.3. Un début de prise en compte des attentes des usagers.....	31
3.3.4. Une offre d'hébergement plus visible	32
3.3.5. Une coordination qui s'amorce localement	33
4. MAIS DES FREINS ET DES RETICENCES PERSISTENT	34
4.1. <i>La connaissance des publics et des dispositifs ne s'est pas améliorée</i>	34
4.1.1. L'insuffisance de connaissances tant au niveau national qu'au niveau local nuit à l'efficacité des SIAO	35
4.1.2. La mission d'observation sociale des SIAO qui représente un enjeu majeur, n'est pas mise en œuvre.....	38

4.2. <i>Des interrogations voire des craintes persistent chez certains partenaires</i>	38
4.2.1. Un manque de visibilité des SIAO	38
4.2.2. Une crainte de perte d'autonomie et d'une remise en cause des projets sociaux des structures.....	39
4.2.3. Un doute sur la cohérence du SIAO avec les dispositifs existants et des collectivités locales en attente.....	40
4.3. <i>Un objectif de fluidité entre l'hébergement et le logement non atteint</i>	42
4.3.1. Un accès au logement difficile	42
4.3.2. Pour autant, indépendamment de l'offre, des marges de progrès existent	43
4.3.2.1. Développer la collaboration entre la sphère sociale et celle du logement	43
4.3.2.2. Définir avec les bailleurs des référentiels communs d'évaluation et contractualiser des objectifs chiffrés.....	44
4.3.2.3. Résoudre les difficultés engendrées par la multiplicité des listes de prioritaires et la complexité de la gestion du parc de logement social	45
4.4. <i>Un SIAO qui manque d'outils et de moyens</i>	47
4.4.1. Un retard handicapant de la mise en place du système d'information	47
4.4.2. Un financement non pérenne.....	49
4.4.3. Anticiper l'étape suivante de gestion et donner des leviers aux SIAO.....	50
4.5. <i>Une articulation à trouver avec le secteur de la santé, l'administration pénitentiaire, l'aide sociale à l'enfance et les gestionnaires du droit d'asile</i>	51
4.5.1. Santé, administration pénitentiaire, aide sociale à l'enfance : des liens encore ténus à renforcer.....	51
4.5.2. L'augmentation du nombre des demandeurs et déboutés du droit d'asile pèse de plus en plus sur le dispositif de droit commun : des instructions nationales claires sont nécessaires.	52
4.6. <i>Des services de l'Etat en difficulté pour assurer un pilotage efficace</i>	55
4.6.1. Un défaut de pilotage constaté.....	55
4.6.2. Un positionnement ambigu de l'Etat par rapport au secteur associatif	56
4.6.3. Des services de l'Etat en souffrance	57
4.6.4. Mettre en place un pilotage effectif.....	58
4.6.4.1. Renforcer le positionnement de l'Etat	58
4.6.4.2. Accompagner le déploiement des SIAO.....	59
5. CONCLUSION	59
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION CLASSEES PAR ORDRE DE PRIORITE	61
LETTRE DE MISSION	63
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	65
ANNEXE 1 : LE DEPARTEMENT DU RHONE	71
ANNEXE 2 : LE DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE	93
ANNEXE 3 : LE DEPARTEMENT DE PARIS	111
ANNEXE 4 : LE DEPARTEMENT DE L'ILLE ET VILAINE	139
ANNEXE 5 : COMPARAISONS EUROPEENNES	153
ANNEXE 6 : QUESTIONNAIRE NATIONAL SIAO	163

ANNEXE 7 : ETAT DES REPOSES DES SIAO AU QUESTIONNAIRE ELABORE PAR LA MISSION.....	167
ANNEXE 8 : CIRCULAIRE DU 8 AVRIL 2010 RELATIVE AUX SIAO	177
ANNEXE 9 : DESCRIPTION DES MISSIONS DES SIAO	193
ANNEXE 10 : SCHEMA DE PRINCIPE DU FONCTIONNEMENT D'UN SIAO	195

INTRODUCTION

- [22] Le 10 novembre 2009, le secrétaire d'Etat chargé du logement a annoncé les grands axes de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. Dans ce cadre, des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont été créés dans chaque département sous l'autorité du préfet afin d'améliorer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être.
- [23] Par lettre du 21 juin 2011, le secrétaire d'Etat chargé du logement a demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à l'évaluation de ces plateformes, un an après leur mise en place opérationnelle.
- [24] Par note du 24 août 2011, le chef de l'IGAS a désigné Mmes Dorothee IMBAUD, Marine JEANTET, inspectrices et Mlle Elodie MORIVAL, stagiaire, pour effectuer cette mission.
- [25] La mission a réalisé une étude approfondie de la mise en place des SIAO dans quatre départements : Paris, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et l'Ille-et-Vilaine. Pour ce faire, la mission s'est déplacée à plusieurs reprises sur le terrain et a rencontré, dans chacun de ces départements, les services de l'Etat (préfecture, direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), direction régionale de la jeunesse et de la cohésion sociale (DRJSCS)), les principales associations locales, le ou les SIAO mis en place, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Les rapports de site sont joints en annexe (cf. annexes 1 à 4).
- [26] Ces départements ont été choisis pour des raisons précises. Trois d'entre eux (Paris, Rhône et Bouches-du-Rhône) représentent les territoires où le problème de l'hébergement des personnes sans abri ou mal logées est le plus important. En effet, selon le rapport de la Cour des Comptes de mars 2007 relatif aux personnes sans domicile, près d'une personne sans-domicile sur trois vit dans l'agglomération parisienne. L'Île-de-France concentre plus d'un tiers des capacités nationales en matière d'hébergement.
- [27] Il existe d'autre part dans le Rhône une « Maison de la veille sociale » depuis fin 2008. Le modèle des SIAO s'inspire précisément de cette structure qui a une fonction d'accueil unifié, de régulation, de regroupement de l'information et de coordination de l'ensemble des acteurs de la veille sociale, de la rue jusqu'au logement. La Maison de la veille sociale du Rhône a été désignée comme SIAO dans ce département.
- [28] Enfin, l'Ille-et-Vilaine a été choisi afin d'évaluer le fonctionnement d'un SIAO dans un département et une ville de moyenne importance dans lesquels le problème des sans abri semblait, a priori, se poser de façon moins significative en termes quantitatifs.
- [29] La mission a réalisé en parallèle du 23 novembre au 7 décembre 2011 une enquête quantitative complémentaire auprès de tous les SIAO en utilisant un questionnaire informatisé. Afin de faciliter son remplissage, la mission a porté une attention particulière à poser des questions précises et explicites. Il comportait une trentaine de questions à choix multiples prédéfinis (cf. annexe 6).
- [30] Ce questionnaire a été envoyé par voie électronique à 100 départements sur 101. Mayotte n'ayant, à notre connaissance, pas encore constitué de SIAO, n'a pas été intégrée dans l'étude. 82 départements sur 100 et 121 SIAO sur 140 ont répondu à l'enquête nationale soit des taux de réponse proches de 85 % (cf. annexe 7). Ce taux est suffisant pour être représentatif de la mise en place des SIAO sur la totalité du territoire et pour justifier une exploitation des données.

[31] Cette enquête a permis d'établir, en complément des entretiens réalisés, une description de la mise en place des SIAO sur l'ensemble du territoire.

[32] Le présent rapport présente dans un premier temps le contexte de la création des SIAO et les caractéristiques du secteur et de la population concernée. Il décrit ensuite la mise en œuvre des SIAO. Enfin, il évoque leurs forces et leurs faiblesses et propose des évolutions nécessaires tant auprès des partenaires qu'au sein de ces structures pour permettre la bonne réalisation de leurs missions.

1. CONTEXTE DE CREATION DES SIAO

1.1. *Un secteur segmenté pour une population hétérogène mal connue*

[33] La prise en charge effective des personnes sans-abri ou mal logées nécessite une connaissance du public concerné et de ses besoins. Cependant, cette population reste mal connue et hétérogène.

1.1.1. **Les personnes sans abri ou mal logées : une tentative de définition et de chiffrage**

[34] A la différence du Royaume-Uni, il n'existe pas, en France, de définition législative des personnes sans abri ou mal logées. La fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) a élaboré une typologie de l'exclusion liée au logement. Cette définition a été reprise par les services de l'Union européenne et se présente sous la forme d'une grille, dite ETHOS. Elle distingue treize « catégories opérationnelles » de personnes sans abri ou mal logées, qui sont regroupées en quatre « catégories conceptuelles » :

- Les « sans-abri » : les personnes vivant dans la rue (1) + les personnes en hébergement d'urgence (2) ;
- Les personnes « sans logement » : les personnes en foyer d'hébergement pour sans-domicile (3), pour femmes (4) ou pour immigrés (5) + les personnes sortant d'institutions, notamment pénales ou médicales, et qui n'ont pas de logement identifié ou disponible (6) + les bénéficiaires d'un hébergement de longue durée avec un accompagnement au logement à plus long terme (7) ;
- Les personnes en « logement précaire » : personnes en habitat précaire, par exemple hébergées provisoirement chez des amis ou occupant une habitation sans bail légal (8), personnes en voie d'expulsion (9) et personnes menacées de violences domestiques quand une action de police est prise pour leur assurer un lieu sûr (10) ;
- Les personnes en « logement inadéquat » : les personnes vivant dans des structures provisoires comme des mobile homes ou des baraquements et cabanes de fortune (11) ; dans des logements indignes définis par la législation nationale comme impropres à être habités (12) ou encore dans des conditions de surpeuplement sévères (13).

[35] Les données disponibles restent parcellaires et peu comparables car cette définition de la FEANTSA n'est pas encore systématiquement utilisée. Ainsi, une étude de l'INSEE présente les chiffres de la situation en France métropolitaine dans les années 2000¹ :

- 133 000 personnes sans abri ou sans logement dont 33 000 personnes en très grande difficulté et 100 000 personnes accueillies pour des durées plus longues dans des services d'hébergement social ou dans un logement bénéficiant d'un financement public ;

¹ Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000. », *Insee première*, n°1330, janvier 2011.

- 117 000 personnes en logement précaire, c'est-à-dire recourant à des solutions individuelles dont 38 000 personnes résidant à l'hôtel à leur frais et 79 000 personnes hébergées chez des particuliers avec lesquels elles n'ont pas de lien familial direct ;
- 2,9 millions de personnes en logement inadéquat, dans des logements privés de confort ou surpeuplé dont 85 000 dans des habitations de fortune (constructions provisoires ou mobile homes) et 2,77 millions dans des logements privés de confort (logements situés dans des immeubles insalubres ou cumulant deux défauts concernant le chauffage, l'isolation, des infiltrations d'eau, l'électricité, ou l'absence de sanitaire ou de cuisine) ou surpeuplés.

[36] Au total, l'INSEE estime à 3,2 millions le nombre de personnes ne pouvant accéder à un logement satisfaisant. A ces 3,2 millions de personnes s'ajoute un million de ménages à faibles ressources qui déclarent avoir des difficultés à régler leurs dépenses en logement ou être en situation d'impayés.

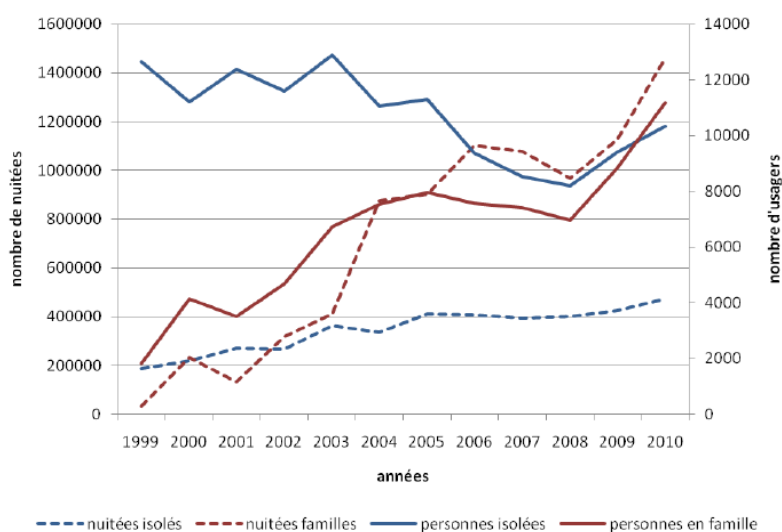
[37] Par ailleurs, le rapport annuel 2011 de la Fondation Abbé Pierre évalue à 685 116 le nombre de personnes privées de domicile personnel dont 133 000 personnes sans abri ou sans logement. Au total 3,6 millions de personnes sont considérées comme non ou très mal logées et 5,1 millions de personnes sont en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme.

1.1.2. Une population hétérogène avec une part croissante des familles et des jeunes, et une prévalence importante de personnes présentant des troubles psychiatriques sévères

[38] Le nombre de personnes sans abri ou mal logées a augmenté ces dix dernières années et la composition de la population prise en charge a changé :

- En 1999, le 115 gérait l'hébergement de 14 400 personnes sans abri ou mal logées à Paris : 12 600 personnes isolées et 1 800 personnes en famille qui représentaient 12 % des usagers et 12 % des nuitées attribuées².
- En 2010, le 115 gérait 21 500 personnes, 10 300 personnes isolées et 11 200 personnes en famille qui représentaient alors 48 % des usagers et se voyaient attribuer 73 % des nuitées.

Graphique 1 : L'évolution du public pris en charge à Paris entre 1999 et 2010



Source : Observatoire du GIP Samu Social de Paris

² Guyavarch E. « Activité du 115 de Paris et caractéristiques des personnes hébergées via le 115 et les EMA en 2009 ». Observatoire du Samu social de Paris (2010).

- [39] Une des conséquences de l'augmentation du nombre de personnes en famille est la croissance de la durée de séjour dans les centres d'hébergement en raison de la difficulté à trouver des solutions pérennes adaptées.
- [40] En outre la proportion des femmes parmi les demandeurs d'une solution d'hébergement ou de logement intermédiaire a augmenté, de 14 % à 17 % pour les personnes isolées et de 61 % à 66 % pour les familles avec enfants en raison de la prégnance de la monoparentalité.
- [41] Le nombre de jeunes continue de croître également. L'observatoire du Samu social de Paris constate dans son bilan de l'activité hivernale 2010 que la proportion des jeunes de moins de 18 ans est passée de 8 % en 2009 à 11 % en 2010. La moyenne d'âge dans les établissements d'hébergement est de 27 ans et de 36 ans si l'on met de côté les enfants accompagnant des adultes. Au total, 46 % des personnes hébergées ont moins de 25 ans, à comparer aux 31 % dans la population générale³.
- [42] Par ailleurs, d'après le rapport sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel en Ile-de-France établi par l'Observatoire du Samu social de Paris (enquête SAMENTA, janvier 2010), un tiers de la population francilienne sans logement personnel fréquentant les services d'aide présente des troubles psychiatriques sévères. La prévalence des troubles psychotiques (13,2 %) est dix fois plus importante que dans la population générale. Ils sont souvent préalables à la perte de logement. Les syndromes dépressifs et les troubles anxieux sont également quatre fois plus fréquents que dans la population générale. De même, la consommation régulière de substances psychoactives concernent près de trois personnes sur dix. Ces symptômes ne préexistent pas toujours à la perte du logement et sont plutôt une conséquence de la vie sans logement. Afin de répondre à cette difficulté, la coordination entre le secteur social et le secteur sanitaire a besoin d'être renforcée.
- [43] Enfin, un tiers des personnes hébergées sont étrangères, avec une minorité de ressortissants de l'Union européenne (3 %) et 30 % de personnes originaires d'autres pays, soit nettement plus que dans la population générale qui compte 8 % d'immigrés (3 % de l'UE et 5 % hors UE)⁴.

1.1.3. En réponse, le secteur d'accueil, d'hébergement et d'insertion s'est segmenté diminuant la lisibilité du dispositif

- [44] Le réseau d'hébergement se caractérise par une offre très variée, peut-être trop variée. Il est organisé selon le caractère individuel ou collectif de la prise en charge, la durée de séjour et le niveau d'accompagnement social. On distingue l'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion. Le logement adapté est aussi composé de différentes catégories : résidences sociales, maisons relais, foyers, intermédiation locative ou bail glissant. De plus, les centres d'hébergement se sont souvent spécialisés sur une population déterminée (homme isolé, jeune travailleur, femme enceinte ou victime de violences, familles, etc.). La mission s'interroge sur la nécessité d'une telle diversité qui segmente fortement le secteur. Elle partage l'avis du sociologue Julien Damon qui indique dans son rapport au ministre du logement d'avril 2009⁵ : « *La France, parmi d'autres points, se distingue par la diversité mais aussi l'inutile complication de son offre. Il doit être possible de rationaliser l'attribution des masses financières, les textes et la gestion des services pour disposer de trois étages clairement standardisés de prise en charge : urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, résidences alternatives* ».

³ L'hébergement social (hors urgence) : 70 000 personnes sans logement accueillies en établissements Résultats de l'enquête ES 2008, DREES, n° 766 • juin 2011

⁴ « Une enquête d'exception. Sans-abri, sans-domicile : des interrogations renouvelées ». *Economie et statistique*, n° 391-392, 2006

⁵ Julien Damon, Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne, avril 2009

[45] La répartition de la population entre les modes d'hébergement est souvent dépendante du niveau de revenu, de la configuration familiale ou du rapport au marché du travail. La tension existante sur l'offre induit une concurrence entre les populations sans abri. Jusqu'à présent, les structures gestionnaires déterminaient seules les critères de sélection et réservaient les formes d'hébergement les plus personnalisées et les plus stables à certains types de publics. On verra plus loin que les publics accueillis n'étaient pas forcément les plus précaires et l'impact de la mise en place des SIAO sur ce point.

Tableau 1 : Capacité d'accueil et objectifs des différentes structures d'hébergement

Type d'hébergement	Rôle et objectifs de la structure d'accueil	Capacité d'accueil en 2010
Hébergement d'urgence	L'hébergement d'urgence répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate. Il doit aussi permettre d'établir un diagnostic et de proposer une orientation. Il se caractérise en principe par une durée de séjour courte.	– 14 522 places dans les centres d'hébergement d'urgence auxquelles s'ajoutent 3 453 places hivernales (sur cinq mois) – 15 016 places en hôtel, financées sous forme de nuitées.
Hébergement de stabilisation	L'hébergement de stabilisation permet aux personnes sans domicile pour lesquelles une insertion professionnelle n'est pas prévisible à brève échéance de disposer d'un hébergement, ouvert 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Introduit en 2008, ce maillon supplémentaire est conçu pour une durée moyenne : il peut déboucher sur un accès au dispositif d'insertion ou encore sur l'entrée dans un logement adapté, en maison-relais.	4 397 places de stabilisation hors CHRS
Hébergement d'insertion	L'hébergement d'insertion est destiné à accueillir les personnes ou les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder à une autonomie personnelle et sociale ou à la recouvrer.	39 540 places

Source : DGCS

Tableau 2 : Nombre de places de logement adapté au 31 décembre 2011

	Nombre d'établissements ouverts	Capacité installée
Foyer jeunes travailleurs	331	29 436
Foyer travailleurs migrants	327	63 026
Maisons relais	470	8 649
Résidences sociales hôtelières	901	78 397
Total	1429	179 508

Source : Extraction FINESS - DREES

1.2. Le SIAO : le dispositif clé de la « refondation »

- [46] 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 sans abri ou mal logées.
- [47] Les travaux engagés à l'automne 2009 avec les associations du secteur ont fait le constat que le système ne répondait effectivement qu'imparfaitement aux besoins : « *De nombreuses personnes sont contraintes de vivre dans la rue ou dans des hébergements inadaptés, les plus désocialisées se retrouvent les plus exclues du dispositif, des personnes stagnent en hébergement alors même qu'elles seraient aptes à accéder au logement. Par ailleurs, la gouvernance du dispositif reste sur un mode de gestion de crise dans l'urgence, qui ne permet pas notamment d'assurer pleinement l'effectivité des principes de continuité et d'inconditionnalité de l'accueil, ni d'atteindre l'objectif du « logement d'abord », qu'il soit adapté ou autonome*⁶ ». Cette position était partagée tant par l'Etat que par le secteur associatif.
- [48] Face à ce constat, la nouvelle stratégie nationale 2009-2012 vise à l'organisation d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement » fondée sur trois principes fondamentaux :
- Inconditionnalité de l'accueil et continuité de la prise en charge des personnes ;
 - Egalité face au service rendu ;
 - Adaptabilité des prestations aux besoins des personnes.

1.2.1. Le SIAO a pour objectifs et missions de répondre à la segmentation et à l'absence de coordination du secteur

- [49] Le SIAO a pour enjeu premier d'améliorer la mise en réseau des acteurs et des moyens et de favoriser un travail coordonné des intervenants de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.
- [50] Ce dispositif est prévu à l'article L 345-2 du code de l'action sociale et des familles, article issu de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009. Il a pour objet « *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* ».
- [51] Le SIAO est ainsi l'outil clé de la « refondation » du dispositif. 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.
- [52] Il est également considéré comme la pierre angulaire de la stratégie qui vise à faire « du logement d'abord » un principe structurant permettant d'apporter une réponse durable à la question de l'hébergement et de l'accès au logement. Ce principe est en opposition au parcours « en escalier » actuel, obligeant souvent la personne sans abri à passer par toutes les étapes du centre d'hébergement d'urgence (CHU) au centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), puis à la maison relais et enfin au logement. Le SIAO a vocation à être à la fois la porte d'entrée du dispositif et la porte de sortie vers un logement pérenne, conformément au nouveau modèle « housing first », en assurant dans l'intervalle la continuité de la prise en charge.

⁶ Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement : 20 propositions pour organiser un service public de l'hébergement et de l'accès au logement en faveur des personnes les plus démunies – Premier ministre - octobre 2009

- [53] Les objectifs du SIAO sont décrits dans la circulaire du 8 avril 2010 :
- Il est chargé de l’articulation effective et continue entre les dispositifs et tous les acteurs de l’urgence et de l’insertion (associations, services de l’Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux), évitant les ruptures de prise en charge et améliorant la fluidité hébergement – logement ;
 - Il doit être le lieu de la centralisation des demandes et de l’offre disponible en hébergement et en logements de transition, et de l’adéquation équitable entre ces deux données ;
 - Il doit à la fois simplifier les démarches des usagers et mettre en place un suivi effectif et continu du demandeur avec la création du « référent personnel » ;
 - Il doit intégrer l’observation sociale qui permettra d’analyser l’évolution des besoins et de rompre avec une action publique qui s’effectue le plus souvent dans l’urgence sans analyse post action.
- [54] Les SIAO sont mis en place à l’échelle départementale par le préfet qui en suit le fonctionnement et évalue l’action de l’opérateur. Le choix des opérateurs est à l’initiative du préfet en fonction des contextes et des dispositifs locaux « déjà en place et répondant aux objectifs du SIAO ». Les opérateurs sont des entités juridiques dotées de la personnalité morale. Les services de l’État chargés de la cohésion sociale, et, en Ile-de-France, la direction régionale et interdépartementale de l’hébergement et du logement (DRIHL), ont été chargés d’engager une large concertation avec l’ensemble des associations, des conseils généraux et des bailleurs sociaux. L’acteur retenu devait être opérationnel au plus tard le 15 septembre 2010 et la mise en service du SIAO devait être pleinement effective avant l’hiver 2010.
- [55] Une convention, détaillant les missions confiées, doit être conclue entre les services de l’Etat et le ou les opérateurs départementaux. La voie d’un opérateur unique traitant de l’urgence et de l’insertion doit être privilégiée, mais le contexte local peut justifier la création de deux opérateurs, « urgence » et « insertion », ou des SIAO infra départementaux.

1.2.2. La mise en place du SIAO implique un profond changement de culture et des pratiques

- [56] Le SIAO est l’outil du changement voulu par la stratégie nationale pour passer d’une logique d’intervention humanitaire et caritative à une action professionnalisée et pérenne ainsi qu’à une obligation de résultat du droit au logement. Les principes inhérents à sa mise en œuvre imposent des changements de culture et de fonctionnement aux opérateurs. La mise en place d’un service public de l’hébergement et de l’accès au logement auquel l’Etat a dévolu la compétence de réguler les places d’urgence, de centraliser les places d’insertion disponibles et d’orienter les publics interroge les opérateurs :
- sur la nécessité de travailler ensemble en toute transparence, de partager leurs connaissances et leurs moyens et d’harmoniser leurs pratiques, par ailleurs très hétérogènes (ex : critères de priorisation des publics cibles) ;
 - sur leur éventuelle perte d’autonomie vis-à-vis d’un Etat qui veut « reprendre la main » ;
 - sur leur projet social qui pourrait être remis en cause s’il ne correspond plus aux besoins désormais évalués ;
 - sur l’importance de s’ouvrir à la sphère du logement et à ses contraintes ;
 - et enfin sur la place de l’usager qui doit être remis au centre du dispositif et dont les attentes doivent être davantage entendues.

[57] Le SIAO pose à cet égard la question de l'acceptabilité de son modèle par les opérateurs associatifs. Cependant, si les réticences de certains peuvent être discutées, elles ne doivent, en aucun cas, remettre en cause, le principe même du SIAO. En effet, des réformes du même ordre ont déjà eu lieu dans d'autres domaines où les acteurs associatifs sont très présents, sans que ces changements de pratiques soient un véritable obstacle.

1.3. Un contexte de crise défavorable à la réforme

1.3.1. Des financements stables mais sous évalués en loi de finances initiale

[58] Malgré la forte contrainte qui pèse actuellement sur le budget de l'Etat, les crédits consacrés à l'accueil, à l'hébergement et à l'insertion sont en 2012 globalement maintenus à leur niveau de 2011. L'Etat consacre chaque année plus d'un milliard d'euros à ce secteur d'activité.

[59] Cependant, ces crédits font l'objet d'une sous-estimation récurrente en loi de finances initiale. Comme l'ont déjà indiqué les rapports de la Cour des comptes⁷ et de l'IGAS⁸, la construction du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » est largement déconnectée de l'évaluation des besoins et des dépenses effectivement constatées en n-1. Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, en 2012 comme en 2011, les décalages établis en 2010 n'ont pas conduit à un rebasage des crédits au niveau des besoins constatés.

[60] De ce fait, les financements votés apparaissent très contraints par rapport à la réalité des besoins. Ils font certes systématiquement l'objet en fin d'année d'un abondement de crédits supplémentaires, mais cette façon de fonctionner limite la lisibilité pluriannuelle des financements publics des opérateurs. Ces derniers sont ainsi toujours placés dans une situation d'incertitude concernant les crédits qui leur seront effectivement délégués et ne savent pas en début d'année de quelles marges de manœuvre ils disposent pour mettre en œuvre une offre adaptée aux personnes en difficulté.

Tableau 3 : Exécution des crédits relatifs à l'hébergement et au logement adapté en 2010 et prévisions pour 2011 et 2012 (en millions d'euros)

	LFI 2010	Crédits consommés 2010	LFI 2011	PLF 2012
Veille sociale	51	83,6	60	80
Hébergement d'urgence	214	289,7	248	244
CHRS	615,6	629,5	625	613
Aide au logement temporaire	41	38,5	38,8	34,6
Intermédiation locative	9	14,5	30,4	35
Maisons relais, pensions de famille	50	47,7	65	66
Aide à la gestion locative sociale	10	10,9	10	11
Accompagnement dans et vers le logement	-	-	12	12
Total	990,6	1114,4	1089,2	1095,6

Source : Rapport annuel de performance annexé au PLR pour l'année 2010 et projet annuel de performance annexé au PLF 2012

⁷ Rapport public thématique « les personnes sans domicile », Cour des comptes, mars 2007.

⁸ Rapport annuel 2009 de l'IGAS sur l'hébergement et l'accès au logement.

- [61] Il ressort du projet annuel de performance annexé au PLF 2012 que l'action « Hébergement et logement adapté » connaît une très légère hausse de sa dotation avec des évolutions contrastées en son sein.
- [62] Réévalués d'un tiers entre 2011 et 2012, les crédits destinés à la veille sociale restent malgré tout inférieurs aux dépenses constatées en 2010. Ces crédits doivent permettre le financement des structures de type Samu social et autres équipes mobiles, des accueils de jour ainsi que des différentes plateformes, dont les SIAO. Les crédits consacrés à l'intermédiation locative connaissent également une augmentation significative. Ils visent notamment à financer le projet expérimental « Un chez soi d'abord », qui a pour objectif de créer 180 places réparties sur trois villes (Lille, Marseille, Lyon), destinées à accueillir et accompagner dans un logement individuel des personnes souffrant de troubles psychiatriques sévères. Pour les pensions de famille, l'aide à la gestion locative sociale et l'accompagnement vers et dans le logement, les crédits se stabilisent ou connaissent une très légère hausse. En revanche, l'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) voient leurs crédits diminuer.

1.3.2. Un dispositif d'hébergement d'urgence saturé

- [63] Le dispositif connaît une embolisation croissante depuis plus d'une dizaine d'années qui confine aujourd'hui à la saturation totale du système hébergement/logement.
- [64] Tout d'abord, la crise joue un rôle d'accélérateur des difficultés pour les personnes les plus modestes et se traduit par une augmentation de la précarité et du nombre de demandeurs d'hébergement. Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre⁹ témoigne de la montée de ces difficultés avec la saturation de l'accueil d'urgence, la consommation en hausse des budgets alloués aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou aux fonds énergie, et le développement très marqué des assignations, c'est-à-dire du nombre de ménages en impayés de loyer convoqués au tribunal avec menace d'expulsion. Ce rapport précise que « *partout, mais plus particulièrement dans les départements qui comptent une ou plusieurs grandes villes, l'accueil d'urgence apparaît sous pression. Dans le Rhône, 250 personnes en moyenne, chaque jour, ne se voient proposer aucune solution d'hébergement d'urgence (elles étaient 35 en moyenne en 2009). Cette problématique se pose aujourd'hui également dans les villes moyennes, comme Rennes, où le 115 a répondu à 160 appels par jour dès le mois de novembre dernier. En 2010, il aura enregistré près de 50 % d'appels en plus par rapport à 2009, année où les demandes avaient déjà augmenté de 30 %* ».
- [65] Au-delà du manque chronique de places pour l'hébergement d'urgence qui peut être constaté à Lyon ou à Paris à partir des données des 115, la saturation du dispositif d'urgence est également liée à l'afflux de personnes ne pouvant pas accéder à l'hébergement d'insertion ou au logement social. Il s'agit notamment des déboutés du droit d'asile dont le nombre est directement lié à l'augmentation du flux de demandeurs d'asile, ou des populations d'Europe de l'Est en situation administrative irrégulière. L'accueil inconditionnel de ces populations en augmentation continue a des effets évidents sur le dispositif d'urgence.
- [66] Il est en effet très complexe pour les opérateurs d'appliquer de façon concomitante les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge qui interdit la remise à la rue. La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) a réaffirmé ces deux principes intégrés dans le code de l'action sociale et des familles.

⁹ L'Etat du mal logement en France, 16^{ème} rapport de la Fondation Abbé Pierre, 2011

Article L345-2-2 du Code de l'action sociale

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

Article L345-2-3 du Code de l'action sociale

« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »

- [67] Les opérateurs sont fondamentalement favorables à ces deux principes, mais ils s'interrogent sur la manière de les appliquer. Certaines structures ne les appliquent d'ailleurs pas totalement à la lettre. Elles définissent alors des règles locales voire au niveau de la structure limitant par exemple le nombre de nuits qu'un ménage peut passer dans une structure de mise à l'abri ou le nombre de nuitées d'hôtel par an auquel aurait droit un ménage. Compte tenu des financements contraints et de l'insuffisance des capacités d'hébergement d'urgence, certains opérateurs limitent ainsi, sans se satisfaire de cette solution, la continuité de la prise en charge afin de permettre au maximum de personnes sans abri de bénéficier à tour de rôle d'un hébergement.

1.3.3. Un accès au logement social qui reste difficile malgré les efforts entrepris

- [68] Les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge ne peuvent coexister que s'il y a une fluidité hébergement/logement effective. Mais cette fluidité est aujourd'hui très difficile, y compris pour les personnes en situation régulière.
- [69] Ainsi la création de logements sociaux n'arrive pas à couvrir l'augmentation de la demande déterminée par la tension sur le marché locatif. De même, la faible mobilité dans les logements sociaux n'améliore pas la situation. Cette problématique de l'accès au logement sera examinée dans la suite du rapport au paragraphe 4.3.1.

2. UNE MISE EN ŒUVRE HETEROGENE EN FONCTION DES CONTEXTES LOCAUX

- [70] La circulaire du 8 avril 2010 privilégie la voie d'un opérateur unique traitant de l'urgence et de l'insertion. Elle autorise néanmoins, si le contexte local le justifie, à mettre en place deux SIAO pour gérer d'une part « l'urgence » et d'autre part « l'insertion », ou à créer plusieurs SIAO territorialisés infra départementaux dès lors qu'il existe une coordination départementale entre ces différentes déclinaisons du SIAO. On dénombre ainsi au niveau national non pas 100 mais 140 SIAO auxquels la mission a transmis le questionnaire.

Tableau 4 : Taux de réponse à l'enquête nationale « SIAO »

	Départements	SIAO
Ayant reçu le questionnaire	100	140
Ayant répondu	82	121
% de réponses au questionnaire	82%	86%

Source : Enquête IGAS

- [71] Le taux élevé de réponse au questionnaire proche de 85 % reflète un volontarisme certain des responsables des SIAO ainsi qu'une envie, voire un besoin de communiquer et de faire connaître leurs difficultés. Pour autant, les données étant déclaratives, il convient d'interpréter certains résultats avec prudence. L'ensemble des résultats est disponible en annexe 7.

2.1. Une diversité des organisations retenues

- [72] 63 % des départements répondants se sont organisés comme le suggérait la circulaire de 2010, avec un opérateur unique gérant à la fois l'urgence et l'insertion, indiquant ainsi assurer, au moins sur le principe, la coordination entre les deux dans le but d'améliorer la fluidité hébergement/logement et l'efficacité du dispositif.
- [73] Un tiers des départements ont toutefois choisi de créer plusieurs SIAO, souvent pour des raisons liées au contexte local, soit géographique soit à l'histoire associative. Ainsi, 26 départements ont mis en place deux SIAO, un traitant de l'urgence, le second de l'insertion, et quatre départements ont choisi la voie de l'infra départemental créant entre deux et sept SIAO par département. Le Nord et le Pas-de-Calais ont mis en place chacun 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.
- [74] La mission ne méconnaît pas l'importance de prendre en compte les spécificités des territoires et des organisations préexistantes. Pour autant, elle s'interroge sur l'opportunité de créer autant de structures *ad hoc* sans mettre en place une véritable instance de coordination départementale, qui est pourtant l'objectif premier du SIAO. L'évaluation menée en novembre 2011 par la DDCS du Pas-de-Calais ne démontre pas la pertinence d'avoir sept SIAO infra départementaux, notamment en termes d'harmonisation des pratiques et de mutualisation de l'attribution des places disponibles entre les SIAO d'un même département. A l'inverse, l'exemple des Bouches-du-Rhône qui a mis en place des antennes territoriales semble plus pertinent car il permet de concilier prise en compte des contextes locaux et coordination départementale (cf. annexe 2).

Recommandation n°1 : Réinterroger l'intérêt de maintenir des SIAO infra départementaux sans coordination départementale forte (DDCS et DGCS). Privilégier le modèle des antennes territoriales coordonnées au niveau départemental comme dans les Bouches-du-Rhône.

- [75] La taille du département que ce soit en nombre d'habitants ou en nombre de places d'hébergement n'a pas d'impact sur l'organisation choisie pour le SIAO. Sur les cinq plus gros départements de plus d'un million et demi d'habitants et 10 000 places d'hébergement et de logement adapté (Nord, Paris, Rhône, Hauts de Seine et Seine St Denis), trois ont un SIAO unique et deux un SIAO double. Dans les départements de taille moyenne (entre 500 000 et 1,5M d'habitants et entre 2 000 et 10 000 places), 21 SIAO sont uniques et 17 sont doubles. Pour les plus petits départements (de moins de 500 000 habitants et moins de 2 000 places), 28 ont logiquement, compte tenu de leur taille, un SIAO unique et 11 ont fait le choix d'un SIAO double.

- [76] Les opérateurs en charge des SIAO sont majoritairement des acteurs de la veille sociale, 115 et services d'accueil et d'orientation (SAO). Le 115 semble s'impliquer particulièrement dans ce nouveau dispositif de coordination. En effet, il est cité logiquement comme opérateur de la partie « urgence » à raison de 66 % des réponses. Mais il est également cité dans 33 % des cas comme opérateur de la partie « insertion », soit à quasi égalité avec les structures gestionnaires d'hébergement qui représentent 37 % des opérateurs choisis alors que ces dernières peuvent apparaître *a priori* comme plus légitimes sur ce champ. Il semble donc que le 115 ait été davantage choisi comme opérateur du SIAO parce qu'il était déjà un opérateur incontournable et partie prenante de la coordination (la réglementation lui donnait déjà pour objectif d'avoir une visibilité sur la totalité des places d'urgence disponibles).
- [77] Le nombre total de personnes affectées aujourd'hui directement au fonctionnement des SIAO hors salariés du 115 et hors valorisation des mises à disposition s'élève à 166 équivalents temps plein (ETP), soit une moyenne de 2,5 ETP par SIAO. Evidemment cette moyenne ne rend pas compte de la très grande dispersion de cet indicateur en fonction de la taille du département. Ainsi, le nombre d'ETP affecté au fonctionnement des SIAO est compris entre 0,3 ETP pour la Lozère et 16,8 ETP pour Paris. Globalement le lien entre la taille du département, le nombre de places régulées et les moyens humains affectés au SIAO est respecté :
- Les SIAO des quatre plus grands départements (Paris, Rhône, Nord et Hauts-de-Seine) qui ont une population supérieure à 1,5 millions d'habitants et régulent plus de 10 000 places bénéficient de huit à dix-sept ETP ;
 - A l'inverse, les plus petits (Lozère, Gers, Lot, Creuse, Ariège...) disposent en moyenne de 1 à 1,5 ETP.
- [78] Néanmoins l'enquête montre également quelques résultats surprenants. Des départements de taille moyenne comme l'Orne (3,55 ETP pour 535 places à réguler) dépassent en nombre d'ETP des départements de taille beaucoup plus importante comme les Alpes-Maritimes (2 ETP et plus de 5 000 places à réguler). Il semble donc difficile à ce stade d'estimer le juste besoin en moyens humains, compte tenu du niveau d'avancement très hétérogène des SIAO au regard des activités mises en œuvre et des prestations rendues.
- [79] La totalité des crédits délégués par les DDCS en 2011 pour le fonctionnement des SIAO s'élève à plus de 7,5M€ soit une moyenne de 108K€ par SIAO. Ici aussi la dispersion est importante puisque le budget des SIAO est compris entre 8 700€ pour l'Ariège à 740 000€ pour Paris. La encore, le budget du SIAO est proportionnel à la taille du département et au nombre de places régulées. Toutefois, on observe quelques situations hétérogènes. Ainsi, trois départements de moins de 500 000 habitants et moins de 2 000 places sont financés à la même hauteur que certains départements de plus d'un million d'habitants et de plus de 5 000 places.

2.2. Une mise en place inégale des missions des SIAO

2.2.1. Prés de la moitié des SIAO urgence sont véritablement en place

- [80] Les SIAO se déclarent pleinement en exercice pour la partie « urgence » dans 94 % des départements. Mais dans 11,7 % des cas, le 115 n'est pas intégré dans le SIAO urgence et seulement 58,5 % d'entre eux ont défini et réorganisé les modes de régulation et d'accès aux places d'urgence à l'occasion de la mise en place du SIAO urgence. Ces deux critères cumulatifs sont, pour la mission, les deux éléments permettant de définir un SIAO pleinement effectif sur la partie urgence. Aussi, comme le montre le tableau ci-dessous, la réalité semble moins favorable que ce qui est déclaré par les SIAO : seuls 40 des 82 départements répondants déclarent avoir un SIAO urgence fonctionnel et répondent aux deux critères de la mission, à savoir avoir à la fois intégré le 115 et défini voire réorganisé la régulation des places d'urgence. Ainsi, pour la mission, seuls 48,8 % des départements bénéficient d'un SIAO urgence pleinement effectif.

- [81] Toutefois, on ne peut exclure une mauvaise compréhension de la question posée ce qui pourrait nuancer le résultat. Il est possible en effet que certains départements n'aient pas réorganisé la régulation des places d'urgence car la situation locale ne le justifiait pas. Dans ce cas, certains ont pu répondre négativement à la question posée. Pour autant, la question ne portait pas sur le fait qu'il fallait absolument réorganiser les modes d'accès aux places d'urgence mais que la mise en place du SIAO devait être l'occasion de s'interroger sur la pertinence de l'organisation existante, quitte à la confirmer si elle convenait (ce pourquoi la mission a utilisé le terme « définir les modes d'accès » dans le libellé de la question, cf. annexe 6).

Tableau 5 : Mise en place de la partie urgence des SIAO selon les départements

		SIAO urgence fonctionnel	SIAO urgence non fonctionnel	Sans réponse	Total
Intégration du 115	Réorganisation de la régulation des places d'urgence	40	1		41
	Pas de réorganisation de la régulation des places	28			28
Pas d'intégration du 115	Réorganisation de la régulation des places d'urgence	5			5
	Pas de réorganisation de la régulation des places	4	2		6
Sans réponse			1	1	2
Total		77	4	1	82

Source : Enquête IGAS

- [82] Ainsi, dans la moitié des départements des SIAO urgence sont mis en place sur le plan institutionnel (convention signée, opérateur désigné...) mais la régulation des places et la coordination des acteurs de l'urgence n'ont pas été modifiées. La mission estime impératif d'intégrer les 115 et de définir les modes d'accès aux places d'urgence dans le courant du 1^{er} semestre 2012 dans tous les départements.

Recommandation n°2 : Définir et le cas échéant, réorganiser les modes de régulation et d'accès aux places d'urgence et intégrer les 115 dans tous les départements d'ici la fin du 1^{er} semestre 2012.

- [83] 78 départements sur 82 ayant répondu déclarent que le SIAO régule 13 863 places d'urgence sur les 17 358 places théoriques existantes, soit un taux de régulation des places d'urgence de 80 % :
- 67 % des places d'urgence sont régulées par le 115 ;
 - 12 % sont régulées par le SIAO en tant que tel hors 115 ;
 - 15 % par les structures gestionnaires en admission directe ;
 - et 6 % par d'autres structures intégrées au SIAO (accueils de jour, service d'accueil et d'orientation, plateformes d'orientation, antennes territoriales du SIAO, etc.)

- [84] Ainsi, 15 % des places continuent de faire l'objet d'une admission directe « dite à la porte » par les structures d'hébergement. La mission estime que ce mode d'accès n'est pas forcément incompatible 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, le SIAO doit avoir une visibilité totale de l'utilisation des places et être informé en temps réel des admissions réalisées.

- [85] 68 % des SIAO interrogés indiquent avoir une remontée systématique de plus de 80 % des admissions réalisées directement par les structures gestionnaires, ce qui signifie une visibilité quasi complète sur l'ensemble des places d'urgence. Le processus de régulation et de visibilité sur les places d'urgence semble donc bien amorcé puisque, selon les données déclaratives des SIAO, seuls 14,6 % d'entre eux auraient une faible visibilité, c'est-à-dire sur moins de la moitié des admissions réalisées par les structures gestionnaires. Bien que l'objectif soit d'avoir une visibilité sur 100 % des places, on peut considérer ce résultat comme encourageant. Pour autant, pour la mission l'objectif d'une visibilité totale doit être atteint d'ici la fin du 1^{er} trimestre 2012.

Recommandation n°3 : Atteindre l'objectif d'une visibilité totale sur les admissions réalisées dans les centres d'hébergement d'urgence dans tous les départements à la fin du 1^{er} trimestre 2012.

- [86] A noter également que la remontée d'informations par les structures gestionnaires au SIAO s'effectue encore principalement par mél (60,5 %) et par téléphone (57,9 %) et non via un système d'information (18,4 %) qui permettrait une information partagée en temps réel ainsi que des gains de productivité.

2.2.2. 40 % des SIAO sont opérationnels sur le volet insertion

- [87] 84 % des SIAO déclarent que le SIAO fonctionne pour la partie « insertion ». Ce point doit être nuancé car si 70 % des SIAO ont mis en place une commission d'examen et/ou d'attribution des places d'insertion et 66 % disposent d'une grille unique d'évaluation de la demande d'hébergement, le principe de centralisation des demandes n'est accepté par les acteurs que dans 57 % des cas.
- [88] Seuls les SIAO de 33 départements, soit 40 %, remplissent simultanément les trois critères définissant, selon la mission, un SIAO effectif sur la partie insertion. Il s'agit d'un SIAO ayant mis en place, a minima, la centralisation des demandes, une grille unique d'évaluation des demandes et une ou plusieurs commissions partenariales d'examen des demandes et d'orientation. Là encore, la mission rappelle que la circulaire du 8 avril 2010 prévoyait que la totalité des SIAO insertion soient opérationnels au plus tard le 15 septembre 2010. Près d'un an et demi après, ce point est loin d'être acquis.
- [89] Certes, les SIAO sont encore en période de montée en charge. Ainsi, 32 % des SIAO déclarent que le principe de centralisation des demandes est en cours d'acceptation et 18 % sont en train de mettre en place une grille d'évaluation unique de la demande, ce qui semble encourageant. Mais il apparaît à l'évidence à la mission que même si les délais prévus étaient volontaristes, un retard réel dans la mise en œuvre est constaté sur le terrain.

Tableau 6 : Mise en place du SIAO insertion selon les départements

	Oui		Non		En cours		Sans réponses	
Centralisation des demandes	47	57%	5	6%	26	32%	4	5%
Grille unique d'évaluation des demandes	54	66%	9	11%	15	18%	4	5%
Mise en place de commissions	57	70%	6	7%	14	17%	5	6%

Source : Enquête IGAS

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre de façon opérationnelle la centralisation des demandes, une grille unique d'évaluation des demandes et les commissions d'orientation dans tous les départements d'ici la fin du 1^{er} semestre 2012.

[90] De manière générale, le SIAO déclare être connu des autres acteurs de la santé ou de l'administration pénitentiaire et commence à centraliser les demandes d'hébergement émanant de ces services.

Tableau 7 : Existence de demandes d'hébergement pour des publics spécifiques selon les départements

	Oui		Non		Sans réponses	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Etablissements hospitaliers	62	76%	15	18%	5	6%
Prisons ou services pénitentiaires d'insertion et de probation	61	74%	16	20%	5	6%
DALO	47	57%	29	35%	6	7%

Source : Enquête IGAS

[91] Lorsqu'elles sont mises en place, les commissions permettent aujourd'hui dans 86 % des cas d'orienter les demandeurs vers tel ou tel type de place ou structure précise, ou a minima de constituer des listes de pré orientation. En revanche, près de neuf SIAO sur dix ne sont pas encore capables d'estimer la proportion des structures refusant de manière non justifiée les orientations faites par les commissions. La mission déplore ce point et reviendra dessus ultérieurement.

[92] Le SIAO fonctionne principalement pour l'orientation vers les places d'insertion.

Tableau 8 : Type de places pour lesquelles le SIAO insertion fonctionne

	Nombre de SIAO concernés (N = 71 départements)	Pourcentage de départements dans lesquels ce type de places est régulé
Places d'insertion	71	100%
Logement temporaire	51	71,8%
Maisons relais	45	63,4%
Baux glissants	24	33,8%
Résidences sociales	35	49,3%

Source : Enquête IGAS

[93] Seuls 22 % des SIAO ont initié une collaboration avec les bailleurs sociaux et la démarche est en cours dans 41 % des cas. De même, seuls 21 % des SIAO disposent d'une liste de personnes hébergées « prêtes à sortir » et à accéder à un logement ordinaire et elle est en cours de constitution dans 28 % des cas. La mission aura l'occasion de revenir plus loin sur l'importance de développer ce point qui est fondamental pour l'avenir des SIAO (cf. § 4.3.2).

Tableau 9 : Liens développés par les SIAO avec le secteur du logement

	Oui	Non	En cours	Sans réponses
Coopérations préexistantes	71%	16%	-	13%
Formalisation d'un lien SIAO / bailleurs	22%	34%	41%	2%
Liste des prêts à sortir	21%	46%	28%	5%

Source : Enquête IGASs

- [94] Enfin, on note un début encourageant de coordination (réunions régulières) des acteurs de la veille sociale (dans 68 % des cas) et de l'hébergement (dans 71 % des cas) ainsi que des acteurs de la santé (52 % des cas). Mais, ici encore, on constate une très faible implication dans la mise en réseau avec les acteurs du logement (seulement dans 26 % des cas) et aussi sur un tout autre point, très sensible, avec les plateformes d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile alors que plusieurs circulaires sont intervenues sur ce sujet particulier (26 % des cas également). La mission rappelle que cette coordination, qui est le socle du SIAO, devrait être mise en place avec l'ensemble de ces partenaires dans la totalité des départements.

2.2.3. 20 % des départements sont pleinement opérationnels à la fois pour l'urgence et l'insertion

- [95] Au total, pour la mission, seuls 18 départements ont un SIAO pleinement effectif à la fois sur la partie urgence et insertion, et trois d'entre eux ont établi des liens avec les bailleurs. Sept de ces 18 départements concernent de gros départements dont quatre en Ile-de-France et onze de plus petits départements¹⁰. Ils représentent 21 % de la capacité nationale d'hébergement.
- [96] Par ailleurs, treize de ces départements bénéficient d'un SIAO unifié, ce qui démontre l'intérêt du choix d'un opérateur unique pour la mise en œuvre de la totalité des missions du SIAO.

Recommandation n°5 : Organiser la convergence vers un opérateur unique dans tous les départements une fois la montée en charge terminée (Préfets, DDCS et SIAO).

- [97] Compte-tenu du faible nombre des départements ayant déjà mis en place ces deux volets, la mission estime prématuré d'étudier de façon approfondie le lien entre eux. Une coordination aurait néanmoins débuté selon l'enquête dans 65,4 % des départements par le repérage des personnes ayant un recours chronique au dispositif d'urgence.
- [98] Aussi, alors que l'objectif premier du SIAO était de mieux articuler l'urgence et l'insertion, moins de 20 % des départements ont mis en place ces deux volets plus d'un an après le délai prévu par la circulaire. Cette faible proportion interroge la mission tant sur la volonté réelle des acteurs de s'impliquer dans cette articulation urgence/insertion, que sur les moyens consacrés par l'Etat pour créer cette dynamique auprès de ces opérateurs.

¹⁰ Ardennes, Cote d'Or, Cotes d'Armor, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Indre-et-Loire, Marne, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Seine-et-Marne, Somme, Tarn, Vienne, Essonne, Hauts-de-Seine, Val d'Oise.

[99] Ce bilan de la mission est nettement moins positif que celui effectué par la DGCS par le biais de plusieurs enquêtes flash réalisées jusque fin juin 2011. Au 30 mars 2011, celle-ci estimait que la couverture territoriale était totale pour 94 départements. Selon elle, 89 % des demandes d'hébergement ou de logement intermédiaires au 1^{er} semestre 2011 étaient traitées par les SIAO et 77 % des demandes avaient débouché sur une orientation. Pour autant, les demandes « traitées » par le SIAO et celles ayant « débouché sur une orientation » n'ayant pas été clairement définies, les chiffres remontés par les services déconcentrés sont très hétérogènes et recouvraient des réalités différentes selon les départements, comme l'ont exprimé la dizaine de SIAO présents à une réunion de septembre 2011 où ces chiffres ont été présentés. L'enquête menée par la mission est également déclarative et sa méthodologie peut aussi être discutée. Néanmoins, la mission s'est efforcée de préciser et de recouper les critères qualifiant un SIAO pleinement effectif, ce qui n'était pas le cas dans l'enquête de la DGCS. Il est ainsi regrettable qu'une direction d'administration centrale diffuse des données aussi discutables, y compris du point de vue des acteurs de terrain, sans les nuancer.

3. DES AVANCEES ENCOURAGEANTES

3.1. *Un outil qui apparaît sur le principe légitime aux acteurs*

[100] Près de deux ans après l'émergence de l'idée d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement », le principe même du SIAO, c'est-à-dire la régulation coordonnée des orientations, n'est pas remise en cause par les acteurs du secteur de l'hébergement et de l'insertion. Quand bien même la mise en place opérationnelle est parfois délicate car elle touche aux pratiques des travailleurs sociaux et au pouvoir des chefs d'établissement, la nécessité d'une meilleure coordination, l'intérêt d'une harmonisation des diagnostics sociaux, d'une meilleure connaissance des projets des structures d'hébergement a progressivement convaincu une part croissante de personnes. Un responsable d'un centre d'hébergement à Marseille fait part de son avis : « *C'est une révolution culturelle ces SIAO et ces commissions : on a appris à travailler ensemble. Même si on ne partage pas le même avis ni les mêmes valeurs, il y a moins de tension lors des commissions, le dialogue est possible, c'est plus confortable.* »

[101] En réalité, plus qu'une « révolution culturelle », il s'agit d'une réorganisation importante du secteur accueil, hébergement et insertion, indispensable aux yeux de la mission et qui, et c'est là sans doute le vrai changement, est enfin acceptée et mise en œuvre par les acteurs de terrain.

[102] Toutefois, les progrès sont encore fragiles. Ils reposent localement sur le professionnalisme et la force de conviction des coordinateurs des SIAO et de certaines associations. Le changement de culture est en train de s'amorcer. Mais, si, pour faire adhérer au nouveau dispositif les acteurs encore réticents, on souhaite leur démontrer la plus-value d'une telle organisation, cela prendra encore du temps. Or actuellement, le SIAO n'est pas encore constitué dans son intégralité dans la majorité des départements. Et malgré une réflexion désormais ancienne, il n'y a toujours pas d'accord sur un socle de concepts partagés. La mission estime qu'il est temps que l'Etat soit plus exigeant en termes de résultats.

[103] Le SIAO doit être une plateforme qui permet d'initier un travail en commun, où chacun explique ses contraintes, et qui doit arriver à créer un consensus pour établir une charte et des outils communs, tout en pointant les divergences. Il faut travailler avec les travailleurs sociaux dans la durée, les aider quand ils sont en difficulté, les ouvrir au monde du logement qu'ils ne connaissent souvent pas bien. 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, établir une doctrine claire en termes de fonctionnement des SIAO, fixer des objectifs opérationnels concrets et réalistes aux opérateurs et jouer son rôle d'autorité de tutelle avec ceux qui ne les respecteraient pas.

Recommandation n°6 : L'Etat doit accompagner la réforme engagée dans le secteur accueil, hébergement, insertion, définir une doctrine quant au fonctionnement des SIAO, fixer des objectifs opérationnels réalistes aux opérateurs mais en restant ferme quant au respect des règles de fonctionnement établies et exigeant en termes de résultats (DGCS).

3.2. Dans le secteur de l'urgence, une dynamique avérée, fondée sur les 115

- [104] Si la majorité des SIAO urgence s'est appuyée sur le 115 en l'intégrant dans 86 % des cas, la création du SIAO a été l'occasion de réorganiser la régulation et le mode d'accès aux places d'urgence dans 57,5 % des cas.
- [105] Cette réorganisation s'est opérée sans de trop grandes réticences de la part des structures gestionnaires de places d'urgence. Plusieurs raisons à cela :
- d'une part, le 115 régulait déjà totalement ou en partie les places d'urgence. Les structures gestionnaires 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 ;
 - d'autre part, l'urgence relève le plus souvent de la mise à l'abri, il ne peut donc y avoir raisonnablement de choix par les structures des personnes en demande d'hébergement en dehors de cas très limités. Il n'y a pas ici, d'enjeu lié au pouvoir de décider de l'admission ou non du demandeur en fonction de son adéquation au projet social de l'établissement. Le projet social n'est pas remis en cause ;
 - enfin, les structures gestionnaires ont pu conserver souvent la gestion directe d'un certain nombre de places afin de respecter une « gestion de proximité » nécessaire pour la mise à l'abri. La contrepartie est, bien entendu, que le SIAO ait une visibilité totale sur l'utilisation de ces places et les admissions réalisées.
- [106] Dans certains départements toutefois, comme à Paris, la réorganisation a été plus importante. Compte-tenu du volume des d'appels au 115, il a été décidé que le 115 se concentrait désormais sur les réponses directes aux usagers tandis que le SIAO était réservé aux appels des travailleurs sociaux des associations et des centres d'hébergement. Les places d'urgence ont été réparties entre le 115 (37 % des places) et le SIAO (44,5 % des places, cf. annexe 3). Cette nouvelle organisation a permis d'améliorer la qualité de la réponse apportée, notamment aux travailleurs sociaux. L'expérimentation de régulation menée en juin 2011 par le SIAO urgence de Paris a montré que 88 % des appels des travailleurs sociaux ont été traités sans attente et que 78 % des demandes d'hébergement ont pu être satisfaites. Quand une préconisation était mentionnée par le travailleur social, elle a pu être suivie dans 63 % des cas. Toutefois, dans 9 % des cas, l'utilisateur ne s'est pas présenté dans la structure d'hébergement en dépit de la préconisation établie. Il conviendrait d'analyser les causes de ces déficiences.
- [107] La création du SIAO a permis d'améliorer la visibilité sur l'occupation réelle des places. Près de 70 % des SIAO disposent d'une visibilité sur plus de 80 % des admissions. Cela permet d'objectiver la réalité de la saturation des places ou à l'inverse, d'identifier des places vacantes. L'exemple le plus frappant de ce point de vue est le SIAO urgence Paris qui a pu démontrer que 3,1 % des places d'hébergement d'urgence étaient restées vacantes sur les six premiers mois de 2011, soit 12 772 nuitées alors que sur la même période le 115 de Paris a prononcé 5 672 demandes non pourvues pour des personnes isolées. Considérant le fait qu'il existe un taux de vacance incompressible, la mission estime qu'il y a quand même des marges d'amélioration, notamment dans la gestion des doubles inscriptions qui représentent environ 0,5 % des places.

[108] Bien que le système d'information commun entre l'urgence et l'insertion ne soit pas encore opérationnel et ne permette pas une analyse précise des parcours, plus de la moitié des SIAO ont entamé une identification et un suivi des personnes ayant un recours chronique à l'urgence (65,4 % des départements). La seule visibilité sur les places d'urgence attribuées a également permis, dans des départements comme Paris soumis à des flux importants, de commencer à décrire les parcours des personnes. Ainsi, la durée moyenne d'hébergement par usager sur les six premiers mois de 2011 s'élève à 42 nuits avec une mobilité entre les structures plus importante pour les usagers âgés de plus de 45 ans que pour les plus jeunes, probablement en raison d'une offre existante plus importante pour ces publics et d'une prise en charge prioritaire.

3.3. Une restructuration engagée du secteur de l'insertion et du logement adapté

[109] Les commissions de régulation des orientations mises en place dans 70 % des SIAO ont permis d'atteindre plusieurs objectifs.

3.3.1. Un point d'entrée unique et une harmonisation des diagnostics sociaux

[110] Tout d'abord, elles constituent 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, le SIAO représente une réelle simplification des démarches pour les usagers et pour les travailleurs sociaux qui les suivent.

[111] Cela a nécessité 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 d'hébergement d'insertion qui ne se retrouvent pas dans les éléments qu'on leur transmet 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. A Marseille, un directeur de centre s'interroge : « *Si ce qui est dans les fiches SIAO correspond à la qualité de travail des travailleurs sociaux, il y a de quoi s'inquiéter* ». Cependant, la mission rappelle que le SIAO n'a pas changé le travail des travailleurs sociaux qui devaient déjà faire un diagnostic social précis. La seule chose qui change, c'est que la demande est désormais centralisée et met en lumière l'hétérogénéité des pratiques.

[112] Un modèle de grille d'évaluation a été proposé par la DGCS en juillet 2010¹¹. Cet outil avait vocation à être discuté et adapté localement. Un travail d'évaluation des grilles et critères effectivement mis en place devra donc être réalisé par l'Etat courant 2012. Cet audit infirmera ou confirmera les critiques émises par certains directeurs de centres. Il sera également l'occasion de préciser clairement les données utiles pour procéder à l'orientation des ménages dans le respect de leur vie privée. Il n'est par exemple sans doute pas nécessaire de connaître l'enfance difficile d'une personne ou d'autres détails relevant de leur intimité pour lui proposer une place dans un CHRS.

Recommandation n°7 : L'Etat doit mener au 1^{er} semestre 2012 au niveau national un audit des grilles et critères utilisés pour l'établissement des diagnostics sociaux pour définir les seuls critères indispensables à l'orientation des personnes dans le respect de la vie privée des usagers (DGCS).

¹¹ Circulaire DGCS/USH/2010/252 du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation.

- [113] L'harmonisation des pratiques des travailleurs sociaux prendra du temps. La mise en place et l'utilisation généralisée du système d'information seront certainement structurantes à cet égard. La centralisation des entretiens dans un lieu unique comme cela se fait par exemple à Lyon à la Maison de la veille sociale (voir annexe 1) ou à Aix-en-Provence (voir annexe 2), peut constituer une étape intermédiaire utile pour permettre aux travailleurs sociaux de structures différentes de travailler ensemble, d'échanger et de s'approprier les outils. Mais à terme, ce type d'organisation ne semble pas être en mesure de pouvoir absorber l'ensemble des demandes de tout un département. La réalisation des entretiens devra être décentralisée dans les multiples lieux d'accueil des usagers, à la fois pour des raisons d'efficacité et d'optimisation des moyens car la mobilisation des travailleurs sociaux dans un autre lieu que leur lieu habituel de travail connaîtra ses limites, mais également afin d'aller le plus possible au devant des usagers, sur leur lieu de vie.
- [114] En outre, le fonctionnement au quotidien des commissions reste encore à préciser et à optimiser. Dans certains cas, les dossiers sont examinés lors d'une pré-commission au sein du SIAO et seuls les cas complexes sont vus en commission et dans d'autres cas, l'ensemble des dossiers sont examinés en commission plénière. Il est encore trop tôt pour juger de l'organisation optimale, mais comme indiqué plus haut, compte-tenu des moyens disponibles et du volume des demandes, il est probable que les SIAO devront tendre vers la préparation de la commission par un bureau restreint.

Recommandation n°8 : Tendre, à terme, vers une décentralisation des lieux d'entretien au plus près du lieu de vie des ménages pour établir leur diagnostic social, et vers un examen des seuls cas complexes lors des commissions d'orientation (SIAO).

- [115] Enfin, la centralisation des demandes, même si elle n'est pas encore complète, contribue à une meilleure visibilité de l'adéquation ou non entre la demande et l'offre. Ainsi, dans le Rhône, elle objective le décalage entre le nombre de demandes et le nombre de places disponibles. En effet, les places mises à disposition de la Maison de la veille sociale couvrent seulement 37 % du flux de la demande en CHRS et logement intermédiaire entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2011 (voir annexe 1). Pour autant, ces données méritent d'être confirmées car il n'est pas certain qu'elles recouvrent la totalité des places disponibles, certaines structures continuant à pratiquer des admissions directes dans une proportion estimée au minimum à 20 %.

3.3.2. Un traitement plus équitable des demandes

- [116] Si la mise en place des commissions ne crée pas, bien entendu, de nouvelles places, elle permet en revanche un traitement plus équitable des demandes. En effet, les places disponibles sont proposées en priorité aux personnes les plus précaires alors qu'elles n'étaient pas nécessairement prises en charge auparavant dans le système d'admissions directes. A l'inverse, ce nouveau dispositif met fin aux choix de publics plus « faciles » par certaines structures et a cassé certaines filières très intégrées comme à Lyon.
- [117] Cela ne se passe pas sans heurts à la fois du côté de certains travailleurs sociaux qui ne sont plus prioritaires pour certaines places, et du côté des CHRS qui sont amenés à accueillir de nouveaux publics, cumulant souvent les difficultés et nécessitant, de ce fait, un accompagnement plus lourd. Cela conduit également à une mixité des publics accueillis (familles avec des adolescents, toxicomanes, demandeurs d'asile, malades psychiatriques), source de tension dans les centres et pouvant, selon certains représentants d'usagers, nuire aux projets de réinsertion.
- [118] La mission estime que si ces publics ne correspondent pas aux conventions qui lient l'opérateur avec l'Etat, il conviendra soit de mettre à jour rapidement ces conventions, soit de les faire respecter par les commissions d'orientation. En revanche, si les conventions ne stipulent pas explicitement que ces publics ne peuvent être accueillis dans l'établissement, les structures devront adapter leur projet social pour le mettre en cohérence et accueillir ces nouveaux publics.

Recommandation n°9 : Mettre à jour en 2012, le cas échéant, les conventions liant les structures gestionnaires de places et/ou les projets sociaux des structures pour qu'ils soient en adéquation avec les besoins des publics accueillis (DDCS).

- [119] La transparence des orientations permet en revanche une meilleure répartition des cas délicats entre les structures. En effet, il existe une sorte d'autorégulation entre les acteurs au moment des commissions, avec parfois des échanges houleux lorsque certaines structures ne jouent pas le jeu. Là encore, ces comportements obstructifs devront faire l'objet de sanctions de la part des autorités de tutelle.

Recommandation n°10 : Qualifier les cas difficiles, mettre en place un suivi de leur répartition entre les différentes structures afin de s'assurer d'une répartition équilibrée de la charge et, le cas échéant, imposer certains ménages à des établissements réticents (SIAO et DDCS).

3.3.3. Un début de prise en compte des attentes des usagers

- [120] Bien qu'elles ne puissent pas toujours être satisfaites par manque de place, les attentes des usagers sont mieux prises en compte. Auparavant, l'usager en demande d'hébergement était en lien direct avec la structure et, s'adaptait à son projet pour avoir une place quand bien même celui-ci ne le satisfaisait pas totalement. L'existence d'un filtre par le biais du référent social et de la commission lui permet de mieux exprimer ses préférences. De plus, certains SIAO ont fourni aux travailleurs sociaux un descriptif précis des structures d'hébergement et de leurs critères d'admission afin qu'ils puissent les présenter aux usagers et que ces derniers soient en mesure de choisir la structure qui leur convienne le mieux. Ce travail a permis de faire connaître des centres dont les projets étaient méconnus. C'est notamment le cas dans les Bouches-du-Rhône où un centre relativement éloigné de Marseille mais ayant un projet social attractif pour les familles a vu ses sollicitations croître de façon importante depuis la mise en place du SIAO. A l'inverse, un autre centre plus proche, mais proposant un hébergement collectif pour les familles a vu son taux d'occupation chuter.
- [121] Toutefois, la prise en compte des préférences est limitée par les places effectivement disponibles et mises à disposition du SIAO. L'orientation est en effet un croisement entre une demande, des besoins et des possibilités d'accueil. Deux attitudes existent : soit l'on privilégie les besoins réels des ménages quitte à les faire attendre, soit l'on privilégie l'accueil et l'admission des ménages dès qu'une place est disponible, quitte à adapter ensuite l'accompagnement social. Dans ce cas, le suivi social est sans doute moins performant que lorsqu'il est spécialisé sur un public homogène mais il répond au principe de l'accueil inconditionnel.
- [122] Ce point n'est pas toujours compris par les usagers ni peut-être correctement expliqué par leur référent social. Cela peut expliquer le retour critique de certains représentants d'usagers quant à la qualité des orientations prononcées par les SIAO dans leurs départements respectifs (Nord par exemple). Les usagers rencontrés par la mission imputent ces erreurs d'orientation aux commissions. Si la responsabilité des commissions ne peut être écartée, il convient de nuancer cette affirmation dans la mesure où les usagers ne sont pas en contact direct avec elles. Ces erreurs peuvent en effet être également liées à la transmission d'un dossier incomplet, à une absence de places disponibles dans le ou les CHRS demandés ou à un refus de la structure. Ce problème témoigne néanmoins d'un retour d'information insuffisant vers les usagers à la fois sur leur cas personnel et sur le fonctionnement du SIAO.

Recommandation n°11 : Obtenir de chaque structure qu'elle transmette au SIAO son projet social et la réalité des critères d'admission qu'elle applique effectivement au-delà de l'affichage qui peut en être fait (structures gestionnaires –SIAO).

Recommandation n°12 : Mettre en place, en lien avec la recommandation de l'ANESM en cours de publication sur l'accès aux droits des personnes accueillies en centre d'hébergement, une charte des droits des usagers (DGCS)

- [123] On peut toutefois s'interroger sur le faible taux d'admission des ménages suite à une orientation par la commission comme par exemple à Lyon où il est de 52 % en moyenne en 2011. Selon la Maison de la veille sociale (MVS), ce taux est lié à la non actualisation de la demande ce qui entraîne un refus de la part du ménage ou un ménage qui ne se présente pas. Il conviendra toutefois de s'assurer que les publics ont bien été préparés à une entrée en CHRS. La mise en place d'une régulation des orientations ne veut pas dire qu'il faille casser tout lien direct avec la future structure d'accueil. Aussi, il est important de proposer à l'usager une visite de la structure avant de l'y orienter avant d'éviter les mauvaises affectations.

Recommandation n°13 : Analyser précisément les causes de refus des ménages des places attribuées par les commissions de régulation (mauvaise préparation des ménages, méconnaissance des structures, diagnostic social non pertinent, non actualisation de la demande, etc.) (SIAO)

- [124] La procédure est plus transparente et plus lisible pour les usagers : ils savent où ils se situent dans la liste d'attente de la structure demandée. A Marseille par exemple, il est possible d'estimer leur temps moyen d'attente pour entrer en CHRS.

3.3.4. Une offre d'hébergement plus visible

- [125] La centralisation des places disponibles dans les structures d'hébergement est globalement un progrès car elle permet une meilleure visualisation de l'offre qui était auparavant très segmentée. Cependant toutes les places disponibles ne sont pas encore mises à disposition des SIAO. A Lyon, ce sont au moins 20 % des admissions qui ont lieu en dehors des commissions. La mise en évidence de ce point est difficile en l'absence d'une informatisation complète des SIAO. Il est probable d'ailleurs que certains centres bloquent sur la généralisation de l'outil informatique pour éviter la transparence sur ce point. La mission déplore ce manque de transparence et rappelle qu'il est un des fondements des SIAO. Dans l'attente d'un système d'information opérationnel, un suivi du taux des places mises à disposition par chaque structure avec des contrôles par la DDCS semble nécessaire.
- [126] Ce taux devra être couplé au taux de refus des mêmes structures. En effet, il ne suffit pas que les centres mettent à disposition toutes leurs places s'ils refusent ensuite toutes les orientations proposées par la commission. Les orientations de la commission sont en effet indicatives, elles ne s'imposent pas aux CHRS. La mission reviendra plus tard sur ce point mais propose d'ores et déjà que tout refus soit *a minima* justifié et que des sanctions soient prononcées par les autorités de tutelle en cas de refus non justifiés trop fréquents.

Recommandation n°14 : Mettre en place d'ici la fin du 1^{er} semestre 2012 le suivi du taux des places mises à disposition par chaque structure ainsi que leur taux de refus des orientations proposées. Des sanctions devront être décidées en cas de refus non justifiés fréquents (DGCS –DDCS).

[127] A ce jour, il n'est pas possible de savoir si la mise en place des commissions a amélioré ou non le taux d'occupation des structures d'hébergement d'insertion. Cet indicateur n'est pas directement disponible. Certains centres à Aix par exemple estiment que c'est le cas, notamment en lien avec l'augmentation de leur taux de rotation. D'autres qui fonctionnaient auparavant en filière intégrée, estiment que le filtre des demandes par la commission a réduit leur taux d'occupation en raison du délai de la procédure. Cependant d'autres facteurs jouent également sur le taux d'occupation des structures. C'est notamment le cas des DALO/DAHO qui bloquent les places en attendant que les personnes soient contactées et acceptent ou non la proposition, ou du taux de rotation au sein des structures qui peut s'être réduit dans certains départements en raison de l'application du principe de continuité. Par ailleurs, l'impact de la procédure sur le taux d'occupation pourrait être réduit si les structures d'hébergement elles-mêmes anticipaient la vacance de leurs places et les signalaient plus tôt au SIAO. Ce point mériterait donc d'être approfondi et documenté de façon précise.

Recommandation n°15 : Suivre précisément en 2012 l'impact de la mise en place des commissions sur le taux d'occupation des structures d'hébergement (SIAO et DDCS).

3.3.5. Une coordination qui s'amorce localement

[128] Enfin, une coordination des acteurs s'amorce avec la création du SIAO. Ainsi à Lyon, des groupes de travail traitent de questions précises (critères d'orientation de la commission d'orientation, recueil de la demande des personnes avec un titre de séjour sans autorisation de travail, définition commune des indicateurs utilisés -qu'est-ce qu'un logement, une place-, état des lieux : points forts et points faibles pour établir un plan de travail et définir les priorités, la fonction accueil...). Des réunions thématiques sont organisées et réunissent des acteurs au-delà des participants à la MVS pour échanger et travailler à partir de cas concrets de ménages : suivi psychiatrique de certains ménages (avec le secteur psychiatrique), prise en charge des personnes isolées et désaffiliation sociale (accueils de jour, Samu social, interface SDF), femmes victimes de violence (protection de l'enfance, suivi judiciaire). Ces instances n'ont pas de pouvoir de décision mais permettent de poser certains dysfonctionnements et de faire émerger de nouvelles pratiques.

[129] Les débats en commission notamment ont permis davantage de transparence sur les projets sociaux, la réalité des critères d'admission et les pratiques mises en œuvre par chaque structure. Ainsi par exemple, l'expérimentation de régulation du SIAO urgence Paris en juin 2011 a permis à certains travailleurs sociaux d'avoir accès à des centres d'hébergement avec lesquels ils ne travaillaient pas auparavant, et cela à la satisfaction des deux parties. La mise en place d'une régulation et d'une coordination des acteurs par un tiers permet donc de casser certaines filières trop exclusives et d'ouvrir de nouvelles collaborations.

[130] Au total, la mission relève des réelles avancées depuis la mise en place des SIAO dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion : transparence, équité de traitement, coordination. Pour autant, ces progrès constituent un socle de principes couramment appliqués dans d'autres secteurs depuis de nombreuses années. Aussi la mission estime que leur mise en œuvre doit absolument être poursuivie.

[131] Dans les petits départements où l'offre d'hébergement est restreinte, la régulation des places n'a pas forcément de sens et risque d'être un élément de complexité et d'augmentation des délais. En revanche, l'harmonisation des pratiques même pour un nombre restreint de structures est essentielle pour améliorer la transparence et l'équité de traitement des demandes. De même, la visibilité totale et en temps réel des admissions et la mise en place d'une observation sociale sont la encore indispensables pour pouvoir adapter l'offre aux besoins des publics accueillis.

4. MAIS DES FREINS ET DES RETICENCES PERSISTENT

4.1. *La connaissance des publics et des dispositifs ne s'est pas améliorée*

[132] Le déficit persistant de données, quantitatives et qualitatives, sur le secteur de l'hébergement et du logement pour les personnes sans abri et mal logées n'est pas un élément nouveau. Il a déjà été déploré maintes fois, notamment dans le cadre des rapports thématiques de mars 2007 et de novembre 2011 de la Cour des Comptes¹² sur les personnes sans domicile et du rapport annuel 2009 de l'IGAS¹³ sur ce même thème. Force est de constater, que malgré les constats et préconisations émis depuis quatre ans et la création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) en 1998, la connaissance des publics et des dispositifs ne s'est pas améliorée. Si cette lacune impacte le pilotage de l'action publique, elle pèse également sur l'efficacité des SIAO.

Mission de l'ONPES

Créé par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, l'ONPES a quatre missions :

- Rassembler les données relatives aux situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion jusqu'alors dispersées, sous-exploitées et difficilement accessibles au public ;
- Contribuer au développement de la connaissance de ces phénomènes ;
- Faire réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- Diffuser l'ensemble des informations recueillies sous la forme d'un rapport annuel sur la pauvreté et ses évolutions. Six rapports et travaux ont ainsi été publiés entre 2000 et 2010.

Une mission confiée récemment à l'ONPES par le secrétaire d'Etat chargé du logement porte sur l'organisation au plan national d'une collecte d'informations tirées du fonctionnement du SIAO et des informations qu'il détiendra via son système d'information. La mise en œuvre d'une base nationale de données d'observation sociale qui en découlera a pour objet de mesurer les progrès accomplis dans les trois directions suivantes :

1/ Les personnes ayant exprimé une situation de mal logement, sans abri ou sans domicile, accueillies par le dispositif coordonné par le SIAO, reçoivent-elles un service approprié à leurs capacités et besoins (« adéquation de l'offre à la demande ») ?

2/ Les personnes accueillies par le SIAO font-elles l'objet d'une proposition d'accompagnement personnalisé, y compris après leur sortie éventuelle des établissements d'hébergement (« éviter la remise à la rue immédiatement à la sortie d'une structure ») ?

3/ Les personnes connues du SIAO, éligibles ou non à la loi DALO, sont-elles orientées en priorité vers une solution de logement, au besoin avec l'appui d'un accompagnement adéquat (« Logement d'abord ») ?

Ces finalités doivent être partagées entre tous les acteurs du système d'observation par une information adéquate, y compris à destination des personnes auprès desquelles les informations sont recueillies.

¹² Rapport public thématique « les personnes sans domicile » de la Cour des comptes, mars 2007 ; Rapport d'évaluation « la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile » de la Cour des comptes, novembre 2011.

¹³ Rapport annuel 2009 de l'IGAS « l'hébergement et l'accès au logement » synthétisant 8 rapports de l'IGAS sur ce thème entre juin 2006 et février 2009.

4.1.1. L'insuffisance de connaissances tant au niveau national qu'au niveau local nuit à l'efficacité des SIAO

- [133] La mise en œuvre des SIAO pâtit incontestablement du manque de données sur les publics, leurs besoins, leurs parcours et même la réalité de l'offre sur le terrain. Sauf exceptions (les SIAO de Paris et Lyon notamment), le SIAO ne peut s'appuyer sur des outils lui permettant de réfléchir à une organisation optimale fondée sur les besoins des usagers. L'amélioration de la connaissance du champ est donc un enjeu majeur, un préalable indispensable au renforcement du pilotage de l'action publique tant au niveau central que local.
- [134] La mission ne peut que reprendre les constats effectués et les recommandations élaborées récemment par le Conseil National de l'Information Statistique¹⁴ (CNIS) et par la Cour des comptes.
- [135] La mission souhaite toutefois relever quelques points qui l'ont particulièrement interrogée lors de ses déplacements et auditions :
- L'absence de concepts et de définitions partagés par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de la définition même d'une personne sans abri ou d'une place (lit par personne, par ménage...) jusqu'au concept même du « logement d'abord » qui n'est encore pas compris de la même manière dans les quatre départements visités ;
 - Sans accord sur les concepts utilisés, sans indicateurs et données reconnus par tous, il ne peut y avoir de constat partagé de la situation exacte du secteur et donc de débat objectif entre l'ensemble des acteurs, Etat, associations, collectivités et usagers ;
 - La difficulté à exploiter les données nationales (enquête décennale « Sans Domicile » de l'INSEE, l'enquête quadriennale « Etablissements sociaux » de la DREES, enquête sur le logement de l'INSEE, enquêtes flash ponctuelles de la DGCS) en raison des différences de définitions et/ou de périodicité et de périmètres qui ne se recoupent pas.
- [136] La mission a en outre constaté l'insuffisance de tableaux de bord, tant au niveau national que local. Jusqu'en juin 2011, la DGCS tenait un tableau de bord comprenant un seul indicateur, le suivi du nombre de places pérennes d'hébergement et de logement adapté, sur la base de données remontées par les directions régionales une fois par trimestre. Ce tableau de bord, très frustré, ne permettait pas un pilotage efficace de l'Etat.
- [137] Depuis six mois, la DGCS a mis en place un nouveau tableau de bord qui comprend plusieurs indicateurs relatifs :
- à la mise en place du SIAO ;
 - à l'identification des besoins via le nombre de demandes qui sont transmises au SIAO, puis qui font l'objet d'une orientation et enfin d'une admission dans une structure gestionnaire ;
 - au suivi des capacités pérennes d'hébergement et de logement adapté (nombre de places ouvertes et financées) ;
 - à la fluidité hébergement/logement avec le nombre de ménages sortis de l'hébergement pour accéder à un logement.

¹⁴ Rapport du CNIS « le mal logement », Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT Julie LABARTHE Maryse MARPSAT Catherine ROUGERIE, juillet 2011.

- [138] Si ce tableau de bord, plus complet, est un réel progrès, il reste encore peu précis et incomplet, notamment sur les résultats des SIAO et les besoins des usagers. Il ne mesure pas par exemple, la part des places régulées par le SIAO, le taux de visibilité sur les places ou le taux d'admissions directes encore réalisées par les structures d'insertion. Sur la connaissance des besoins, il n'évalue pas le nombre de ménages suivis et accompagnés ou le suivi des publics spécifiques. D'autres données qualitatives pourraient être intéressantes comme la connaissance des pratiques locales sur l'application des principes d'inconditionnalité et continuité, les motifs de refus d'une admission par les structures ou les usagers. Par ailleurs, la DGCS pourrait réaliser des outils de reporting plus modernes en informatisant la remontée des données par le biais d'enquêtes Solen, plutôt que d'utiliser des tableaux excel assez rudimentaires.
- [139] Enfin, la DGCS continue de suivre de façon très précise les capacités par type d'hébergement et de logement obligeant les services à remplir une vingtaine de lignes. La mission rappelle que la DREES via le fichier FINESS dispose de ces données de façon automatisée. Il est donc inutile de demander aux services de remplir ces items. Si les données extraites de FINESS sont incomplètes ou insuffisamment fiables, il faut revoir les modalités de remplissage de ce fichier piloté par la DREES et mis à jour par les services. Il est inconcevable de solliciter deux fois les services déconcentrés pour une même donnée.
- [140] La mission a ainsi été confrontée pour sa propre évaluation de la mise en œuvre des SIAO à la quasi absence de données chiffrées, de système d'information, de reporting alors même que la circulaire d'avril 2010 prévoit des remontées d'informations des SIAO vers les services de l'Etat pour un certain nombre d'indicateurs (cf. annexe 8). De même, dès lors que le questionnaire national de l'IGAS demandait des éléments chiffrés, le pourcentage de « non réponses » a été très élevé, démontrant la difficulté des SIAO à disposer de données pourtant essentielles comme par exemple, le taux d'accès au logement.
- [141] Face à cette absence de données chiffrées, la mission a par ailleurs été étonnée qu'à un grand nombre de ses questions, ses interlocuteurs n'hésitent pas à répondre le plus souvent sur la base de « ressentis » et non sur la base d'arguments objectivés et chiffrés. Peu d'acteurs sont en capacité d'apporter une démonstration objectivée de leurs dires, ce qui dénote la persistance d'un certain amateurisme, malgré les efforts de professionnalisation engagés.
- [142] Il faut toutefois noter la prise de conscience renouvelée de ces insuffisances. Ainsi, le CNIS a été missionné par le secrétaire d'État chargé du logement pour améliorer la connaissance et la mesure du mal-logement et a rendu ses propositions en juillet 2011. L'ONPES, créé maintenant il y a plus de dix ans pour répondre à ce besoin, s'est vu confié récemment la mission d'élaborer un cahier des charges pour la configuration d'une base nationale de données d'observation sociale à destination des SIAO. Il travaille actuellement sur la définition consensuelle des différents concepts qui se traduiront par des indicateurs identiques pour tous les acteurs. Ainsi, alors qu'il a fait l'objet de multiples travaux depuis des années, ce point fait encore l'objet de réflexions. Il serait cependant en cours de résolution.
- [143] La mission tient également à souligner la production sur certains territoires, par des observatoires locaux, de données très intéressantes. Ainsi, la mission a rencontré la mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône Alpes (MRIE), l'atelier parisien d'urbanisme (APUR) et l'observatoire du GIP Samu social de Paris.
- [144] La mission regrette que ces études réalisées par ces différents observatoires régionaux ou départementaux soient mal connues et peu diffusées. Le niveau central ne s'appuie pas sur ces données pour améliorer sa connaissance des populations et de leur parcours au sein des dispositifs mis en place. De plus, il ne valorise pas assez ces expériences locales innovantes ni n'encourage leur généralisation. Il serait pourtant très utile de repérer et diffuser les bonnes pratiques de ces observatoires pour aider les SIAO à mettre en place leur mission d'observation sociale.

[145] La connaissance des publics, de leurs besoins et des actions effectivement mises en place sur le terrain est un préalable indispensable pour élaborer toute politique publique, apporter des réponses adaptées et évaluer l'efficacité des dispositifs mis en œuvre.

[146] Répondant en partie à ces critiques, la DGCS a initié récemment la création d'un observatoire national des 115. Cet outil vise à mettre en place dans certains départements sentinelles un système qui produira des informations analogues à celles de l'Observatoire du Samu Social de Paris sur les tensions de l'hébergement. Cet observatoire, confié à la FNARS par l'Etat, a publié son premier rapport annuel fin décembre 2011. Si la mission partage le souci de la DGCS de valoriser les données disponibles localement, elle est plus dubitative sur l'opportunité de confier cet observatoire à une autre structure que l'ONPES dont c'est la mission.

Recommandation n°16 : Améliorer rapidement la connaissance sur ce secteur, en s'appuyant notamment sur toutes les études disponibles et à terme sur les données des SIAO, et mettre en place un véritable reporting des données vers le niveau central d'ici la fin du 1^{er} semestre 2012 (ONPES - DREES - DGCS).

Recommandation n°17 : Concernant la mise en œuvre d'une base de données nationale, l'ONPES doit s'appuyer, entre autres, sur les expériences locales existantes et inviter notamment l'Observatoire du Samu social de Paris à participer à son groupe de travail.

Recommandation n°18 : Exploiter les données nationales et locales pour établir des tableaux de bord et des indicateurs permettant une analyse des besoins qui soit partagée tant au niveau départemental que national. Ce constat objectif doit servir de base à l'amélioration de l'offre et de l'action publique, afin qu'elles soient adaptées à l'évolution des publics et de leurs demandes et planifiées dans la durée. (DREES – ONPES -DGCS)

L'observatoire du Samu social de Paris

Service intégré au sein du Samu social, l'observatoire dispose de six chercheurs permanents (soit 5,5 équivalents temps plein), formant une équipe pluridisciplinaire de haut niveau, sous la direction d'une démographe. Son budget est assuré pour près de la moitié par du mécénat d'entreprise.

L'activité d'étude de l'observatoire est développée autour de trois axes :

- L'observation sociale (financée par l'Etat), notamment par l'exploitation des bases de données issues de la gestion du « 115 » de Paris, du SIAO Urgence Paris et des équipes de maraude ;
- L'épidémiologie : les études sur les problèmes de santé des personnes sans domicile constituent l'une des particularités de l'observatoire. Études de terrain sur des pathologies souvent spécifiques, elles ont notamment porté sur l'épilepsie, la tuberculose, l'hypothermie, la psychiatrie et les addictions et montrent des prévalences quelquefois très supérieures aux moyennes (par exemple pour l'épilepsie ou le diabète) ;
- Les études sociales qui sont le plus souvent des recherches-actions avec une finalité opérationnelle. Ont par exemple été abordés le refus d'hébergement ou la vie affective et sexuelle des personnes sans domicile.

Les études font l'objet d'articles et de rencontres scientifiques ainsi que de conférences de consensus aboutissant à des recommandations.

Une mission IGAS de la fin 2008¹⁵ montrait déjà la pertinence de cet outil, voire son caractère irremplaçable. L'existence d'une équipe de recherche pluridisciplinaire et qualifiée, sa capacité à réaliser des études complexes sur des populations fragilisées et marginalisées, et l'utilité de l'amélioration des connaissances qui en découle pour l'action des pouvoirs publics et des associations sont exemplaires.

L'observatoire du Samu social de Paris est intégré partiellement au SIAO Urgence Paris pour réaliser la mission d'observation sociale. Les premières données ont déjà accru la connaissance des publics et de leurs besoins par rapport à l'offre existante (cf. annexe 3). En outre, les données du SIAO permettent un examen sur un périmètre bien plus large que celles du 115 puisque le SIAO tend à une visibilité de 100 % des places là où le 115 avait auparavant une visibilité sur seulement 40 % des places.

¹⁵ Évaluation de l'observatoire du Samu social de Paris, Michel Raymond (IGAS), Baudouin Seys (DREES), décembre 2008.

4.1.2. La mission d'observation sociale des SIAO qui représente un enjeu majeur, n'est pas mise en œuvre

- [147] Un an et demi après leur mise en place, aucun SIAO, à l'exception de ceux disposant antérieurement d'un observatoire local (notamment Paris et Lyon, cf. annexes 1 et 2) n'a mis en place ni même entamé une réflexion sur la mission d'observation sociale. La mission déplore cette situation et estime que la légitimité du SIAO va se construire en grande partie sur ce champ.
- [148] Tous les acteurs rencontrés, associations, collectivités locales et services centraux et déconcentrés attendent beaucoup de la mise en place de l'observation sociale. Tous expriment un fort besoin de connaissances. Même les quelques associations gestionnaires de structures d'hébergement encore opposées au principe de guichet unique du SIAO, sont aujourd'hui conscientes que la professionnalisation du secteur implique de dépasser le simple « ressenti » pour établir une vraie connaissance partagée de la demande et de l'offre disponible sur la base de données objectivées et non contestables. L'observation sociale représente à leurs yeux l'apport indiscutable du SIAO.
- [149] La bonne réalisation de cette mission dépendra cependant de la montée en charge d'un système d'information commun et de la capacité des acteurs locaux à l'alimenter de façon homogène. De ce point de vue là, le pari n'est pas encore gagné. Pourtant, c'est sans aucun doute sur la base d'un diagnostic local précis, objectif et partagé que des mutations profondes des structures et du fonctionnement global du secteur pourront être envisagées.
- [150] Il faut évidemment se garder d'attendre des SIAO et de leur observation sociale qu'ils règlent tous les problèmes concernant la connaissance et le pilotage de l'action publique. Néanmoins la création des SIAO est, à cet égard, une opportunité que l'Etat ne peut se permettre de manquer, et ce, alors que l'ensemble des acteurs sont aujourd'hui convaincus de la nécessité de disposer de données et semblent prêts à jouer le jeu d'une plus grande transparence dès lors que leur sont garantis certains principes de confidentialité et d'anonymisation.
- [151] Il serait injustifiable de ne pas donner tous les moyens, et surtout les outils nécessaires aux SIAO pour mettre en place cette observation sociale. Or, cette mise en œuvre connaît d'ores et déjà des freins qu'il faut lever. Au-delà de la problématique d'une définition partagée des concepts, la coexistence de plusieurs systèmes d'informations (ProGdis, SI Etat, autres systèmes d'informations développés par le terrain) handicape aujourd'hui la mise en place d'une base de données d'observation sociale commune. Le Président de l'ONPES a écrit fin septembre 2011 au secrétaire d'Etat chargé du logement pour l'alerter sur cette situation et ses conséquences sur la constitution de la future base de données nationale pour l'observation sociale.

Recommandation n°19 : Mettre en œuvre un système d'information unique au sein des SIAO au plus tard au 1^{er} trimestre 2012 (DGCS).

Recommandation n°20 : Mettre en place l'observation sociale dans tous les départements au plus tard d'ici fin 2012 (DGCS - SIAO –DDCS).

4.2. Des interrogations voire des craintes persistent chez certains partenaires

4.2.1. Un manque de visibilité des SIAO

- [152] Les auditions de la mission montrent une connaissance relative du SIAO et de ses missions par certains acteurs du secteur de l'hébergement et du logement. Les services de l'Etat qui devaient impulser puis accompagner la création de ces nouveaux services et les associations gestionnaires de structures directement impactées par le SIAO sont plutôt bien informés.

[153] En revanche, souvent, d'autres acteurs comme les élus locaux, les conseils généraux ou les bailleurs sociaux n'ont pas été associés à la mise en place du SIAO. Ils disposent de très peu d'informations et s'interrogent : « *C'est confus, ce n'est pas clair, on ne voit pas la différence entre l'hébergement et le logement. C'est un dispositif flou et non optimisé* ». Souvent, le SIAO est considéré comme centré sur les sans abri et n'est pas du tout compris comme un outil d'insertion et d'accès au logement pour les mal logés.

[154] On peut comprendre que pendant la phase de mise en place, l'Etat et l'opérateur du SIAO se soient concentrés sur le montage du projet et la concertation avec le secteur associatif, premier partenaire du SIAO. Mais il est désormais indispensable de rattraper un déficit de communication sur ce nouvel outil clé de la refondation. Les services de l'Etat, et le SIAO lui-même quand il en a les moyens humains, doivent réunir l'ensemble des acteurs concernés et notamment les collectivités locales qui, souvent, n'ont pas été intégrées dès le départ au dispositif, ne serait-ce qu'une fois pour les informer de l'existence du SIAO et de ses objectifs. Il est difficile pour le responsable du SIAO de faire seul ce travail de communication et de pédagogie alors qu'il n'a pas encore de légitimité ni d'existence administrative. Il serait opportun que cette information se fasse d'abord à un niveau politique et stratégique par les services de l'Etat. Le responsable du SIAO prendra ensuite le relais au niveau technique et conviera ces partenaires à participer aux réflexions en cours et à la montée en charge du dispositif.

Recommandation n°21 : Communiquer et informer l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement, notamment les collectivités locales et les bailleurs sociaux, de la mise en place du SIAO et de ses missions. L'Etat doit accompagner le SIAO dans cet effort de pédagogie (Préfets - DDCS).

4.2.2. Une crainte de perte d'autonomie et d'une remise en cause des projets sociaux des structures

[155] La mise en œuvre du SIAO ôte en principe aux structures une part de leur pouvoir puisqu'elles n'ont plus la possibilité de procéder à des admissions directes. Toutes les demandes d'hébergement d'insertion et de logement adapté doivent être centralisées et transmises au SIAO suivant le principe du guichet unique. Seules les commissions partenariales mises en place dans le cadre du SIAO procèdent à l'orientation des demandes.

[156] Ce nouveau dispositif qui a pour objectif de simplifier les démarches, d'améliorer l'équité de traitement et la transparence des attributions de places suscite des craintes parmi certaines structures gestionnaires. Le principe du guichet unique n'est d'ailleurs accepté par les acteurs que dans 57 % des cas. Ces craintes sont de plusieurs ordres :

- Tout d'abord les structures gestionnaires craignent de perdre leur autonomie, le SIAO leur imposant les personnes qu'elles devront héberger et accompagner. Cette crainte est infondée car tous les SIAO rencontrés par la mission admettent qu'une structure puisse refuser l'admission d'une personne dès lors que son refus est justifié ;
- Elles craignent également de se voir imposer des publics nouveaux qu'elles ne voyaient pas auparavant, des publics plus complexes à accompagner, rompant avec les populations habituellement hébergées dans une certaine routine et ne correspondant pas à leur projet d'établissement, celui-ci perdant, de fait, de son utilité. Il s'agit effectivement d'une réalité. Pour autant, il semble normal à la mission que les structures et leurs projets sociaux s'adaptent aux besoins des personnes accueillies et non l'inverse ;
- L'arrivée de ces nouveaux publics qui n'étaient pas forcément pris en charge auparavant perturbe les personnes déjà hébergées, ce qui peut entraîner des difficultés de cohabitation qui devront être gérées par la structure. Si elle ne méconnaît pas ces difficultés, la mission rappelle l'importance d'une équité de traitement entre tous les publics. Les structures

- gestionnaires doivent s'y adapter, en lien avec leur tutelle et les partenaires concernés (établissements psychiatriques, EHPAD, services de soins infirmiers à domicile, etc.) ;
- L'examen des demandes en commission partenariale oblige les structures à faire connaître de façon transparente leurs critères d'admission et à justifier leur refus. Cette transparence n'est pas toujours bien acceptée mais elle est pour autant indispensable pour la mission ;
 - Enfin, certaines structures contestent la qualité des diagnostics sociaux et des orientations prononcées par les commissions d'orientation. Ainsi, en Ile-et-Vilaine, un directeur de centre qui fait partie du GCSMS qui gère le SIAO refuse de mettre en place la partie insertion, estimant que le SIAO ne servira à rien, sauf à lui soustraire son pouvoir d'admission. Les structures gestionnaires Rennaises tiennent à cette compétence car elles considèrent qu'elles seules peuvent évaluer correctement les besoins des demandeurs et orienter l'usager vers la structure la plus adaptée. A Marseille également, certains directeurs estiment qu'il leur manque des éléments dans le dossier transmis par le SIAO et que cela peut conduire à des erreurs d'orientation. Pour autant, comme la mission l'a déjà évoqué au paragraphe 3.3.1, le SIAO a surtout mis en lumière l'hétérogénéité des pratiques des travailleurs sociaux. Un audit doit être mené par l'Etat concernant les critères et grilles utilisées pour l'établissement des diagnostics sociaux. Cet audit infirmera ou confirmera les critiques émises par ces directeurs de centres.

[157] De leur côté, les travailleurs sociaux de secteur ou des accueils de jour estiment qu'ils perdent le lien direct qu'ils avaient auparavant avec les structures gestionnaires puisque c'est le SIAO qui fait désormais l'interface entre toutes les structures, oriente et attribue les places. Ils pensent perdre une partie de leur « pouvoir » vis-à-vis de l'usager, notamment celui de trouver une place dont ils tiraient probablement une certaine valorisation. Ils doivent passer du colloque singulier avec un usager à un travail plus collectif, organisé et transparent avec des partenaires, notamment au sein des commissions.

[158] Ces peurs seront progressivement levées par la montée en charge du dispositif. Les structures, pour la plupart d'entre elles, n'ont pas encore la maturité nécessaire pour reconsidérer éventuellement leur projet social afin de l'adapter au mieux aux besoins. Cependant la coordination mise en place entre les acteurs et la transparence nouvelle sur les critères d'admissions de chacun vont les forcer à adapter certains points. Plus le SIAO fera un retour rapide de son action vers les structures et les travailleurs sociaux, plus ils comprendront qu'ils ont intérêt à être intégrés dans le dispositif et qu'ils en sont partie prenante.

Recommandation n°22 : Lever les craintes que peuvent encore exprimer certaines structures par la pédagogie et un pilotage intelligent sans transiger sur les principaux fondamentaux du SIAO (SIAO – DDCS).

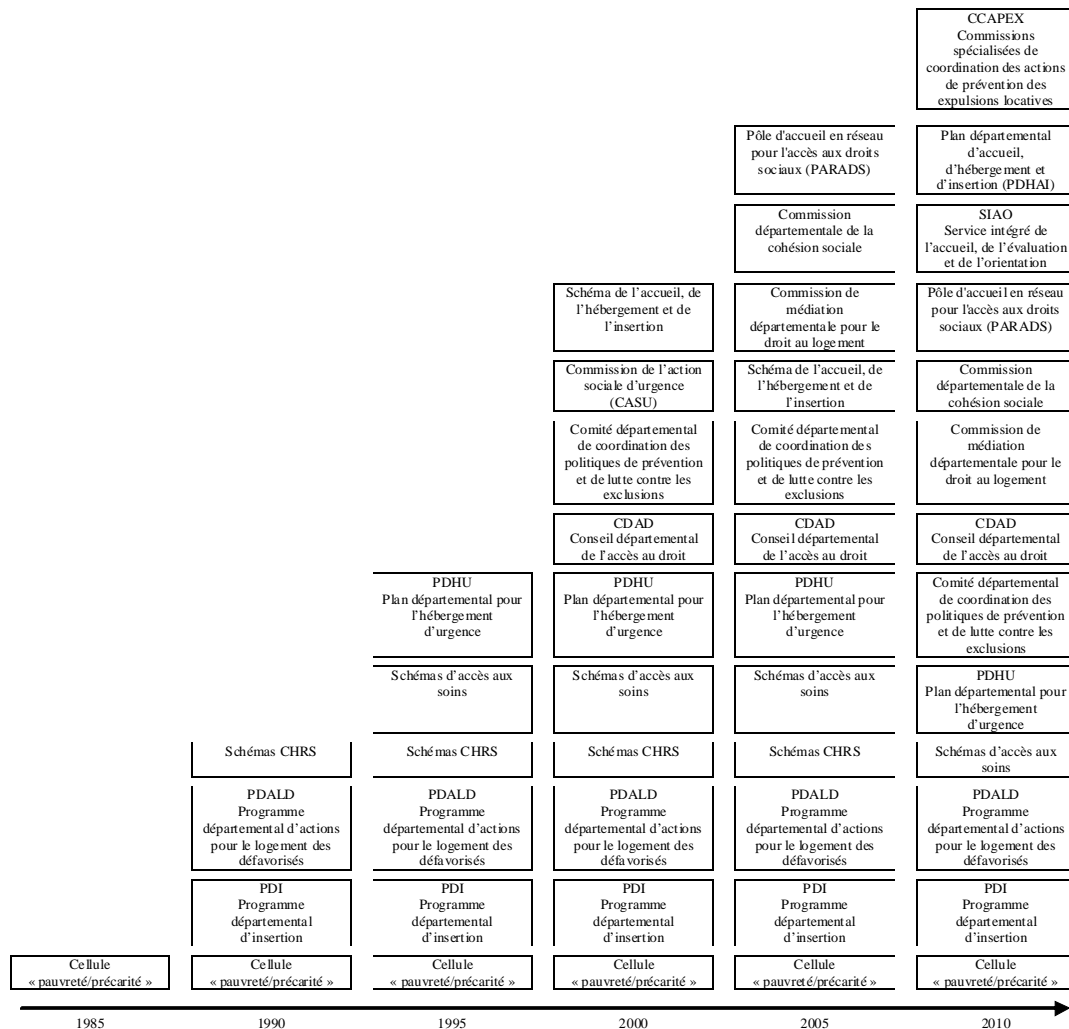
4.2.3. Un doute sur la cohérence du SIAO avec les dispositifs existants et des collectivités locales en attente

[159] Certains acteurs, notamment les bailleurs sociaux, expriment leurs doutes quant à l'utilité du SIAO. Ce dernier viendrait perturber des partenariats préexistants plus ou moins étoffés. Il se rajouterait aux dispositifs déjà en œuvre, notamment dans le cadre du PDALPD, sans réflexion stratégique sur la meilleure façon de l'intégrer au système existant. Certains acteurs ont ainsi le sentiment d'un empilement successif de dispositifs qui complexifie toujours davantage le système hébergement/logement jusqu'à le rendre illisible.

[160] Certains élus locaux expriment les mêmes doutes, notamment lorsque des commissions locales de régulation et d'orientation préexistent et se révèlent déjà efficaces (cf. *infra* la commission locale de l'habitat à Rennes ou la commission de l'accord collectif départemental d'attribution en matière de logement à Paris). De manière générale, les collectivités locales ne sont pas opposées à la mise en œuvre du SIAO dont elles comprennent les objectifs. Mais elles souhaitent qu'il prenne en compte l'existant. Aussi, les collectivités locales préfèrent dans l'ensemble ne pas trop s'impliquer pour l'instant et restent dans une position attentiste. Elles veulent voir ce que fera effectivement le SIAO avant de s'engager plus avant dans ce nouveau dispositif.

[161] La gouvernance du secteur accueil, hébergement, insertion est effectivement fortement éclatée entre l'Etat et les Conseils généraux où les réformes successives ont conduit à un empilement de dispositifs et de structures. Le sociologue Julien Damon décrit le système actuel comme le résultat d'une bureaucratisation continue de la lutte contre l'exclusion, où les dispositifs de coordination n'ont cessé de s'ajouter depuis des années, sans forcément de cohérence, ce qui rend la gouvernance difficile. Il l'illustre dans le graphique ci-dessous.

Graphique 2 : La bureaucratisation de lutte contre l'exclusion (représentation simplifiée à l'échelle départementale)



Source : Julien Damon

[162] Face à ces doutes, il convient de réaffirmer que le SIAO doit tenir compte des dynamiques locales et s'articuler avec les dispositifs déjà présents sur le territoire. Par exemple, le SIAO d'Ille-et-Vilaine doit concerter les élus et les bailleurs sur la meilleure façon d'intégrer la commission locale de l'habitat (voir *infra*) plutôt que de créer de nouvelles commissions partenariales. Le SIAO doit simplifier et non compliquer le système, sa mise en œuvre doit être cohérente avec les dispositifs existants et les contextes territoriaux.

Recommandation n°23 : Clarifier le positionnement de chaque acteur. Veiller à une bonne articulation du SIAO avec les dispositifs pré existants et respecter les dynamiques locales tant au niveau national que local (DGCS/DDCS).

4.3. Un objectif de fluidité entre l'hébergement et le logement non atteint

4.3.1. Un accès au logement difficile

[163] La fluidité vers le logement est l'enjeu clé du dispositif. Outre l'objectif d'accès au logement, elle permet de libérer des places d'hébergement pour accompagner de nouveaux bénéficiaires. Sans cette amélioration de la fluidité vers le logement, toutes les actions mises en œuvre par le SIAO seront inefficaces. Or aujourd'hui, les difficultés persistantes d'accès au logement, « de sortie par le haut » pour les personnes sans abri ou hébergées, embolissent le dispositif.

[164] Selon l'enquête « Etablissements sociaux » de la DREES de 2008, un tiers des sorties de CHRS seulement se font vers un logement personnel, dont un peu plus de la moitié pour un logement social (18 %). 13 % des personnes quittent l'établissement pour être logées gratuitement dans leur famille ou chez des amis et 18 % pour rejoindre un autre établissement d'hébergement à caractère social hors urgence ainsi que 3 % pour une résidence sociale. Il reste cependant que plus d'un quart des personnes hébergées dans les établissements sortent sans que l'établissement ait pu proposer une solution : 5 % rejoignent un hébergement d'urgence, 22 % se retrouvent sans-abri, en hébergement de fortune ou quittent l'établissement sans destination précise ou sans en informer le personnel de l'établissement. Deux tiers de ces sortants étaient déjà dans ces situations avant leur entrée dans l'établissement.

[165] L'objectif fondamental du SIAO est bien de stopper ce phénomène, d'améliorer la fluidité hébergement/ logement pérenne et de mettre en pratique le principe du « logement d'abord ». L'accès au logement est donc l'enjeu premier pour améliorer durablement la fluidité. Or cet accès au logement qui est au cœur de l'efficacité du SIAO connaît de nombreux freins, notamment du côté de l'offre, tels que :

- Une offre de logements accessibles aux ménages les plus démunis qui reste insuffisante. Il y a eu certes une augmentation significative des constructions de logements sociaux ces dernières années mais la part des logements très sociaux reste peu élevée. Le rapport annuel 2011 de la Fondation Abbé Pierre précise que la progression des logements sociaux financés ces dernières années tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire : le nombre de logements PLS (prêt locatif social), inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (il a été multiplié par 9,8 entre 2000 et 2010) alors que les logements PLUS (prêt locatif à usage sociale) et PLAI (prêt locatif aidés d'intégration) augmentent plus modestement (leur nombre a été multiplié par 2,1 sur la même période). Malgré leur progression, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent toujours qu'une faible part de l'ensemble des financements accordés (20 % contre 33 % pour le PLS) ;
- Les difficultés que rencontrent les préfets pour faire appliquer la loi SRU. Il faut également faire accepter le principe de mixité sociale aux habitants des quartiers qui souvent s'y opposent ;

- Une mobilité extrêmement faible au sein des logements sociaux, en particulier en Ile de France où le taux de rotation n'est que de 7 % (4 % sur Paris) ;
- Une reconquête des contingents préfectoraux qui n'est pas aboutie dans tous les départements et des accords collectifs départementaux d'attribution des logements insuffisamment négociés ou utilisés ;
- Un processus d'attribution des logements sociaux reposant sur un partage des rôles entre les réservataires et les bailleurs sociaux dans lequel ce sont les bailleurs qui imposent largement les règles du jeu.

4.3.2. Pour autant, indépendamment de l'offre, des marges de progrès existent

4.3.2.1. Développer la collaboration entre la sphère sociale et celle du logement

[166] Les bailleurs sociaux et les associations gérant l'hébergement et le logement adapté ne se connaissent que trop peu. Par conséquent, la demande de logement ne rencontre pas l'offre. Cette méconnaissance réciproque explique la persistance de nombreux stéréotypes tant chez les bailleurs sociaux vis-à-vis des publics hébergés que chez les structures d'hébergement qui ne maîtrisent pas suffisamment les règles d'accès au logement, présentent des candidatures inadaptées, voire ne déposent même plus de demande de logement social. Cette absence de reconnaissance de l'autre acteur, de ses intérêts et difficultés explique une partie des échecs du relogement pour les ménages en hébergement.

[167] L'enquête de l'IGAS auprès des SIAO confirme largement le sentiment de la mission à la suite de ses déplacements à savoir l'absence notable de lien entre SIAO et bailleurs. Alors même que 71 % d'entre eux déclarent qu'il existe des coopérations directes préexistantes entre bailleurs et structures gestionnaires, seuls 22 % des SIAO ont initié une collaboration avec eux. De même, seuls 21 % des SIAO disposent d'une liste de personnes hébergées « prêtes à sortir » et à accéder à un logement ordinaire.

[168] Les SIAO ont d'abord fait ce qu'ils savent faire : se répartir les places d'hébergement et les réguler. Parce qu'ils sont constitués avant tout de personnes issues de l'hébergement, les SIAO sont encore trop centrés sur ce domaine. L'objectif doit désormais être de les ouvrir sur le logement.

[169] La politique du « logement d'abord » nécessite un changement de culture des travailleurs sociaux participant aux commissions : il s'agit pour eux de ne plus forcément préconiser un CHRS mais un logement. Il s'agit de sortir du « logement récompense » obtenu en fin de parcours pour aller vers un instrument de l'insertion.

[170] Le SIAO insertion 75 a réalisé une évaluation des familles hébergées à l'hôtel. Il a ainsi constaté que le premier réflexe des travailleurs sociaux participants aux commissions d'orientation de ces familles est de les orienter vers l'hébergement et non vers le logement. Mais cela évolue avec le temps. Leur vision s'est élargie grâce à la meilleure connaissance de l'offre et aux discussions collégiales lors des commissions. Par ailleurs, cette même évaluation a également mis en évidence qu'un tiers des personnes prêtes à accéder à un logement n'avaient pas de demande de logement social en cours et que parmi ceux qui en avaient une, la moitié n'était pas exploitable. Aussi la DRIHL a décidé de former plus de 400 travailleurs sociaux en novembre 2011 aux règles d'accès au logement social et à la manière de remplir correctement une demande.

Recommandation n°24 : S'assurer de la capacité des travailleurs sociaux à effectuer correctement les demandes de logement social, informer et le cas échéant, organiser des formations (DDCS).

- [171] De leur côté, les acteurs du logement ne sont pas toujours totalement convaincus de la nécessité de se coordonner avec le secteur de l'hébergement. Ils sont dubitatifs vis-à-vis de la mission du SIAO de favoriser l'accès au logement ordinaire des personnes hébergées. Le SIAO devra convaincre et faire preuve de pédagogie pour expliquer son rôle en la matière. Il devra prendre en compte les dispositifs et commissions déjà existants et éviter de s'ajouter voire de s'opposer à des partenariats locaux dynamiques souvent impulsés par les collectivités locales.
- [172] C'est notamment l'objet de l'appel à projet lancé par la DIHAL pour apporter un appui à dix territoires pilotes afin de renforcer les démarches collectives territoriales et d'approfondir la mise en œuvre du « logement d'abord ».
- [173] Si la mission a constaté de manière générale un manque de collaboration entre les sphères sociale et du logement, elle a aussi identifié des bonnes pratiques, des partenariats en bonne voie entre les structures gestionnaires, le SIAO et les bailleurs sociaux.
- [174] Ainsi, à Lyon, la création du SIAO a permis d'impulser une dynamique nouvelle de coopération et de confiance réciproque avec les bailleurs sociaux. Cette coopération est facilitée par l'existence d'une seule association, ABC HLM, regroupant l'ensemble des bailleurs sociaux de la région. Les premiers résultats de cette coopération renouvelée en collaboration avec le SIAO sont encourageants avec des taux de réalisation plus élevés qu'auparavant. En effet, pour la période 2005-2007, le nombre de relogements au titre de l'accord collectif départemental d'attribution¹⁶ (ACDA) atteignait 720 ménages sur un objectif initial de 1477, soit un taux de réalisation de 49 %. Il atteint les 74 % en 2010 (cf. annexe 1).
- [175] Cet exemple démontre que la coopération entre ces deux mondes contribue incontestablement au relogement. Elle est cependant fragile et loin d'être généralisée.

Recommandation n°25 : Développer, sous l'autorité des préfets, et d'ici la fin 2012, des partenariats entre les bailleurs sociaux et les structures d'hébergement via le SIAO. Ils doivent à terme donner lieu à une contractualisation (Préfets - DDCS – SIAO - Bailleurs sociaux).

4.3.2.2. Définir avec les bailleurs des référentiels communs d'évaluation et contractualiser des objectifs chiffrés

- [176] 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 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.

¹⁶ L'article L.441-1-2 du code de la construction et de l'habitation instauré par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 dite loi Besson et modifié par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 précise dans son alinéa 2 que les accords collectifs départementaux, conclus pour trois ans entre l'Etat et les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département, définissent pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements pour les personnes cumulant des difficultés économiques et sociales, identifiées par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Cette répartition doit respecter le principe de mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte des capacités d'accueil des organismes.

[177] Ce type d'outils existe déjà. Ils ont été élaborés dans le cadre de partenariats locaux entre la FNARS et les associations régionales des organismes sociaux pour l'habitat. En voici quelques exemples :

- La mission « Ouvrir la ville » dans la région Provence-Alpes-Côte-D'azur qui a produit une étude-action visant à établir un diagnostic partagé sur la typologie des ménages hébergés. Cela a abouti à la construction d'une grille d'évaluation commune de la capacité des ménages sortants d'hébergement à occuper un logement autonome ;
- Le partenariat entre la FNARS et l'USH Haute-Normandie ou celui entre la FNARS et l'association régionale des bailleurs d'Aquitaine, qui ont permis de tester une fiche de liaison qui doit accompagner la demande de logement et de formaliser les échanges entre référents associatifs et référents bailleurs sociaux ;
- L'outil d'évaluation des ménages hébergés « prêts à sortir » élaboré par l'USH Ile-de-France et la FNARS, testé dans l'Essonne et proposé au SIAO Insertion 75.

[178] Pour autant, ces démarches intéressantes sur le principe n'ont pas abouti à une utilisation effective et généralisée de ces outils. De plus, si ces outils sont de bons supports pour aider le travailleur social à établir son rapport transmis au bailleur, ils ne permettent pas d'objectiver à l'aide d'un scoring l'autonomie potentielle d'une famille dans un logement et donc d'identifier les ménages « prêts-à-sortir ». Aussi, ces travaux doivent être approfondis afin qu'ils débouchent sur des outils véritablement opérationnels et utilisés par les travailleurs sociaux.

Recommandation n°26 : Elaborer et généraliser, sous l'égide de la DGCS et de la DHUP, l'utilisation de référentiels communs aux bailleurs et aux structures gestionnaires pour évaluer l'autonomie d'un ménage dans un logement en s'inspirant des travaux déjà existants (DGCS – DHUP - SIAO – Bailleurs – structures gestionnaires – DDCS).

[179] Au-delà de la définition de critères partagés, le sujet majeur, qui dépasse le périmètre de la mission, porte sur le besoin d'un accompagnement de ces personnes vers et dans le logement. Or il manque des opérateurs pour porter des AVDL dont il faut encourager le développement.

4.3.2.3. Résoudre les difficultés engendrées par la multiplicité des listes de prioritaires et la complexité de la gestion du parc de logement social

[180] L'accès au logement des personnes sortant d'hébergement se heurte par ailleurs à deux obstacles.

[181] Tout d'abord à un conflit entre publics prioritaires. L'activité législative de ces dernières années a en effet multiplié les publics prioritaires. Ainsi, le contingent préfectoral est réservé aux personnes « mal logées », l'ACDA définit pour chaque bailleur un engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, et enfin le DALO est ouvert à cinq catégories de publics prioritaires. Ces différentes filières prennent toutes en compte les sortants d'hébergement.

[182] Néanmoins, la « sur » priorité accordée aux bénéficiaires du DALO en raison de l'obligation faite aux préfets de leur proposer un logement pour éviter un recours contentieux et des sanctions financières pour l'Etat, vient perturber le dispositif et réorganise la file d'attente. En effet, ne connaissant pas l'ordre de priorité entre un prioritaire ACDA et un DALO, les travailleurs sociaux encouragent désormais les personnes hébergées à déposer une demande au titre du DALO. En outre, les DDCS et SIAO rencontrés ont tous indiqué que le DALO bénéficie certes à des ménages en difficulté mais favorise parmi eux les plus débrouillards ou les mieux assistés, sans toujours prendre en compte les besoins les plus urgents.

- [183] Dans les territoires comme Paris, où il existe une forte tension du marché du logement, une concurrence nouvelle s'organise inévitablement entre tous ces publics prioritaires, et elle ne bénéficie pas nécessairement aux sortants d'hébergement. C'est pourquoi, à l'occasion du plan d'action de l'été 2011 pour la réduction des nuitées hôtelières, la DRIHL a engagé un effort particulier pour reloger prioritairement sur le contingent préfectoral les sortants de CHRS alors que cette filière était réservée jusque là à 80 % pour les DALO.

Recommandation n°27 : Définir au plan national une doctrine d'usage du contingent préfectoral, clarifier notamment l'ordre de priorité entre les publics demandeurs d'un logement (DGCS –DHUP – DIHAL).

Recommandation n°28 : Maintenir l'effort de reconquête du contingent préfectoral (Préfet).

- [184] Le second obstacle est constitué par un dispositif des réservations très compliqué à gérer sur le terrain pour les bailleurs.

- [185] Pour les bailleurs, la gestion des différents quotas par réservataire et par publics prioritaires devient trop complexe. La multiplicité des critères, non hiérarchisés et parfois contradictoires, est en effet une source de difficultés, d'autant plus importante lorsque la pression de la demande est forte. À cet égard, le centre d'analyse stratégique¹⁷ évoque la possibilité de réduire leur nombre. Certains bailleurs sociaux ont en effet pu s'abriter derrière cette complexité pour maintenir une certaine opacité concernant leurs critères d'attribution et leurs résultats. Il est alors difficile de les sanctionner en cas de non-respect des objectifs contractualisés.

- [186] Afin de permettre une attribution plus équitable et plus transparente, une solution, proposée par certains bailleurs rencontrés par la mission, serait que l'Etat mette en place un guichet unique qui se substitue à tous les circuits existants, y compris ceux des collectivités locales, et qui fixe une liste unique des prioritaires à prendre en compte. En outre, les règles choisies pour la gestion des priorités doivent être stables.

Recommandation n°29 : Etablir dans chaque département, sous l'égide de l'Etat, une liste unique des demandes de l'ensemble des publics prioritaires qui s'imposera aux bailleurs, avec la collaboration du SIAO pour les sortants d'hébergement. Pour cela, examiner les possibilités d'objectiver l'ordre de priorité par des méthodes de scoring (Préfets, DDCS, Bailleurs, collectivités locales, SIAO).

- [187] Pour répondre à ces difficultés, la Ville de Rennes a mis en place une organisation innovante dont pourraient s'inspirer d'autres agglomérations.

¹⁷ La note d'analyse – Questions sociales, n° 230, CAS, juillet 2011.

La commission locale de l'habitat de Rennes

Malgré un marché de l'habitat tendu, Rennes Métropole se caractérise par un très faible nombre de recours DALO (une soixantaine de recours pour l'ensemble de l'Ille-et-Vilaine depuis 2008). Cette situation est due tant à la politique de construction très volontariste qu'aux outils spécifiques mis en place pour prendre en compte la situation des ménages les plus en difficulté.

Le dispositif d'accès au logement social mis en place repose sur trois piliers :

- Un programme local de l'habitat (PLH) qui vise à répondre aux besoins en logements, à assurer une offre diversifiée et une répartition équilibrée entre les communes et les quartiers.
- Une filière de droit commun, qui repose sur un fichier unique à l'échelle du territoire classé par points de priorité tenant compte de l'ancienneté de l'inscription et de la situation socioéconomique des ménages sur Rennes Métropole.
- Un dispositif de solidarité intercommunale pour le relogement social de ménages en situation d'urgence (c'est-à-dire ne pouvant pas attendre leur tour dans le cadre de la filière de droit commun) via la commission locale de l'habitat (CLH).

La CLH est une instance partenariale d'examen des situations des ménages en difficulté. Elle rassemble les acteurs concernés, collectivités locales, Etat, bailleurs sociaux au niveau de l'agglomération rennaise (Rennes métropole).

La saisine de la CLH est faite par un travailleur social qui établit un rapport social détaillé. Elle suppose l'établissement préalable d'une demande de logement social. La CLH se réunit deux fois par mois pour valider ou pas les demandes de relogement prioritaire et traite 1200 dossiers par an. Les décisions sont notifiées au demandeur. Pour le relogement social prioritaire, la CLH peut orienter vers :

- les résidences sociales et pensions de famille;
- les logements temporaires de l'agence immobilière à vocation sociale qui dispose de 500 logements ;
- les logements locatifs sociaux, pour lesquels la CLH dispose d'un « droit de réservation ».

Elle peut également mobiliser les dispositifs d'aide. Elle est en effet instance locale du FSL et du PDALPD par délégation du département. La CLH concentre ainsi tous les leviers de l'accès et de l'accompagnement au logement, ce qui explique son efficacité remarquable.

[188] Cet exemple démontre l'intérêt d'une mutualisation des moyens et du regroupement de l'ensemble des partenaires et des leviers existants.

Recommandation n°30 : Mettre en place dans chaque département une commission partenariale d'examen des demandes prioritaires de logements qui examine l'ensemble des demandes de logement et qui se substitue à tous les circuits existants (par exemple sur le modèle de la Commission locale de l'habitat de Rennes Métropole) (Préfet-DDCS, collectivités locales, SIAO, bailleurs).

Recommandation n°31 : Etablir dans chaque département un suivi des attributions effectuées en faveur des personnes sortant d'un hébergement et le cas échéant, sanctionner les organismes qui ne joueraient pas le jeu (Préfets, SIAO, bailleurs).

4.4. Un SIAO qui manque d'outils et de moyens

4.4.1. Un retard handicapant de la mise en place du système d'information

[189] Comme déjà indiqué *supra*, les SIAO mais aussi les structures gestionnaires ou les travailleurs sociaux de secteur ne disposent pas, ou lorsqu'ils en disposent, utilisent encore très rarement le système d'information pour automatiser et optimiser la gestion des places, ou en extraire des données d'observation sociale. Un logiciel est utilisé par plus de 50 % des travailleurs sociaux de leur département pour effectuer leurs demandes d'hébergement et par plus de 50 % des structures gestionnaires pour indiquer la réalité des admissions réalisées dans seulement 7,3 % des départements.

[190] Pourtant, l'utilisation d'un système d'information commun permettrait à chaque acteur d'avoir une information standardisée et partagée en temps réel. Il est probable cependant que ce retard est en partie lié aux difficultés rencontrées concernant la mise à disposition par l'Etat d'un outil informatique adapté.

Tableau 10 : Utilisation du logiciel du SIAO par les travailleurs sociaux pour la demande d'hébergement et par les structures pour les admissions (nombre de départements)

Saisie des admissions par les structures gestionnaires	Saisie des demandes d'hébergement par les travailleurs sociaux					
	Utilisation par plus de 50 % des travailleurs sociaux	Utilisation par moins de 50 % des travailleurs sociaux	En cours	Pas d'utilisation	Sans réponse	Total
Utilisation du logiciel du SIAO par plus de 50 % des structures	6	2	1	2		11
Utilisation par moins de 50 % des structures	1	1	1	2		5
En cours	1	1	16	5	1	24
Pas d'utilisation	2	4	6	26		38
Sans réponse			1		3	4
Total	10	8	25	35	4	82

Source : Enquête IGAS

[191] L'Etat a annoncé dans la circulaire d'avril 2010 qu'il mettrait à la disposition des SIAO un système d'information permettant la gestion des places et des demandes mais aussi l'observation sociale. L'Etat tardant à produire un logiciel adapté, d'autres logiciels préexistants pour la gestion du 115 ont été adaptés, courant 2010, aux besoins des SIAO. Fin 2010, l'Etat a produit la première version, encore rudimentaire, de son logiciel. L'Etat a laissé le choix du logiciel utilisé à chaque SIAO (en pratique, il s'agit essentiellement des trois logiciels suivants : Paxtel, Progidis, SI-Etat). Aucun logiciel, ni celui de l'Etat, ni les logiciels préexistants sur le terrain, ne donnaient alors pleine satisfaction aux SIAO. Depuis, l'Etat a continué à développer son SI, parallèlement aux autres logiciels, afin de prendre en compte progressivement les besoins des SIAO.

[192] Faute d'un système d'information totalement opérationnel et d'indicateurs, les SIAO sont dans l'impossibilité aujourd'hui d'évaluer les éventuelles améliorations en termes de taux d'accès à un hébergement d'insertion ou à un logement ordinaire depuis la mise en place des nouvelles procédures. Il est complexe de ce fait de mesurer aujourd'hui la performance réelle des SIAO.

[193] Cette problématique serait aujourd'hui en voie de résolution. En effet, le système d'information de l'Etat autorisé par la CNIL a été progressivement enrichi, passant d'un simple outil de gestion traitant les demandes et recensant l'offre (version 1 de décembre 2010) à un SI de plus en plus intégré (version 3 de janvier 2011) permettant, outre la gestion, d'analyser les parcours individuels et de restituer des indicateurs d'observation sociale, pour identifier les besoins et améliorer le pilotage.

- [194] La coexistence de plusieurs outils informatiques entraîne en outre de réelles difficultés d'homogénéité des données et d'interfaçage entre les logiciels et rend très complexe voire impossible la constitution d'une base de données nationale. A titre d'exemple, ADOMA fait remarquer qu'en l'absence d'accord sur l'interfaçage entre leur logiciel Imhoweb et les logiciels des SIAO, les échanges d'information se font sur des supports divers et peu optimisés : courriels, tableaux Excel, fiches navettes papier. Un travail est actuellement en cours pour résoudre ces difficultés et éviter ainsi toute double saisie ou échange artisanal d'informations. La mission encourage ce type d'action.
- [195] L'Etat a dans un premier temps occulté ces difficultés pour éviter des crispations avec les principaux promoteurs des logiciels existants pourtant limités essentiellement à la gestion du 115. Cette absence de prise de décision par l'Etat a laissé bon nombre de SIAO dans l'incertitude, qui, de ce fait, ont tardé à leur tour à s'organiser.
- [196] Compte-tenu des contraintes de gestion d'une base nationale de données, il semble que, suite aux observations de l'ONPES auxquelles se joint la mission, une réflexion soit engagée pour ne laisser subsister qu'un seul système d'information (voir recommandation n°19). Il reste que pendant cette période d'attentisme de l'Etat, un certain nombre de SIAO ont avancé avec tel ou tel outil et formé des personnels. Par conséquent, le retard pris dans la décision impliquera un accompagnement plus lourd des services déjà engagés.
- [197] Au-delà de l'outil informatique, la mise en place d'un système d'information intégré et d'indicateurs de performance implique une formation des personnes (structures et travailleurs sociaux) non seulement à l'outil mais aussi à l'observation sociale.
- [198] Les opérateurs devront accepter que les données relatives à leur activité (taux d'occupation, critères d'admission, nombre de refus...) et aux parcours des usagers serviront de base à une éventuelle évolution de leurs projets sociaux, afin que ces derniers soient mieux adaptés au besoin de l'utilisateur désormais au centre du dispositif.
- [199] Enfin, seul un système d'information opérationnel permettra la mise en œuvre du référent personnel. La dénomination de cette mission du SIAO est malheureuse et n'a pas aidé à sa bonne compréhension par le terrain. En effet, il ne s'agit pas ici d'attribuer à chaque usager une personne référente unique chargée de l'accompagner tout au long de son parcours, mais de garantir par tout moyen un suivi de son parcours. Le système d'information en favorisant une connaissance partagée du dossier de l'utilisateur permettra à chaque acteur rencontré tout au long de son parcours d'assurer un suivi sans rupture.

4.4.2. Un financement non pérenne

- [200] Le SIAO est une structure souple de coordination nécessitant peu d'ETP. La coordination doit à terme optimiser la gestion des places et donc les dépenses relatives à l'hébergement. Les économies réalisées permettront de financer la coordination par le biais de redéploiement des crédits. Cependant, il est illusoire de penser qu'on peut faire de la coordination et de l'animation sans moyens supplémentaires. Ces fonctions nécessitent un minimum de financement.
- [201] Si la mise en œuvre des SIAO a bénéficié de crédits d'installation non reconductibles dédiés à hauteur de 5,9M€ le financement du fonctionnement des SIAO se fait aujourd'hui sans crédits supplémentaires, en prenant sur l'enveloppe régionale au détriment d'autres projets.

[202] La question de la pérennisation du financement n'a jamais été posée explicitement. Compte tenu de moyens budgétaires contraints, la mission ne souhaite pas se positionner pour une enveloppe nationale dédiée au fonctionnement des SIAO ou pour une affectation départementale des crédits dans le cadre d'une enveloppe régionale à moyens constants. La mission estime cependant que cette question ne doit pas être occultée et que l'ambiguïté relative aux moyens dédiés au SIAO doit être levée, notamment dans le cadre du dialogue de gestion avec les services déconcentrés.

Recommandation n°32 : Avoir une réflexion dans le cadre du dialogue de gestion sur la pérennisation du financement des SIAO (DGCS).

Recommandation n°33 : Assurer une visibilité budgétaire pluri annuelle dans le cadre d'une contractualisation renforcée avec les SIAO (DDCS).

[203] Les financements accordés par les DDCS (cf. partie 2) devront être évalués en regard de l'activité réelle des SIAO. Cette évaluation n'a pu être réalisée par la mission, faute de données robustes et fiables concernant l'activité des SIAO. Les financements devront être normalisés au regard d'un cahier des charges établi par l'Etat et les crédits effectivement délégués devront tenir compte de la réalité des prestations offertes par les SIAO.

Recommandation n°34 : Faire une analyse comparative des crédits affectés chaque année par les DDCS aux SIAO au regard de leur activité et normaliser les financements délégués au regard d'un cahier des charges précis (DGCS).

4.4.3. Anticiper l'étape suivante de gestion et donner des leviers aux SIAO

[204] Si le cadre souple initial offert par la circulaire du 8 avril 2010 a permis, lors de la phase de démarrage, une adaptation du fonctionnement des SIAO aux contextes locaux, la mission estime désormais nécessaire de donner aux SIAO un cadre plus précis et des leviers pour améliorer leur lisibilité et leur action.

[205] Actuellement, le SIAO fonctionne là où les acteurs locaux ont envie de travailler ensemble. La forme juridique (GCSMS ou GIP) n'est pas déterminante dans la mise en place opérationnelle. En effet, le SIAO des Bouches-du-Rhône qui n'a pas encore de forme juridique déterminée, a déjà mis en place ses commissions d'orientation.

[206] 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.

[207] Pour la mission, deux solutions sont envisageables :

- Soit le SIAO reste une instance de coordination qui ne peut qu'émettre des avis indicatifs : ce sera alors à la tutelle d'assumer son rôle et d'imposer des règles voire de sanctionner financièrement les structures qui ne les respectent pas ;
- Soit l'Etat délègue au SIAO un pouvoir de décision, sous réserve de mettre en place en parallèle des voies de recours pour que les structures puissent contester ses décisions.

[208] L'Etat devra se positionner rapidement sur ce point. La mission privilégie la première option.

4.5. Une articulation à trouver avec le secteur de la santé, l'administration pénitentiaire, l'aide sociale à l'enfance et les gestionnaires du droit d'asile

4.5.1. Santé, administration pénitentiaire, aide sociale à l'enfance : des liens encore ténus à renforcer

[209] Les contacts sont encore peu formalisés entre les SIAO et les établissements hospitaliers pour organiser les sorties d'hôpital. Bien que 52 % des SIAO déclarent avoir mis en place des liens de coopération avec le secteur de la santé, les situations sur le terrain sont très diverses. 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.

[210] 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 Paris travaille, en lien avec la DRIHL, avec l'ARS Ile-de-France à la rédaction d'une convention qui sera signée par le préfet de région. Cette convention a d'ores et déjà identifié des champs de compétence et notamment l'observation sanitaire et sociale, la prise en compte des publics vulnérables dans la gestion des alertes et des crises sanitaires, le besoin en formation initiale et continue des professions sanitaires, sociales et médico-sociales, la définition et la mise en place de programmes expérimentaux communs visant notamment à l'hébergement des publics confrontés à des difficultés spécifiques, à l'accès au logement accompagné des personnes handicapées. Par ailleurs, à l'occasion d'un groupe de travail mené pendant l'été 2011, l'ARS a également été sensibilisée aux liens que les établissements de santé doivent construire avec les SIAO pour la prise en charge adaptée des publics sortants d'une structure de soins.

[211] Il existe encore des ruptures dans la prise en charge entre l'aide sociale à l'enfance et l'hébergement de droit commun pour les publics jeunes, faute d'échanges d'informations et de coordination suffisante entre le conseil général et le SIAO. Ces ruptures ne sont pas acceptables car elles peuvent facilement être solutionnées sans moyens supplémentaires. Il suffirait que les conseils généraux anticipent et préparent la sortie du dispositif de leurs bénéficiaires en lien avec le SIAO.

[212] La situation est globalement identique pour la coopération entre le SIAO et les services pénitentiaires d'insertion et de probation concernant l'hébergement des sortants de prison. Historiquement l'administration pénitentiaire a signé des conventions avec des structures dans lesquelles elle réserve des places pour les anciens détenus et a donc toujours fonctionné en direct avec les gestionnaires d'hébergement. Le système actuel devra s'intégrer dans le processus global de régulation des places, les SIAO devant prendre en compte, bien entendu, les contraintes particulières liées à ce public spécifique.

Les sortants de prisons dans les Bouches-du-Rhône

Il existe quatre CHRS labélisés « sortants de prison » hors Marseille et un CHRS à Marseille dans les Bouches-du-Rhône. Les demandes pour les personnes placées sous main de justice (PPSMJ) passent par deux postes AVDL spécifiques, un à Marseille et un 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 de signalisation sont transmises aux AVDL 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 sortants de prison. Pour les sorties définitives, il n'existe pas de places réservées. Les demandes ne passent donc pas formellement par le SIAO mais comme les AVDL travaillent en coordination avec le SIAO 13, leur intégration sera facilitée.

Recommandation n°35 : Renforcer la coordination du SIAO avec le secteur de la santé, notamment impliquer les ARS, et avec le conseil général pour éviter les ruptures de prises en charge des publics jeunes. Cela implique des démarches d'informations du SIAO et de l'Etat (Préfecture dans le cadre de l'inter ministérialité) vers ces autres acteurs institutionnels.

4.5.2. L'augmentation du nombre des demandeurs et déboutés du droit d'asile pèse de plus en plus sur le dispositif de droit commun : des instructions nationales claires sont nécessaires.

- [213] L'ensemble des acteurs, SIAO, DDCS, collectivités locales et associations, ont fortement attiré l'attention de la mission sur la problématique non résolue des personnes en situation irrégulière hébergées dans le dispositif de droit commun régulé par les SIAO. Il s'agit pour certains d'entre eux d'une difficulté majeure aujourd'hui pour ce qui concerne l'hébergement d'urgence et la fluidité vers le logement.
- [214] En effet, la présence dans le dispositif d'hébergement de droit commun d'une population étrangère en situation irrégulière, voire même de demandeurs du droit d'asile dont le dossier est encore en cours d'instruction, pèse de manière importante sur certains territoires comme l'Île-de-France ou le Rhône. Certains départements jusqu'alors plus ou moins épargnés sont aujourd'hui touchés par cette problématique, comme l'Ille-et-Vilaine.
- [215] Le nombre de personnes étrangères, demandeurs du droit d'asile ou en situation irrégulière, hébergées dans le dispositif de droit commun peut être estimé à partir de différentes sources. Pour autant, il n'existe pas de données objectives et fiables sur ce sujet.
- [216] Tout d'abord le flux des demandeurs d'asile est en forte croissance (+ 36 % entre 2008 et 2010). Les places de CADA (21 410 au niveau national), bien qu'en augmentation, ne suffisent pas à héberger les 43 051 personnes ayant déposé une demande d'asile au 31 octobre 2011. Elles sont donc de plus en plus nombreuses à faire appel au dispositif de droit commun.

Tableau 11 : Evolution de la première demande d'asile (mineurs accompagnants inclus)

	Flux de la demande d'asile au 31/12/2008	Flux de la demande d'asile au 31/12/2009	Flux de la demande d'asile au 31/12/2010	Flux de la demande d'asile au 31/10/2011	Evolution 2008/2010
Paris	5 545	6 364	7 991	7 111	44%
Île-de-France	15 019	17 373	20 017	17 968	33%
Rhône	1 292	1 787	2 111	1 818	63%
Rhône-Alpes	3 043	4 502	5 261	4 110	73%
Bouches-du-Rhône	1 016	1 104	1 096	1 008	8%
PACA	1 715	2 172	2 101	1 516	22%
Ille-et-Vilaine	486	602	918	692	89%
Bretagne	868	1 020	1 374	1 092	58%
NATIONAL	35 164	41 981	47 791	43 051	36%

Source : Ministère de l'intérieur - Service de l'Asile

[217] Si le flux des demandeurs d'asile a progressé de +36 % au niveau national entre 2008 et 2011, on constate en particulier la très forte augmentation de ces flux dans les départements des Bouches-du-Rhône (+73 %) et de l'Ille-et-Vilaine (+89 %). Ces deux départements visités par la mission ont exprimé leur inquiétude quant à un risque de saturation du dispositif et leur difficulté à créer de la fluidité entre l'urgence et l'insertion dans ces conditions.

Tableau 12 : Capacités d'hébergement des demandeurs d'asile en 2011

	Places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	Places d'hébergement d'urgence (déclarées au 30/09/2011)	Flux de la demande d'asile cumulée depuis le début de l'année, mineurs inclus	Pourcentage du flux national de la demande d'asile sur la période considérée	Taux d'occupation en CADA	Taux global des déboutés en présence indue en CADA
Paris	430	5 146	7 003	17,8%	99,1%	4,5%
Île-de-France	3 531	5 878	17 810		96,5%	-
Rhône	740	1 015	1 746	4,4%	99,5%	0,1%
Rhône-Alpes	2 532	3 616	4 033	-	97,7%	-
Bouches-du-Rhône	778	193	916	2,3%	102,1%	14,4%
PACA	1 384	742	1 456	-	101,4%	-
Ille-et-Vilaine	369	175	674	1,7%	94,9%	17,7%
Bretagne	928	348	1 056	-	97,1%	-
NATIONAL	21 410	19 779	43 051	-	-	-

Source : Ministère de l'intérieur - Service de l'Asile

[218] La DGCS estime que 20 % des personnes accueillies dans les centres d'hébergement d'urgence sont des demandeurs d'asile¹⁸. Certes, il y a également un certain nombre de déboutés en présence dite indue dans les CADA (dans la limite d'un mois cependant) mais il semble que la proportion des déboutés en CADA soit bien moindre que celle des demandeurs en hébergement de droit commun. Cette situation pose des difficultés de gestion puisque la prise en charge indue des demandeurs d'asile hébergés en centres d'hébergement est alors financée sur le BOP 177 des affaires sociales et non sur le BOP 303 du ministère de l'intérieur. Il serait souhaitable de régulariser au moins financièrement cette charge supplémentaire pour le ministère des affaires sociales.

¹⁸ Audition DGCS par la commission des affaires sociales du Sénat lors de l'examen du PLF 2012

- [219] Par ailleurs, les déboutés du droit d'asile ou en situation irrégulière, dépourvus de statut juridique mais non de droits (scolarisation des enfants, aide sociale à l'enfance, aide médicale...) sont également hébergés dans le dispositif de droit commun. La DREES¹⁹ estime que 73 % des déboutés du droit d'asile deviennent sans-abri ou sont orientés vers l'hébergement d'urgence. Sans que cela puisse être mesuré précisément, certaines DDCS comme celle de Lyon estiment que près de 50 % des places d'hébergement d'urgence sont occupées actuellement par des déboutés du droit d'asile et des sans papiers. L'audit de modernisation conduit en 2006 par l'IGAS²⁰ estimait lui à 7 000 le nombre de familles déboutées ou sans papier et accueillies dans le dispositif d'hébergement d'urgence. L'accueil de ces publics explique en grande partie le recours aux nuitées d'hôtel, jugé excessif tant par cet audit que par la Cour des comptes, ainsi que le nombre croissant d'absence de solution à une demande d'hébergement au 115, faute de place.
- [220] La réduction du nombre de places d'urgence posera automatiquement des difficultés de régulation de ces publics. En effet d'une part, en application des principes d'inconditionnalité et de continuité ils doivent être hébergés mais d'autre part, ils ne peuvent être hébergés dans d'autres structures que l'urgence, faute de pouvoir juridiquement accéder au logement.
- [221] Une telle situation ne peut qu'engorger de façon progressive mais inéluctable le dispositif de droit commun d'urgence au détriment de l'amélioration de la fluidité.
- [222] Sans se prononcer sur ce qui relève de la décision politique, la mission constate simplement l'effet produit sur l'hébergement par des décisions relevant d'autres politiques. Les DDCS et les SIAO sont aujourd'hui dépourvus de tout levier et subissent ces décisions. Ils demandent une prise de position des pouvoirs publics sur cette question, ou *a minima* les moyens de prendre en charge ces situations.
- [223] Par ailleurs, il y a encore très peu de lien formalisé entre les SIAO et les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PFA). Seuls 26 % des SIAO déclarent une coopération débutante avec ces plateformes (cf. § 2.2.2). La gestion se fait au cas par cas avec les travailleurs sociaux. La mission estime qu'il est urgent de remédier à cette question, notamment pour les demandeurs d'asile n'ayant pas de places en CADA et surtout pour les déboutés du droit d'asile.
- [224] Enfin, le ministère de l'intérieur a diffusé en décembre 2011 un référentiel à destination des PFA précisant que, dans l'hypothèse d'un manque de place, elles ne devaient plus rechercher des solutions d'hébergement pour des publics qui relèvent pourtant de leur compétence et de leur budget mais devaient les renvoyer directement sur le SIAO. Cela apparaît très contestable à la mission, car ce référentiel officialise des pratiques qui certes existaient mais restaient encore marginales en raison de leur manque de base juridique. Ce type d'instructions incitant les PFA à orienter les demandeurs d'asile vers le SIAO pour la recherche d'un hébergement pourrait « ouvrir les vannes » et entraîner une charge indue intolérable pour les SIAO qui sont encore en montée en charge et déjà embolisés par le nombre croissant de demandes d'hébergement dans le dispositif de droit commun.

Recommandation n°36 : L'Etat, et plus particulièrement la DGCS et le service de l'asile, doivent prendre une position commune sur les modalités d'hébergement des demandeurs du droit d'asile, des déboutés et des sans papiers, clarifier les financements et donner des instructions nationales claires aux SIAO par le biais d'une circulaire commune.

¹⁹ Etudes et résultats, *L'hébergement social (hors urgence) : 70 000 personnes sans logement accueillies en établissements*, DREES, n° 766, juin 2011.

²⁰ *La procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, Gilles Sanson (IGA), Christine d'Autume (IGAS) et Maryse Fourcade (IGAS), avril 2006.

4.6. Des services de l'Etat en difficulté pour assurer un pilotage efficace

4.6.1. Un défaut de pilotage constaté

- [225] 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 responsables des SIAO. Dans ce cadre, les services de l'Etat avaient une mission de pilotage clairement identifiée par la circulaire d'avril 2010 : « *Il appartient [aux services de l'Etat] de piloter la mise en place du SIAO, de suivre son fonctionnement et d'évaluer l'action de l'opérateur que vous choisirez pour assurer cette fonction* ».
- [226] Les DDCS ont donc impulsé la mise en place des SIAO très rapidement. La circulaire du 8 avril 2010 n'imposait pas de procéder au choix de l'opérateur par appel d'offre : « *l'appel à projet, dès lors qu'il propose des critères de sélection clairs et transparents, est l'une des modalités envisageables. Cependant, vous pouvez conventionner directement avec un opérateur si, au terme de la concertation locale, ce choix se fait par consensus* ». Dans les faits, le choix de l'opérateur SIAO s'est fait sans appel d'offre dans les deux tiers des départements selon la DGCS. Pour autant, la mission regrette que les DDCS n'aient pas privilégié l'appel à projet qui permet d'afficher clairement le cahier des charges du futur SIAO. Et cela, quand bien même il n'y a, *in fine*, qu'un seul opérateur qui se dégage, comme ce fut le cas par exemple dans les Bouches-du-Rhône.
- [227] Les DDCS ont signé rapidement des conventions très formelles, dont le contenu se borne souvent à reprendre les termes mêmes de la circulaire d'avril 2010 sans adapter les objectifs de celle-ci au contexte local. De ce fait, les SIAO n'ont pas toujours d'objectifs clairs et précis en contrepartie des financements accordés, ce qui n'est pas acceptable s'agissant de financements publics. La mission rappelle que l'Etat consacre chaque année plus d'un milliard d'euros au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, ce qui justifie la mise en place d'indicateurs de performance, l'établissement d'une stratégie claire prenant en compte des besoins dans la limite des ressources disponibles et le renforcement du pilotage de l'Etat sur ce secteur. Les relations Etat / associations se sont cantonnées au seul aspect financier, sans réel contrôle. Certes, les associations sont très majoritairement dépendantes des financements de l'Etat mais ce dernier n'utilise pas ce levier pour mettre en œuvre sa stratégie.
- [228] La mission a constaté une connaissance parcellaire du parc d'hébergement d'urgence et d'insertion et de logement adapté. A cet égard, la mise en œuvre du SIAO a au moins obligé les services de l'Etat à améliorer ou même refaire la cartographie exacte du nombre de places et de leur nature. De nombreuses places étaient en effet étiquetées en fonction du fléchage de leur financement, ce qui ne correspondait pas à la réalité opérationnelle sur le terrain.
- [229] Par ailleurs, l'inter ministérialité est un échec. La coordination entre les secteurs du logement et de l'hébergement n'a jamais été effective entre les directions départementales de l'action sanitaire et sociale et les directions départementales de l'équipement et ne l'est toujours pas aujourd'hui entre les DDCS et les DREAL. Chaque service travaille encore en tuyaux d'orgue et il n'y a pas de mutualisation des moyens sur le terrain. La coordination au sein de l'Etat reste à parfaire.
- [230] Enfin, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) a fini de réduire les possibilités d'intervention de l'Etat. Elle est de plus intervenue au moment même de la création des SIAO, ce qui n'a évidemment pas aidé.

[231] En conclusion, le début de reprise en main par l'Etat du pilotage de la politique publique de l'hébergement et de l'accès au logement est encore très frileux. Avec les SIAO, le choix a été fait de déléguer une mission régaliennne à des opérateurs mais l'Etat ne s'est pas doté d'outils lui permettant de contrôler ces opérateurs : le pilotage, le reporting et la culture de l'évaluation sont très faibles, voire inexistantes.

4.6.2. Un positionnement ambigu de l'Etat par rapport au secteur associatif

[232] Ce défaut de pilotage de l'Etat constaté par la mission n'est toutefois pas nouveau. Depuis les années 80, le positionnement respectif de l'Etat et du secteur associatif a évolué. Face à la réapparition sur la scène publique et médiatique des personnes sans-abri, l'Etat a réagi dans l'urgence en faisant appel à un nombre accru d'acteurs généralement associatifs. Au fur et à mesure, l'Etat a délégué cette mission aux opérateurs. Dans le même temps, les vagues de décentralisation dans le champ social a eu pour conséquence de diminuer la densité des liens entre l'Etat et le secteur associatif.

[233] En parallèle, ce dernier a su monter en charge, se structurer et se professionnaliser. Il a développé son expertise, la revendiquant aujourd'hui pour devenir un acteur incontournable y compris dans la définition même de la stratégie à mettre en œuvre. Des fédérations comme la FNARS et certaines associations ont tenté de mieux organiser et coordonner le secteur et se sont de plus en plus impliquées dans le pilotage.

[234] Lorsque l'Etat délègue la mise en œuvre d'une politique à des opérateurs qu'ils soient associatifs, publics ou même privés, la concertation est indispensable et utile pour établir un constat partagé et tenir compte des propositions portées par leurs représentants. Mais en l'absence de consensus sur les solutions à mettre en œuvre, c'est l'Etat seul, en tant que responsable de la politique mise en œuvre, qui doit trancher et définir la stratégie et les solutions réglementaires concrètes. Ce modèle est utilisé dans nombre de politiques où il existe des textes normatifs, où le financement est strictement encadré et où les structures gestionnaires sont contrôlées.

[235] Dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, ce modèle n'est pas suivi. Le partenariat entre l'Etat et les fédérations d'associations s'est considérablement développé et on ne peut que s'en féliciter après des années d'opposition peu fructueuses. Mais ce lien s'est transformé en une coproduction réglementaire entre l'Etat et le secteur associatif. Plus aucune proposition ou solution ne peut être prise par l'Etat sans l'accord explicite du monde associatif. L'Etat est aujourd'hui dans l'incapacité, une fois les consultations faites, d'imposer, si cela est nécessaire, les décisions relevant de l'intérêt général alors qu'il est le principal et quasi exclusif financeur de la politique d'hébergement et d'accès au logement. Ce mode de fonctionnement aboutit aujourd'hui à une ambiguïté dangereuse du positionnement de l'Etat par rapport aux fédérations d'associations. Qui pilote aujourd'hui la politique de l'hébergement et de l'accès au logement ? L'Etat financeur ou le secteur associatif qui reçoit des crédits publics (1 milliard d'euros en moyenne par an) pour l'accomplissement de missions de service public ?

[236] Nombre de DDSCS sont inquiètes de cette évolution. Elles admettent sans conteste que les associations sont des interlocuteurs légitimes et indispensables et que les partenariats donnent des résultats efficaces. Mais elles déplorent aussi la perte d'influence, voire d'autorité de l'Etat qui les met en position de faiblesse pour négocier dans le cadre de la contractualisation. Finalement la coproduction aboutit à faire rédiger les textes réglementaires par les opérateurs.

[237] Les associations ne se comportent plus comme des opérateurs mandatés par l'Etat auxquels ils doivent rendre des comptes, notamment sur l'utilisation des deniers publics, mais comme des pilotes au même titre que l'Etat. Cela pose des difficultés concrètes notamment au moment où l'Etat tente de se réengager dans le secteur de l'AHJ. Alors même que les associations réclament de façon très affirmée un retour fort de l'Etat pour piloter la politique publique et imposer si nécessaire des solutions, dans le même temps, elles continuent de fonctionner en parallèle de l'Etat sur les mêmes fonctions de pilotage. Pour la mission, cette ambiguïté impacte l'efficacité des politiques menées.

Recommandation n°37 : Clarifier les rôles et positionnements de l'Etat et du secteur associatif. L'Etat doit s'affirmer comme le pilote définissant, après concertation, les axes stratégiques d'une politique (DGCS).

4.6.3. Des services de l'Etat en souffrance

[238] La mise en place des SIAO s'est faite en parallèle d'une réorganisation des services de l'Etat d'une grande ampleur. Cette réforme a fortement perturbé les équipes qui ont parfois changé de périmètre d'actions et de services. Le turn-over des personnels a été important. Tout cela a entraîné une perte de repères des agents et surtout une diminution des compétences avec le départ de personnels des DDASS/ DRASS vers les ARS.

[239] De plus, l'Etat a demandé à ses services de passer d'une mission principale d'allocation de moyens à un pilotage stratégique d'une politique publique. Ce changement de métier et de culture n'a été accompagné ni en termes de formation ni d'encadrement.

[240] Enfin, l'administration centrale n'a pas mis rapidement à disposition de ses services des outils de gestion et de pilotage. L'hésitation concernant le système d'information du SIAO a directement impacté les DDCS en les privant des informations nécessaires à son pilotage.

[241] La mission a constaté une situation de délitement des services de l'Etat sur le terrain, ce qui avait déjà été observé et précisé dans un rapport récent de l'IGAS²¹. Elle a rencontré des personnels disponibles mais sous tension, voire démotivés.

[242] La question se pose de savoir si l'Etat a actuellement les moyens de conduire une politique efficace sur ce domaine. La mission s'interroge aujourd'hui sur la capacité à faire de ces services auxquels on ajoute des missions, sans réelle priorisation des actions à mener. Les DDCS auront-elles encore la capacité d'assurer leur mission de pilotage et un véritable dialogue budgétaire argumenté, qui ne se contente pas de reconduire le budget de l'année précédente mais qui construise un budget objectif et exigeant avec les structures gestionnaires ?

[243] Les comparaisons internationales décrites dans l'annexe 5 fournissent des éléments de réflexion intéressants. Tout d'abord, on constate que les pays ayant décentralisé la prise en charge des sans abri et l'ayant confiée aux villes ont les meilleurs résultats. Ce point recoupe deux choix : simplifier la gouvernance en déterminant clairement un seul responsable du dossier, et privilégier un responsable de proximité. Les Pays-Bas, le Danemark ou le Royaume Uni sont, à ce titre, des exemples très parlants : le seul responsable de la politique publique est le maire qui doit par ailleurs rendre compte de ses résultats à ses concitoyens.

²¹ Rapport IGAS « Modalités d'exercice et évolution des missions des DRJSCS et des DDCS ». Stéphanie Fillon, Vincent Maymil et Céline Mounier. 2011

- [244] Bien que cette décentralisation ne soit pas simple à transposer en France, elle interroge la mission. La ville semble en effet le meilleur interlocuteur car elle est la première concernée quand le nombre de sans abri augmente dans ses rues. La gestion du problème, on l'a vu avec les SIAO est par ailleurs avant tout local. Les collectivités locales rencontrées par la mission lui sont d'ailleurs apparues fortes et légitimes, investissant activement et durablement le sujet avec des moyens tant humains que financiers tandis que les services de l'Etat disposent de peu de moyens. C'est notamment le cas à Rennes ou à Lyon où elles font d'ailleurs partie du GIP de la Maison de la veille sociale. En confiant cette mission aux villes, il y a toutefois un risque que les communes se renvoient la balle, les sans abri n'ayant par définition pas d'ancrage territorial. Mais ce point peut être évité en renforçant le pilotage régional notamment concernant la politique du logement.
- [245] Par ailleurs, ces pays ont défini des objectifs chiffrés pour leur politique. Cette objectivation du problème leur permet de savoir collectivement d'où ils partent et où ils vont. Cela nécessite bien entendu un consensus sur les définitions et les méthodes de collecte de données, condition qui n'est pas encore remplie en France mais qui devrait l'être prochainement si les travaux de l'ONPES aboutissent concrètement.
- [246] Enfin, ils ont rationalisé les équipes et les moyens et défini des processus simples et lisibles : une porte d'entrée unique dans le dispositif par territoire et un seul type d'hébergement que ce soit en termes de dispositif juridique, de projet social et de financement.
- [247] L'ensemble de ces constats doit conduire l'Etat à envisager différemment son pilotage.

Recommandation n°38 : Mettre en place un plan national d'aide à l'ingénierie à destination des DDCS dès le 1^{er} semestre 2012 et prioriser les actions qu'elles doivent mettre en œuvre (DGCS).

4.6.4. Mettre en place un pilotage effectif

4.6.4.1. Renforcer le positionnement de l'Etat

- [248] Si l'Etat veut impulser et piloter une politique publique dont il délègue la mise en œuvre au secteur associatif, il doit se repositionner. L'Etat ne doit plus être un simple financeur sans capacité de fixer des objectifs précis « aux délégataires d'une mission de service public » et sans capacité d'évaluer les résultats.
- [249] Piloter, c'est déléguer, contrôler sur la base d'un certain nombre d'indicateurs objectivés et d'outils de pilotage parfois très simples à mettre en œuvre comme des lettres de mission. La mission a constaté qu'à l'exception de Paris et Lyon, les responsables des SIAO n'ont comme seule base que la convention qui se contente le plus souvent de reprendre mot pour mot la circulaire d'avril 2010. Il n'est pas acceptable que l'Etat ne rédige pas à destination du coordinateur du SIAO une lettre de mission fixant les objectifs précis à atteindre avec un calendrier, et précisant les engagements de la DDCS. Il s'agit d'un outil d'une extrême simplicité mis en œuvre dans de nombreux secteurs et qui n'a aucun coût. Donner les axes stratégiques, des objectifs précis, un calendrier d'action, accompagner le changement, venir en appui avec des outils d'ingénierie, puis évaluer les résultats au regard des objectifs fixés et contrôler la mise en œuvre, utiliser les leviers du financement constituent la base d'un pilotage simple et largement accessible tant aux services de l'Etat qu'aux SIAO.

Recommandation n°39 : Mettre en place des outils de pilotage opérationnels comme des lettres de mission, des CPOM définissant des objectifs précis, des tableaux de bord, des indicateurs de résultats et des engagements de financement pluri annuels (DGCS et DDCS).

[250] Par ailleurs, il y a un défaut d'animation régionale concernant les SIAO. Certaines DRJSCS se sont emparées du sujet mais n'ont pas pu aller jusqu'au bout de la logique n'ayant pas d'autorité sur les DDCS. Ainsi, en Rhône-Alpes, une réflexion est en cours concernant des outils communs et de suivi de l'activité des plans d'hiver. La direction régionale essaye d'introduire des démarches structurantes pour les départements, comme par exemple une étude régionale de coût des CHRS. Pour autant, il n'y a pas encore de coordination régionale de l'activité des SIAO qui permettrait d'harmoniser les pratiques et les outils entre départements. Cette animation est parfois réalisée par le secteur associatif, comme par exemple en Bretagne. La mission estime qu'elle est avant tout une responsabilité de l'Etat.

Recommandation n°40 : Développer une animation régionale des SIAO permettant des échanges, une harmonisation des pratiques et des outils (DRJSCS- DDCS)

4.6.4.2. Accompagner le déploiement des SIAO

[251] Le pilotage de l'Etat implique également d'être en soutien, d'apporter une aide à la décision et d'accompagner les SIAO dans leur mise en place et leur action. Il doit se traduire par plusieurs actions obligatoires de l'Etat :

- Donner une visibilité officielle aux SIAO, ce qui implique que les préfets organisent des réunions pour asseoir la légitimité du SIAO auprès des partenaires qu'ils soient associatifs ou institutionnels, et expliquer ses missions ;
- Les aider dans le développement de partenariats avec les collectivités locales, les bailleurs sociaux et le secteur sanitaire (Préfets, DDCS, ARS) ;
- Apporter des réponses aux interrogations de nature juridique des SIAO. Il s'agit par exemple de la valeur juridique de la proposition d'orientation des commissions du SIAO ou de la possibilité de recours de la part des usagers (DGCS) ;
- Comme indiqué *supra*, animer le réseau des SIAO et valoriser et diffuser les bonnes pratiques à l'aide d'outils simples comme une plateforme web et/ ou des réunions régulières. Les SIAO expriment en effet un fort besoin d'échanges entre eux et avec l'Etat (DGCS, DRJSCS) ;
- Former les coordinateurs des SIAO qui n'ont pas forcément de culture administrative et ne sont pas initiés à la conduite du changement et/ou au pilotage d'acteurs qui peuvent, en outre, être réticents au projet du SIAO (DDCS).

5. CONCLUSION

[252] La mission constate de réelles avancées sur le terrain malgré les délais très contraints de mise en œuvre. Pour autant, selon les critères de la mission, seuls 20 % des départements ont à l'heure actuelle un SIAO pleinement opérationnel à la fois sur l'urgence et l'insertion. Près de la moitié des SIAO sont véritablement en place pour la partie urgence et 40 % seulement pour la partie insertion.

[253] Au regard de leurs objectifs, la mise en œuvre des SIAO est partielle. La gestion transparente et équitable des places est amorcée, mais le dispositif n'est toujours pas centré sur les besoins des usagers et leur accompagnement vers le logement. Les progrès constatés (simplification des démarches, transparence, équité de traitement, début de régulation, coordination) constituent en outre un socle de principes couramment appliqués depuis de nombreuses années dans d'autres secteurs. Aussi, malgré certaines réticences sur le terrain, la mutation du secteur doit absolument être poursuivie.

- [254] L'enjeu clé des SIAO réside dans l'accès au logement des publics hébergés. Or le lien des SIAO avec le secteur du logement est trop faible. La méconnaissance réciproque des bailleurs et des associations gestionnaires de CHRS, des attentes et des difficultés de chacun, explique en partie les échecs de relogement des ménages hébergés. Des partenariats doivent être mis en place et donner lieu à une contractualisation et à l'élaboration d'outils communs qui permettent d'identifier les ménages « prêts à sortir ».
- [255] Les SIAO vont désormais entrer en période de forte activité. Ils auront besoin de disposer de moyens pérennes, d'un système d'information commun, de règles de fonctionnement partagées et de leviers pour lever certaines réticences locales.
- [256] Pour la mission, les SIAO joueront en 2012 leur crédibilité et leur légitimité sur deux aspects qu'il est urgent de développer :
- La mise en place d'une observation sociale qui permettra un diagnostic partagé avec les acteurs et l'adaptation de l'offre d'hébergement, ainsi que la production d'indicateurs de performance, nécessaires pour mesurer l'efficacité des politiques mises en place ;
 - Leur capacité à organiser une véritable fluidité vers le logement, qui passe, outre la mise en place de partenariats avec les bailleurs, par une simplification des procédures d'accès au logement social et une identification précise et commune des personnes prioritaires.
- [257] Enfin, il est impératif pour faire aboutir cette réforme d'articuler de façon cohérente les différents outils de la nouvelle gouvernance (SIAO, PDLAPD, PDAHI, référent personnel, SI...) et de clarifier le positionnement de chaque acteur. L'Etat doit renforcer en 2012 son pilotage, contractualiser avec les SIAO, et de manière plus générale avec les structures gestionnaires, sur la base d'objectifs précis, et contrôler leur mise en œuvre. Compte-tenu des financements publics consacrés au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (plus d'un milliard d'euros chaque année), l'Etat doit encourager la professionnalisation des opérateurs et s'assurer de l'adaptation de leurs projets sociaux aux besoins des usagers. Il doit contrôler le respect des engagements pris, et le cas échéant, sanctionner financièrement les structures concernées.

Dorothee IMBAUD

Dr Marine JEANTET

Principales recommandations de la mission classées par ordre de priorité

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
6	Accompagner la réforme engagée dans le secteur de l'AHJ, définir une doctrine quant au fonctionnement des SIAO, fixer des objectifs opérationnels réalistes aux opérateurs mais en restant ferme quant au respect des règles de fonctionnement établies et exigeant en termes de résultats.	DGCS	2012
39	Mettre en place des outils de pilotage opérationnels comme des lettres de mission, des CPOM avec des objectifs, des tableaux de bord, des indicateurs de résultats et des engagements de financement pluri annuels, à destination des SIAO.	DGCS et DDCS	1 ^{er} semestre 2012
23	Clarifier le positionnement de chaque acteur. Veiller à une bonne articulation du SIAO avec les dispositifs pré existants et respecter les dynamiques locales tant au niveau national que local.	DGCS et DDCS	2012
37	Clarifier les rôles et positionnements de l'Etat et du secteur associatif. L'Etat doit s'affirmer comme le pilote définissant, après concertation, les axes stratégiques d'une politique.	DGCS	
16 et 18	Améliorer rapidement la connaissance sur ce secteur, en s'appuyant notamment sur toutes les études disponibles et à terme sur les données des SIAO et mettre en place un véritable reporting des données vers le niveau central. Exploiter ces données pour analyser les besoins, adapter l'offre et améliorer le pilotage de l'action publique.	ONPES - DREES - DGCS	Fin 1 ^{er} semestre 2012
20	Mettre en place de l'observation sociale dans tous les SIAO	DGCS - SIAO – DDCS.	au plus tard d'ici fin 2012
19	Mettre en œuvre un système d'information unique au sein des SIAO	DGCS	Fin du 1 ^{er} trimestre 2012.
25	Développer, sous l'autorité des préfets, des partenariats entre les bailleurs sociaux et les structures d'hébergement via le SIAO. Ils doivent à terme donner lieu à une contractualisation.	Préfets - DDCS – SIAO - Bailleurs sociaux	Fin 2012
26	Elaborer et généraliser, sous l'égide de la DGCS et de la DHUP, l'utilisation de référentiels communs aux bailleurs et aux structures gestionnaires pour évaluer l'autonomie d'un ménage dans un logement en s'inspirant des travaux déjà existants.	DGCS -DHUP - DIHAL	1 ^{er} semestre 2012
27	Définir au plan national une doctrine d'usage du contingent préfectoral concernant les publics demandeurs d'un logement.	DGCS -DHUP - DIHAL	1 ^{er} semestre 2012

2, 3 et 4	Finaliser la mise en œuvre des SIAO : intégrer les 115, atteindre l'objectif d'une visibilité totale sur les admissions, mettre en œuvre de façon opérationnelle la centralisation des demandes, une grille unique d'évaluation des demandes et les commissions d'orientation dans tous les départements	SIAO et DDCS	Fin 1 ^{er} semestre 2012
1 et 5	Organiser la convergence vers un opérateur unique pour le SIAO (avec d'éventuelles antennes territoriales) dans tous les départements une fois la montée en charge terminée	Préfets, DDCS et SIAO	2013
32, 33 et 34	Avoir une réflexion dans le cadre du dialogue de gestion sur la pérennisation du financement des SIAO en pluriannuel et normaliser les financements délégués au regard d'un cahier des charges précis	DGCS	2012
35	Renforcer la coordination du SIAO avec le secteur de la santé, avec le conseil général, les plateformes d'accueil des demandeurs de l'asile pour éviter les ruptures de prises en charge et organiser la coordination.	Préfets - DDCS – ARS – Conseils généraux	2012
37	L'Etat, et plus particulièrement la DGCS et le service de l'asile, doivent prendre une position commune sur les modalités d'hébergement des demandeurs du droit d'asile, des déboutés et des sans papiers, clarifier les financements et donner des instructions nationales claires aux SIAO par le biais d'une circulaire commune.	DGCS et ministère de l'intérieur	1 ^{er} semestre 2012

Lettre de mission



Inspection Générale Des Affaires Sociales
22 JUN 2011
N° 393

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Paris, le 21 JUIN 2011

Le secrétaire d'Etat chargé du logement

à

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection Générale des Affaires
Sociales

Référence: SE_LOGEMENT/P/D11013296

Objet: Mission relative à la mise en place des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO)

Le 10 novembre 2009, j'ai annoncé les grands axes de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. Celle-ci vise à l'organisation d'un véritable « service public de l'hébergement et de l'accès au logement », basée sur trois principes fondamentaux : la continuité de la prise en charge des personnes, l'égalité face au service rendu et l'adaptabilité des prestations aux besoins des personnes.

Afin d'améliorer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être ainsi que de veiller à la continuité des parcours d'insertion ont été créés, depuis septembre 2010, dans chaque département, des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO). Pour ce faire, les SIAO ont vocation, sous l'autorité du préfet, à disposer d'une connaissance exhaustive du parc d'hébergement et de logement adapté et des disponibilités de places en temps réel, à recevoir toutes les demandes de prise en charge et à orienter les personnes concernées vers la solution la plus adaptée à leur situation.

La circulaire du 8 avril 2010 précise les objectifs assignés aux SIAO, leurs missions, leur modalités de fonctionnement ainsi que leur articulation avec les opérateurs du secteur de l'accueil, l'hébergement et l'insertion et celui du logement. Cette circulaire du 8 avril 2010 annonce une évaluation de ces plateformes six mois après leur mise en place opérationnelle.

Je souhaite que l'Inspection générale des affaires sociales procède à cette évaluation.

Celle-ci devra mettre en évidence si la mise en place des SIAO a permis des progrès au regard des objectifs poursuivis : simplifier les démarches d'accès, traiter avec équité les demandes en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante, coordonner les différents acteurs, de la veille sociale jusqu'au logement et améliorer la fluidité hébergement – logement.

L'évaluation portera également sur les éléments de gouvernance : cadre conventionnel entre les partenaires du SIAO, rôle des services de l'Etat, collaboration entre SIAO urgence et SIAO insertion sur un même département, etc.

J'attends de la mission d'évaluation qu'elle puisse mettre en évidence les forces et faiblesses de ce dispositif, les marges de progrès repérées sur le terrain ainsi que toute préconisation permettant d'améliorer les réponses aux besoins des personnes sans abri ou mal logées.

Pour ce faire, la mission de l'Inspection générale des affaires sociales s'appuiera sur le concours des directions concernées, et notamment sur la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL).

Je souhaite que l'Inspection générale des affaires sociales me remette ce rapport, dans un délai de quatre mois, afin qu'il puisse alimenter les travaux portant sur la première année d'exercice des SIAO.



Benoist APPARU

Liste des personnes rencontrées

Cabinet du Secrétaire d'Etat au logement

- Mr CHOUTET, conseiller technique

Direction générale de la cohésion sociale

- Mr DIDIER-COURBIN, chef de service, adjoint à la directrice générale
- Mme GERARD-CHALET, directrice de projet
- Mme BERNEX, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Mme LESTERPT, adjointe à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Mr TURGIS, chef du bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement, sous-direction inclusion sociale, insertion, lutte contre la pauvreté
- Mme GALLERI, adjointe au chef de bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement
- Mme ULRICH, bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- Mme SAINTE-MARIE, directrice de projet

Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

- Mme LAVIEVILLE, adjointe au délégué interministériel
- Mr ANAGNAN, chargé de mission

Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques

- Mme TOMASINI, sous directrice de l'observation de la solidarité
- Mme LABARTHE, chef du bureau lutte contre l'exclusion
- Mr VIGNON, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
- Mr GELOT, secrétariat de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

- Mme LEGENDRE, adjointe de la chef de service de l'asile
- Mme CAPEL-DUNN, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile
- Mme SPINOSA GUEBIN, adjointe à la chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile

Office français de l'immigration et de l'intégration

- Mr CHTAIBAT, directeur de l'asile

Fédération nationale des associations pour la réinsertion sociale

- Mme MAESTRACCI, présidente
- Mme Charrier, chargée de mission
- Mme RUNEL, déléguée régionale Rhône-Alpes
- Mme VIGNES, directrice de l'hôtel social, centre d'hébergement et de réinsertion sociale à Lyon
- Mr VIVES, délégué régional Provence-Alpes Cote d'Azur et coordinateur de la mission Ouvrir la Ville en PACA
- Mme DUCROCQ, chargée de mission à la FNARS Provence-Alpes Cote d'Azur Corse et DOM

Conseil consultatif des personnes accueillies / accompagnées

- Mr AUBIN, Le Havre
- Mme BECKER, Paris
- Mme CHASSAGNETTE, Marseille
- Mr DA SILVA, Lyon
- Mr DELPLANQUE, Lille
- Mr DUBOIS, Lille
- Mr GREUILLET, Paris
- Mme PION, Marseille

ADOMA

- Mme SAINTOYANT, directrice de l'ingénierie sociale
- Mme MOUILLE, adjointe à la directrice de l'ingénierie sociale

Union sociale pour l'habitat

- Mme FURET, responsable du département Affaires sociales
- Mme VALLET, conseillère technique en charge de la politique sociale, association des organismes HLM d'Ile de France.

Préfecture de Paris

- Mr MUNCH, secrétaire général

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Ile de France

- Mr DELORME, directeur régional et interdépartemental
- Mme DEVEAU, directrice régionale et interdépartementale adjointe
- Mme BRUN, chef du service de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion à la DRIHL siège
- Mr CHPILEVSKY, directeur régional et interdépartemental adjoint, directeur de la DRIHL de Paris
- Mme CHOQUET, chef du service de l'accueil et de l'hébergement à la DRIHL de Paris
- Mme PERNEY, chef du service du logement à la DRIHL de Paris

Mairie de Paris

- Mme TROSTIANSKY, adjointe au Maire de Paris, chargée de la Solidarité, de la Famille et de la Lutte contre l'Exclusion
- Mme STANAJIC, directrice adjointe du cabinet de Mme Trostiansky
- Mme JOUBERT, déléguée aux actions en faveur des personnes sans domicile fixe

Ville de Paris

- Mr NICOL, directeur du logement et de l'habitat
- Mr DUCHENE, sous directeur de l'habitat
- Mme BOUJU, chargée de mission à la sous direction de l'habitat chargée du suivi du parc temporaire
- Mme DESCREUX, sous-directrice de l'insertion et de la solidarité au sein de la direction de l'action sociale enfance et santé
- Mme LACOUR, inspectrice technique en charge de l'animation des services sociaux départementaux polyvalents
- Mme DE LA BRETECHE, directrice générale du centre d'action sociale de la Ville de Paris
- Mme BENOIT, sous directrice de la solidarité et de la lutte contre les exclusions du centre d'action sociale de la Ville de Paris

Atelier parisien d'urbanisme

- Mr JEAN-MARIE, responsable du pôle des études sociétales

SIAO urgence Paris / Samu Social de Paris

- Mr MOLINIE, président du GIP Samu social de Paris
- Mme PARIGI, directrice générale du GIP Samu social de Paris
- Mr MARIE, directeur du SIAO urgence Paris
- Mr LE CHARPENTIER, responsable régulation 115 et Maraudes

SIAO insertion Paris

- Mr ROUYER, directeur du SIAO insertion Paris
- Mr FASSY, administrateur du groupement de coopération social et médico-social du SIAO insertion Paris

Brigade d'assistance aux personnes sans abri

- Mr le Commandant MOLAS, responsable

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale Rhône-Alpes

- Mr PARODI, directeur régional
- Mme AUTIN, chef du service accompagnement des personnes vulnérables

Direction départementale de la cohésion sociale du Rhône

- Mr MAY-CARLE, directeur départemental
- Mme COLOMBET, chef du pôle hébergement et habitat social

Maison de la veille sociale du Rhône / SIAO insertion Rhône

- Mr PILLOT, directeur du GIP MVSR

Foyer Notre Dame des sans abri

- Mr VIANNAY, président
- Mr MACIOCIA, directeur

Ville de Lyon

- Mme FAGES, directrice du centre communal d'action sociale de la ville de Lyon
- Mme SAUNIER, responsable du service solidarités du centre communal d'action sociale de la ville de Lyon

ABC HLM

- Mr DE MESTER, Président de ABC HLM et directeur général de OPAC du Rhône
- Mme ABDEL SALAM, chargée de mission mobilité résidentielle

Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes

- Mr LACHNITT, directeur
- Mr GRAND, chargé de mission

Préfecture des Bouches-du-Rhône

- Mr LE MEHAUTE, Préfet délégué à l'égalité des chances

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Mr CARTIAUX, directeur régional
- Mr DELGA, directeur régional adjoint
- Mr CHABBI, responsable du pôle cohésion territoriale, égalité des chances et prévention des discriminations
- Mme MORICE, chef de projet Plans Départementaux d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion

Direction départementale de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône

- Mme LECAILLON, directrice départementale
- Mme FASSANARO, directrice du pôle Ville, accompagnement, Logement social.
- Mr MOULIN, service hébergement et accompagnement social
- Mr GIRAUD, stagiaire

Ville de Marseille

- Mr BOURGAT, adjoint au Maire, délégué à la lutte contre l'exclusion, intégration, unité d'hébergement d'urgence et Samu social
- Mme CARREGA, adjointe au Maire chargée de l'action sociale, vice présidente du centre communal d'action sociale
- Mr VAREILLES, directeur adjoint du centre communal d'action sociale
- Mme MARTINET, responsable dispositif de politiques sociales au centre communal d'action sociale

Conseil Général des Bouches du Rhône

- Mr FILATRIAU, directeur général adjoint
- Mme PERROT, directrice enfance et famille

SIAO des Bouches du Rhône

- Mr MERLIN, directeur de l'association SARA GHU, membre du comité de pilotage du SIAO
- Mr KAMOUN, Association SARA GHU
- Mr GANDICCHIA, directeur de l'association Hospitalité pour les femmes, membre du comité de pilotage du SIAO
- Mme ALCARAZ, Directrice du CHRS FRF La Chaumière (La Roque d'Anthéron)
- Mr ALBERTINI, représentant du collectif Aixois CAUIPA, membre du comité de pilotage du SIAO
- Mr SCANDELLARI, coordinateur du SIAO
- Mme DUGIER, coordinatrice AVDL (hors Marseille)
- Mme BRODIER, animatrice
- Mme SIGNORINI, chargée de mission

AVDL des Bouches du Rhône

- Mr AUGIER, directeur adjoint du centre Polidori
- Mr CATALA, référent logement AVDL, La Ciotat
- Mme CHARTRAIN, référent logement AVDL, Agglopoie Provence
- Mme GARCIA, chef de service du SAO d'Aix
- Mme KONARKOWSKI, référent logement AVDL, Communauté du Pays d'Aix
- Mme PHARAMOND, référent logement AVDL, Public placé sous main de justice, secteurs Aix/Salon et Arles/Tarascon

Association régionale des organismes HLM de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse

- Mr GALLARD, directeur adjoint

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de Bretagne

- Mr PRIGENT, directeur régional adjoint

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des personnes d'Ille et Vilaine

- Mr BERTHE, directeur départemental
- Mme FAUCHEUX, responsable du service des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions (PILE)
- Mme DANTON, conseillère technique en travail social du service PILE
- Mr COËTMEUR, inspecteur, service hébergement, logement et veille sociale

Ville de Rennes

- Mme APPERE, première adjointe au maire, déléguée à la solidarité, vice présidente du conseil national des villes
- Mme COTTEREAU, responsable de la direction de l'habitat social
- Mme BILLET, directrice du centre communal d'action sociale

SIAO d'Ille et Vilaine

- Mr KERGOISIEN, administrateur du SIAO 35 et président de la FNARS 35
- Mme DODARD, coordinatrice

Association Saint Benoit Labre

- Mr RAVIER, directeur
- Mr LE FRESNE, chef du service du 115

Autres personnes rencontrées

- Mr DAMON, Professeur associé à Sciences-Po (Master d'urbanisme), auteur du rapport « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne » (avril 2009)

Annexe 1 : le département du Rhône

Résumé

- La coordination des différents acteurs s'est mise en place dès 2008 dans le Rhône. Des avancées réelles sont constatées sur la partie institutionnelle (création d'un GIP qui permet d'associer de nombreux partenaires) mais la mise en œuvre opérationnelle est plus contrastée : le SIAO ne concerne pour l'instant que le secteur de l'insertion et laisse de côté l'urgence. Il n'y a pas encore une mise à disposition complète des places d'insertion par les partenaires. De même, la fonction observatoire du SIAO n'est pas encore fonctionnelle.
- Un élément de contexte particulièrement fort à Lyon : le dispositif d'hébergement d'urgence, malgré sa forte capacité, est actuellement saturé par l'afflux de populations sans perspective de sortie vers le logement en raison de l'absence d'un statut administratif.
- La fluidification hébergement-logement s'est appuyée sur une collaboration déjà amorcée avec les bailleurs sociaux. Elle s'est renforcée grâce à l'implication des bailleurs sociaux dans le GIP.

ANNEXE 1 : LE DEPARTEMENT DU RHONE.....	71
1. CHIFFRES CLES DE LA REGION ET DU DEPARTEMENT	73
2. LA CREATION DU SIAO	73
2.1. <i>Historique</i>	73
2.2. <i>Procédure de création du SIAO</i>	74
3. FONCTIONNEMENT DU SIAO.....	76
3.1. <i>Moyens alloués au SIAO</i>	76
3.2. <i>Descriptif du fonctionnement SIAO urgence</i>	77
3.3. <i>Descriptif du fonctionnement SIAO insertion</i>	78
3.3.1. <i>Le fonctionnement de la commission de régulation hébergement</i>	78
3.3.2. <i>Le traitement des personnes spécifiques</i>	82
3.3.3. <i>La sortie vers le logement et les relations avec les bailleurs</i>	83
3.3.4. <i>DALO / DAHO</i>	86
3.3.5. <i>Les instances de coordination</i>	87
3.4. <i>L'observation sociale</i>	88
4. GOUVERNANCE LOCALE	89
4.1. <i>Le pilotage du SIAO par l'Etat</i>	89
4.2. <i>Aspects budgétaires</i>	89
5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES.....	89
6. PERSPECTIVES.....	90

1. CHIFFRES CLES DE LA REGION ET DU DEPARTEMENT

Tableau 13 : Chiffres clés de la région

	Décisions favorables DALO (fin 2010)		Flux de la demande d'asile au 31/12/2010 (mineurs inclus)		Personnes couvertes par le RSA au 31/12/2010	% de la population totale bénéficiaire du RSA	Total « refondation » exercice 2011 BOP 177 (action 12) en milliers €	
Rhône	2418	4,4%	2 111	4,4%			30 323,8	2,8%
Rhône-Alpes	3 304	6,0%	5 261	11%	287 312 (7,4%)	4,6%	85 651,9	7,9%
Total France	55 140	100%	47 791	100%	3 868 391 (100%)	6,1%	1 087 152	100%

Source : DGCS, Service de l'Asile et DRJSCS Rhône-Alpes

Tableau 14 : Nombre des places d'hébergement d'urgence en fonctionnement annuel et d'hébergement d'insertion au 30 juin 2011 dans le Rhône

Etablissements pour demandeurs d'asile (BOP 303 / DCII)		1181 places	
Hébergement d'urgence	CHRS assurant un accueil d'urgence	199 places	1176 places
	Centres d'hébergement d'urgence	977 places	
Hébergement d'insertion	CHRS stabilisation et insertion	1278 places	1553 places
	Pensions de famille	275 places	
Total		3910 places	

Source : DDCS 69

[258] Le département dispose de 142 000 logements sociaux. Le taux de mobilité du parc social est de l'ordre de 8 % par an et le délai d'attente théorique de 42 mois. Le contingent préfectoral correspond à 33 000 logements (dont 28600 pour les publics prioritaires) soit 23,6 % du parc total, inférieur aux 30 % réglementaires. Au 25 mai 2011, on comptait 58 000 demandes de logement social dont 82 % des ménages disposant d'un revenu inférieur au plafond HLM, et 12 500 demandes « public prioritaire » enregistrées par le Service Inter Administratif du Logement (SIAL). 3 000 vacances de logement ont été signalées au SIAL par les bailleurs en 2010 et 1 900 relogements ont été réalisés par le SIAL dont 307 au titre du DALO.

2. LA CREATION DU SIAO

2.1. Historique

[259] Dans le Rhône, trois structures préexistaient à la création du SIAO :

- **La Maison de l'urgence sociale et de l'entraide de la ville de Lyon (MUSE)** assurait depuis 1990 un lieu d'accueil, d'écoute, d'information et d'orientation pour des personnes majeures en situation de grande précarité qui n'avaient pas de toit. Le personnel intervenait pour l'aide alimentaire, l'information et l'orientation vers les services adaptés, la domiciliation et l'accès à l'hygiène. Cette structure a été fermée en novembre 2008 au

profit des antennes solidarité de proximité de chaque arrondissement et la ville de Lyon a proposé les locaux de la MUSE pour la création de la MVS.

- **La Maison de la veille sociale du Rhône (MVS)** a été créée en novembre 2008 suite à la mise en place effective du DALO. Ce projet, conçu à l'initiative des associations adhérentes au réseau FNARS et des pouvoirs publics (DDASS, Ville de Lyon et Conseil Général du Rhône), avait pour objectif de mutualiser les moyens jusque là assez émiettés pour optimiser la réponse à l'hébergement. Il s'agissait d'instaurer un diagnostic social, de rendre visible la demande, d'assurer un accès équitable à tous les usagers, d'éviter les mauvaises orientations et de favoriser la fluidité entre urgence, stabilisation et insertion. A l'époque, il existait des filières pour chaque CHRS et la fluidité entre l'urgence, l'insertion et le logement était très faible. En 2006 par exemple, il n'y avait eu aucune sortie vers le logement sur les 200 places d'hébergement. La MVS est devenue opérationnelle début 2009 avec une coordinatrice et deux agents mis à disposition par la ville de Lyon. Elle assurait un accueil unifié et une fonction de régulation grâce à un système d'information unique. Concrètement, un binôme de travailleurs sociaux recevaient les publics qui avaient entamé une procédure DALO avant leur passage en commission DALO : ils faisaient un diagnostic, qualifiaient la demande et proposaient une orientation en fonction de l'ancienneté de la demande et des places disponibles. Des commissions validaient cette orientation. Elles inauguraient le début d'une régulation, d'une mutualisation des places de CHRS et d'une rationalisation de la file d'attente avec des critères communs et transparents.
- **La cellule interface offre/demande (CIOD) du Service Inter Administratif du Logement (SIAL)** de la préfecture du Rhône. Le SIAL permet à des ménages en difficulté ainsi qu'à des agents de l'Etat d'accéder à un logement du parc social. Il gère le parc réservataire préfectoral et est en charge des personnes ayant fait un recours DALO. La cellule interface offre/demande du SIAL est un outil du PDALPD mis en place dès 1993 pour faciliter l'accès au logement des ménages « laissés pour compte » pour lesquels les demandes d'accès au logement n'aboutissent pas. Elle a pour fonction de repérer les ménages concernés, de faciliter, par sa fonction de médiation, la mobilisation cohérente des différents dispositifs et l'accès au logement des ménages défavorisés. Elle s'appuie sur l'accord collectif départemental d'attribution (ACDA) dans lequel les bailleurs se sont engagés à réaliser un certain nombre de relogements de ces ménages. Les acteurs impliqués sont l'Etat, l'association des 32 bailleurs ABC HLM et le Grand Lyon.

2.2. Procédure de création du SIAO

[260] A partir du mois de novembre 2009, après l'annonce par le Ministre de la création des SIAO, les acteurs réfléchissent à transformer la MVS en SIAO. Etant donné la préexistence de cette structure dans le département il n'y a pas eu d'appel d'offre formalisé. La mission estime qu'il eut été préférable de procéder par appel d'offre afin d'établir clairement le cahier des charges du futur SIAO.

- [261] Les acteurs s'orientent début 2010 vers la construction d'un GIP. Le statut de GIP permet en effet de laisser à l'ensemble de ses acteurs une place importante et de fédérer de nombreux partenaires, tout en maintenant un pilotage de l'Etat. Plusieurs collectivités territoriales se sont ainsi impliquées dans le GIP alors qu'elles étaient jusque là peu mobilisées sur les questions d'hébergement et de logement transitoire : le Grand Lyon, la communauté de Villefranche-sur-Saône, les villes de Saint Priest et Oullins. Le GIP associe également le collectif des bailleurs sociaux et l'union départementale des CCAS. Tous les opérateurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement transitoire (22 associations gestionnaires) sont adhérentes du GIP. Chaque membre contribue sous la forme d'une dotation financière ou d'une mise à disposition de moyens humains ou techniques. Le GIP regroupe 37 membres. La convention constitutive du GIP a été établie le 12 novembre 2010, il n'y a pas de convention passée entre l'Etat et le GIP au titre du SIAO mais l'article 2 de la convention constitutive indique que le GIP a pour objet la mise en place du SIAO. Michel Pillot devient directeur le 1^{er} janvier 2011.
- [262] Les activités de la CIOD ont été transférées au GIP MVS. Les contrats des deux salariés de la CIOD ont été repris par le SIAO.
- [263] L'Assemblée générale se compose de l'ensemble des représentants des membres du groupement (un seul représentant par membre). Elle est présidée par le Président du conseil d'administration (le Préfet ou son représentant). Trois collèges ont été constitués : un premier collège concernant les « autres collectivités territoriales », un deuxième collège concernant les « opérateurs de la veille sociale, de l'hébergement et de l'habitat transitoire » et un troisième collège « Autres réseaux ». Chacun des trois collèges élit un représentant qui siège à l'assemblée générale. La répartition des droits de vote à l'Assemblée Générale entre les membres du GIP est fixée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 15 : Répartition des droits de vote à l'Assemblée Générale

Membres du GIP	Droits sociaux correspondant au poids des votes	Répartition du poids des votes entre collectivités publiques et secteur associatif
Etat	18%	52%
Département	8%	
Grand Lyon	5%	
Ville de Lyon	8%	
CCAS Lyon	5%	
Autres collectivités territoriales (collège 1)	8%	
FNARS	5%	48 %
Opérateurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement transitoire (collège 2)	33%	
ABC HLM	5%	
Autres réseaux (collège 3)	5%	

Source : Convention constitutive du GIP MVS

- [264] Concernant le collège 2 « Opérateurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement transitoire », les contributions et droits de vote au sein du collège sont fixés sur la base d'une clé tenant compte pour moitié des capacités offertes et pour moitié des moyens en personnel mis à disposition durant le premier semestre 2010. Cependant, comme le précise la convention constitutive, pour le deuxième exercice social (2012) et les suivants, la détermination du pourcentage de contribution et de droit de vote applicables au collège 2 sera calculée sur la base d'une clé qui prendra en compte et pour moitié les deux éléments suivants :
- le nombre de places mises à disposition de la MVS et ayant donné lieu à une admission effective au sein de la structure ;
 - les moyens en personnel mis à disposition et comptabilisés sur la base des demi-journées effectivement travaillées au sein de la MVS.
- [265] La mission approuve cette décision qui est de nature à favoriser l'implication des acteurs dans le nouveau dispositif.
- [266] En 2011, le conseil d'administration s'est réuni quatre fois. Il aborde des points de fonctionnement précis : création et suivi des antennes de proximité, avancée de la fonction observatoire, perspective d'intégration du volet urgence, mise en œuvre de la fonction référent personnel.
- [267] Afin d'établir un contact régulier avec les acteurs impliqués, la constitution d'un bureau du GIP a été votée au conseil d'administration du 3 octobre 2011. Cette nouvelle instance va constituer une autorité légitime opérationnelle plus facile à réunir que le conseil d'administration. Il examinera et apportera son expertise sur les propositions d'orientations et de mises en œuvre techniques et opérationnelles pour les activités du GIP, soumises par le directeur du GIP et pour lesquelles celui-ci sollicite une décision des instances dirigeantes du GIP. Le bureau peut également préparer une décision à soumettre au Conseil d'administration. Il est constitué d'un représentant de chaque membre du GIP. Cette nouvelle organisation apparaît plus opérationnelle à la mission.

3. FONCTIONNEMENT DU SIAO

3.1. Moyens alloués au SIAO

- [268] En 2008, la création de la MVS avait fait l'objet d'une dotation spécifique de 180 000 euros. Avec le GIP, les partenaires se sont engagés financièrement sur un budget prévisionnel pour un fonctionnement en année pleine en 2011 de 600 000 €. Le surcoût par rapport au budget 2010 est de 100 000 € (recrutement d'un directeur).
- [269] Les dotations financières pour 2011 s'élèvent à 370 000 € (hors valorisation) dont 297 000 € de charges de personnels. Il n'y a pas de programmation pluriannuelle hormis pour l'Etat.

Tableau 16 : Recettes de la Maison de la veille sociale au titre de 2011 (en €)

Contribution Etat	188 900
Contribution Etat au titre de la délégation de compétence au grand Lyon	57 000
Contribution Conseil Général	20 000
Contribution autres collectivités territoriales	11 500
Contribution grand Lyon	50 000
Contribution ABC HLM	20 000
Apport FNARS (dont résultat de gestion 2010)	22 000
Cotisation membre collège	3 600
Total	370 000

Source : SIAO 69 - MVS

[270] La délibération du conseil d'administration du 6 décembre 2010 approuve la participation financière de chaque membre. La valorisation des participations (mise à disposition de personnels et mise à disposition de moyens techniques) s'élève à 371 380 €. Les locaux de la ville de Lyon sont loués à un tarif préférentiel et la FNARS a cédé les mobiliers et les équipements informatiques. Les contributions des membres du GIP sous forme de mise à disposition de moyens en personnels sont les suivantes :

- 2,4 ETP par la ville de Lyon,
- 0,12 ETP par le département,
- 0,5 ETP par ville de St Priest,
- 0,5 ETP par la Communauté d'Agglomération de Villefranche-sur-Saône.

[271] Il y a eu une continuité des personnels entre la MVS et le SIAO. Il s'agit des deux salariés de la FNARS transférés au niveau du GIP (une coordinatrice et un agent administratif). A cela s'ajoute deux agents de la ville de Lyon mis à disposition et deux nouveaux salariés qui étaient auparavant chargés de missions de la cellule interface du SIAL. Au total, le SIAO regroupe six salariés de droit privé, deux personnes mises à disposition, un directeur et un chargé de mission DALO.

3.2. *Descriptif du fonctionnement SIAO urgence*

[272] Le 115 est géré depuis sa mise en place par le Foyer Notre-Dame des sans-abri (FNDSA). Il n'est pas encore intégré au SIAO mais devrait l'être début 2012.

[273] Le 115 fonctionne avec trois agents l'été et six agents l'hiver. Le 115 gère 370 places d'hébergement d'urgence pérennes et 650 places supplémentaires dans le cadre du plan hivernal. Le foyer représente à lui seul 340 de ces places pérennes (269 places « officielles financées par l'Etat », le reste correspondant à des places financées sur leurs fonds propres qu'ils ouvrent en fonction des besoins) et 290 des places supplémentaires en hiver.

[274] Le 115 est informé de la disponibilité des places le matin pour 80 % des places ou le soir pour les 20 % restants. Les places sont réservées pour le 115, il n'y a pas d'admission directe sur ces places. La personne est orientée directement par téléphone et la structure d'accueil reçoit une confirmation du nom de la personne par mail ou par fax. Toutefois, en raison de la saturation du dispositif d'urgence, l'attribution des places reste marginale à ce jour et se fait au fil de l'eau. Les chiffres du mois de décembre 2011 sont éloquent sur ce point.

Tableau 17 : Chiffres du 115 dans le Rhône, en moyenne, sur le mois de décembre 2011

Nombre moyen d'appels reçus par jour et par ménages	Moyenne des places attribuées chaque jour par le 115	Nombre moyen de personnes ayant sollicité chaque jour le 115 et restées sans offre d'accueil au moment de l'appel			
		268 (min 129 / max 376)			
		Hommes seuls	Femmes seules	Personnes en couple	Personnes en structure familiale
199	31	38	10	19	201

Source : DDCS 69

- [275] Une partie des places pérennes d'hébergement d'urgence, bien que financées sur des crédits d'urgence, sont en réalité des places d'insertion ou de stabilisation qui ont vocation à être régulées par la MVS dans le cadre d'admissions programmées. Ainsi le 115 ne régule que les places correspondant aux mises à l'abri (admissions non programmées) ce qui correspond à environ 30 % des places d'urgence pérennes. Par ailleurs, certaines associations ont des compétences propres et régulent également une partie des places d'urgence. C'est le cas par exemple d'ALYNEA qui porte le Samu social et le pôle famille chargé d'évaluer la situation sociale des familles. A ce titre, cette association peut orienter directement les familles vers un centre qu'elle gère ou attribuer des places d'hôtel. De même Forum réfugiés qui s'occupe de l'hébergement des demandeurs d'asile a un fonctionnement autonome et indépendant du SIAO et 115. Au total, fin 2011, sur les 1176 places d'urgences existantes (hors CADA), 358 places (30,4 %) sont régulées par le 115, 619 par le SIAO (52,7 %) et le reste par des structures ayant des compétences propres ou sont en admission directe.
- [276] La mise en place du SIAO a ainsi été l'occasion de clarifier les modalités d'accès aux places d'hébergement d'urgence. Pour autant, la mission estime nécessaire d'aller désormais vers une intégration complète du 115 et du pôle famille dans le SIAO.

3.3. Descriptif du fonctionnement SIAO insertion

- [277] Le SIAO a hérité du fonctionnement de la MVS concernant les places d'insertion. Le lien avec le logement a été établi grâce à la connexion avec le SIAL.

3.3.1. Le fonctionnement de la commission de régulation hébergement

- [278] Afin d'assurer une gestion équitable des demandes d'hébergement, une commission de régulation hébergement est organisée hebdomadairement. Elle est composée de représentants des structures d'hébergement, d'un représentant de l'Etat (DDCS) et d'un représentant du conseil général, et parfois de la ville de Lyon. Elle a pour objectif :
- L'attribution des places mises à disposition en CHRS, ALT (logement temporaire), logement adapté et logements temporaires d'urgence (576 places urgences financées par l'ALT sur le budget urgence avec un accompagnement social limité) pour tous les publics (personnes isolées et familles) ;
 - L'analyse de situations particulières illustrant une problématique ou nécessitant un avis collégial ;
 - Une information sur les suites des décisions prises par la commission (admission, refus, annulation) ;
 - Une communication mensuelle des éléments d'activité : nature et volume de la demande, places mises à disposition, propositions faites, admission.

3.3.1.1. Le recueil des demandes d'hébergement

- [279] Les entretiens d'évaluation ont lieu dans 60 % des cas à la MVS par un binôme de travailleurs sociaux ou, depuis mars 2011, dans une des deux antennes délocalisées à Saint-Priest ou à Villefranche-sur-Saône par un seul travailleur social (environ douze entretiens par semaine)²². Une fiche de diagnostic unique, identique pour tous, a été créée et est utilisée par tous. Le travailleur social ou le binôme effectue une évaluation. Une préconisation d'orientation vers un type de structure est arrêtée en synthèse post entretien par la coordinatrice de la MVS sans mention d'un nom précis d'établissement, sauf si une problématique particulière détermine une structure spécifique.

²² Les données concernant la source des demandes ayant conduit à un entretien d'évaluation à la MVS ne sont pas disponibles.

- [280] 40 % des demandes sont recueillies ailleurs qu'à la MVS ou dans ses antennes :
- dans 21 % des cas par le secteur associatif (accueils de jours, CHU...) ;
 - dans 10 % des cas par les services sociaux de secteur (maisons du Rhône et parfois le CCAS) ;
 - dans 8 % par les accueils spécialisés « femmes victimes de violence » ;
 - et dans 1 % des cas par les services sociaux du secteur hospitalier.
- [281] Même si la MVS est bien montée en charge, le SIAO ne centralise pas encore la totalité des demandes d'hébergement mais il est difficile d'estimer la part des demandes qui arrivent au SIAO (quelque soit leur lieu de recueil) sur l'ensemble des demandes effectuées auprès d'une structure d'accueil. Ainsi par exemple, la maison du Rhône du 2^{ème} arrondissement de Lyon qui accueille les personnes sans papiers relevant de la mise à l'abri et de la réponse humanitaire oriente plutôt ces personnes vers le 115 ou le pôle famille. Le pôle famille n'étant pas intégré au SIAO, il n'y a pas encore de visibilité globale de la demande en fonction des différentes sources possibles, ce que la mission déplore.
- [282] Entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2011, la MVS a reçu 3252 nouvelles demandes (en nombre de personnes) correspondant à 1734 ménages. Le flux mensuel a tendance à croître (321 en janvier et 494 en septembre). Environ la moitié de ces nouvelles demandes ont pu être traitées par la MVS, c'est-à-dire qu'elles ont bénéficié d'une orientation par la commission de régulation dans un délai moyen de 3,5 mois. Près de 40 % des orientations concernaient des CHRS d'insertion.

Tableau 18 : Orientations de la commission de régulation de la MVS entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2010

	CHRS insertion	CHRS stabilisation et urgence	Logement temporaire	Résidences sociales	Logement adapté	Total
Total	344	172	150	207	9	882
%	39%	19,5%	17%	23,5%	1%	100%

Source : SIAO 69 - MVS

- [283] Au 30 septembre 2011, 1351 demandes de ménages étaient encore en cours auprès de la MVS (demande non annulée et n'ayant pas reçue de proposition ou d'admission). Cette file active inclut également des demandes de 2010 non encore satisfaites. La majorité de ces demandes concernent des hommes seuls (41,3 %) et des familles monoparentales (27,5 %). Le public jeune (moins de 25 ans) représente 15,6 % de la demande en cours. L'ancienneté de la demande était de 7,6 mois en moyenne.

3.3.1.2. La mise à disposition des places d'hébergement

- [284] Il existe 29 structures d'hébergement d'insertion dans le département et 35 structures de logement adapté. Cinq structures d'hébergement d'insertion continuent à fonctionner en admission directe. Toutefois, il n'est pas encore possible de savoir précisément si chacune de ces structures qui mettent à disposition leurs places de la commission le font pour la totalité de leurs places disponibles. Le SIAO estime avoir une visibilité sur 80 à 90 % des places mais seule une comparaison avec les données d'admission que possède la DDCS permettra d'en juger. Pour la mission, l'Etat doit s'assurer que l'ensemble des places sont bien mises à disposition du SIAO et demander aux structures pratiquant des admissions directes, de le justifier.

[285] 639 logements correspondant à 1301 places ont été mis à disposition de la MVS entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2011. Ces places couvrent seulement 37 % du flux de la demande en CHRS et logement intermédiaire sur la même période. Bien que plus de la moitié des logements mis à disposition concernent des CHRS d'insertion, les besoins se concentrent surtout dans ce type de structure et sur des logements temporaires. Ainsi, les données du SIAO permettent d'objectiver précisément le décalage entre l'offre et la demande.

Tableau 19 : Places mises à disposition de la MVS et taux de couverture de la demande du 1^{er} janvier au 30 septembre 2011

	CHRS insertion		CHRS stabilisation et urgence		Logement temporaire		Logement adapté		Total	
	logement	places	logement	places	logement	places	logement	places	logement	places
Total	334 (52,3%)	612	162 (25,3%)	344	134 (21%)	330	9 (1,4%)	15	639 (100%)	1301
Taux de couverture de la demande¹	34,4%		96,4%		39,2%		69,2%		36,8%	

Source : SIAO 69 - MVS

¹ Le taux de couverture de la demande est le rapport entre le nombre de logements mis à disposition et le nombre de ménages demandeurs.

[286] Les résidences sociales ne mettent pas leurs places à disposition de la MVS. Les admissions restent décidées par des commissions d'attribution spécifiques à ces structures. Toutefois, leurs représentants participent environ une fois par mois aux commissions de régulation et informent le SIAO des admissions réalisées. La mission estime que les résidences sociales doivent s'intégrer dans la procédure générale dans le courant de l'année 2012.

3.3.1.3. L'attribution des places disponibles

[287] Dès qu'elle est informée d'une place disponible par une structure d'hébergement, la coordinatrice de la MVS recherche, parmi les demandes en cours, un ménage susceptible de correspondre à cette place. Cette préconisation se fait en respectant la date d'ancienneté des demandes. Elle est ensuite validée par la commission qui se réunit toutes les semaines.

[288] Les décisions de la commission sont notifiées individuellement à la structure d'hébergement (fiche de notification) et à la personne par appel téléphonique et/ou courrier (dans le cas des DALO hébergement la notification DDCS subsiste). Afin d'assurer le suivi des demandes et des orientations de la commission, les structures d'hébergement se sont engagées à retourner la fiche de notification à la MVS, renseignée quant aux suites données.

[289] Les refus des structures sont marginaux et doivent être justifiés. Aucune structure d'hébergement ne refuse de manière non justifiée les orientations faites par la commission SIAO. Toutefois, seulement environ un ménage sur deux orienté par la commission de régulation rentre sur la place attribuée, en raison, selon la MVS, de la non actualisation de la demande ce qui entraîne un refus de la part du ménage ou un ménage qui ne se présente pas (voir tableau 8). Ce point doit être expertisé par la MVS et la DDCS pour améliorer ce taux d'admission.

[290] En 2011, le délai moyen entre l'orientation prononcée par la commission de régulation et l'entrée dans l'hébergement ou logement temporaire (hors résidences sociales) est de 16 jours avec un écart type de 15 jours. Cette moyenne est relativement invariante selon le type de structure. Ainsi, en moyenne, le délai moyen entre la demande d'hébergement et l'admission dans une structure est de 4 mois.

Tableau 20 : Admissions réalisées par la commission de régulation de la MVS entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2011

	CHRS insertion		CHRS stabilisation et urgence		Logement temporaire		Logement adapté		Total	
	Ménages	Pers.	Ménages	Pers.	Ménages	Pers.	Ménages	Pers.	Ménages	Pers.
Total	192 (58,2%)	379	70 (21,2%)	149	59 (17,9%)	145	9 (2,7%)	13	330 (100%)	686
Taux d'admission¹	57,5%		47,5%		44%		100%		51,6%	

Source : SIAO 69- MVS

¹ Le taux d'admission est le rapport entre le nombre de propositions faites aux ménages et le nombre d'admissions communiquées à la MVS en retour.

[291] Par ailleurs, 847 solutions ont été trouvées par les ménages demandeurs en dehors de la commission pendant la même période. Il s'agissait d'une annulation de la demande dans 59,1 % des cas, d'une sortie vers le logement dans 18,5 % des cas et d'une admission dans une structure d'hébergement en dehors de la commission dans 22,3 % des cas. Ces admissions « hors commission » correspondaient dans la moitié des cas aux admissions en résidences sociales qui fonctionnent encore en admission directe (102 admissions de ménages en résidences sociales, ce qui correspond à un taux de couverture de la demande de ce type de structure de 42,5 %). Mais les 87 admissions de ménages en CHRS d'insertion ou ALT (soit 20 % des admissions) auraient du passer par la commission. Cette information est remontée à la MVS par les ménages eux-mêmes et démontre qu'un certain nombre de structures continuent à faire des admissions directes. L'Etat doit y remédier.

[292] A ce jour, il n'est pas possible de savoir si la mise en place des commissions a amélioré ou non le taux d'occupation des structures d'hébergement. Cet indicateur n'est pas directement disponible. Certains centres qui fonctionnaient auparavant en filière intégrée, estiment que le filtre des demandes par la commission a réduit leur taux d'occupation en raison du délai de la procédure. Cependant d'autres facteurs jouent également sur le taux d'occupation des structures. C'est notamment le cas des DALO/DAHO qui bloquent les places en attendant que les personnes soient contactées et acceptent la proposition, ou du taux de rotation au sein des structures qui s'est réduit en raison du principe de continuité. Par ailleurs, l'impact de la procédure sur le taux d'occupation pourrait être réduit si les structures d'hébergement elles-mêmes anticipaient la vacance de leurs places et les signalaient plus tôt à la MVS. Ce point mérite d'être approfondi et documenté.

[293] Un élément en faveur d'une amélioration de la fluidité des parcours est la diminution de la durée des séjours dans les centres d'hébergement d'urgence constatée depuis le 20 juin 2009 par une enquête de la DDCS²³. En effet au 30 juin 2011, 23 % des personnes hébergées avaient une durée de séjour supérieure à deux ans contre 33 % au 30 juin 2009. La proportion des séjours supérieurs à un an est passée en deux ans de 55 % à 39 %.

²³ Depuis 2008, les services de la DDCS réalisent une enquête trimestrielle, un jour donné, auprès des structures d'hébergement d'urgence permettant d'avoir des éléments de connaissance des publics hébergés et de l'évolution des

[294] Enfin, la fonction de référent personnel n'est que partiellement mise en place et doit être améliorée. Des travailleurs sociaux des structures effectuent une partie de ce travail sur un « portefeuille » de ménages qui leur est attribué (réalisation d'un diagnostic, enregistrement, effectivité d'une réponse, lien avec la structure, actualisation et suivi de la demande). Mais compte-tenu des moyens humains disponibles, elle ne peut pas être exercée correctement pour l'ensemble de la file active de 1300 à 1600 ménages en attente. Cette organisation doit donc être repensée.

3.3.2. Le traitement des personnes spécifiques

[295] Dans le Rhône, c'est la préfecture qui gère les demandes d'asile et non la DDSCS. Il y a environ 2000 demandes d'asile par an dans le Rhône, en forte augmentation (+ 63 % entre 2008 et 2010), et seulement 740 places en CADA et 1015 places d'hébergement d'urgence qui leur sont réservées. L'inconditionnalité de l'accueil rend obligatoire l'accueil des déboutés de l'asile et des personnes en situation irrégulière dans les hébergements d'urgence de droit commun : au 30 juin 2011, 47 % des places des structures d'hébergement d'urgence de droit commun sont occupées par des personnes sans perspective de sortie vers le logement en raison d'une absence de statut administratif. Il est donc impossible d'avoir une fluidité pour ces personnes qui restent bloquées dans le dispositif d'hébergement d'urgence. Il s'agissait pour 25 % de demandeurs d'asile qui ne sont pas jugés prioritaires pour entrer en CADA, pour 16 % de déboutés de l'asile et pour 12 % de citoyens de nouveaux états membres de l'Union européenne (Roumanie et Bulgarie). Une ébauche de coordination a débuté entre la plateforme asile, le 115 et le pôle famille qui accueille les familles déboutées d'asile mais pas encore avec le SIAO. Les efforts de coordination doivent donc être poursuivis.

[296] Par ailleurs, concernant les malades psychiatriques, les sortants de prisons et les anciens de l'Aide Sociale à l'Enfance, la DRJSCS organise des groupes de travail pour établir un texte cadre pouvant être appliqué dans tous les départements et définissant la procédure à suivre pour ces publics. La mission salue cette initiative de coordination régionale.

[297] Au sein du SIAO, différentes initiatives ont été prises pour traiter de ces publics spécifiques. Une commission de travail pour les malades psychiatriques a été mise en place. Elle met en évidence plusieurs difficultés : le manque de structures adaptées pour une prise en charge en aval des CHRS et le manque de fluidité pour ces personnes qui n'accèdent que difficilement au logement.

[298] Il existe également un référent pour les sortants de prison qui effectue l'interface entre les associations et le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), mais ce poste n'a pas encore été intégré au SIAO.

3.3.3. La sortie vers le logement et les relations avec les bailleurs

- [299] La coopération avec les bailleurs avait déjà été entamée lors de la création de la MVS. Des « comités techniques de la veille sociale » avaient été mis en place pour évaluer et optimiser la durée de séjour de certaines personnes en CHRS. Ces comités avaient permis de sensibiliser les opérateurs à l'importance de la fluidité au sein des CHRS. Un travail avait aussi été effectué, en coopération avec les bailleurs et les associations, sur la définition des « prêts à sortir » : coté CHRS, on a donné des critères qui permettent de savoir qu'une famille peut sortir d'un hébergement et les associations se sont engagées à respecter ces critères (il n'y aura pas de vice caché). De leur côté, les bailleurs se sont engagés à proposer des logements. Cependant, la création et la montée en charge de la MVS s'était effectuée sans véritable implication des bailleurs sociaux, la préoccupation principale étant la coordination et la régulation des acteurs de l'urgence et de l'insertion.
- [300] La création du SIAO a permis d'impulser une dynamique de coopération avec les bailleurs sociaux. Cette coopération est facilitée par l'existence d'une seule association, ABC HLM, regroupant l'ensemble des bailleurs sociaux de la région (32 adhérents dont 4 bailleurs sociaux qui gèrent 110 000 logements sociaux sur les 140 000 logements existants). ABC HLM est membre du GIP SIAO et un collègue spécifique a été mis en place au sein du GIP pour réunir l'ensemble des bailleurs. Les relations avec les bailleurs ont été renforcées afin de respecter les objectifs fixés par le ministre (25 % de sorties vers le logement).
- [301] La majorité des efforts vers le logement s'effectue grâce aux accords collectifs départementaux d'attribution (ACDA). Les organismes HLM ayant du patrimoine sur le Rhône s'engagent sur des objectifs d'accueil quantifiés pour trois catégories de ménages prioritaires définis par le PDALPD :
- Les sortants de CHRS et d'ALT en capacité d'accéder à un logement autonome mais n'ayant pu y parvenir dans le droit commun dans un délai considéré comme normal (24 mois²⁴). L'objectif quantitatif minimum était de 300 par an en 2009 (CHRS et ALT confondus), 400 en 2010 et 400 en 2011 ;
 - Les ménages dits « Article 2 » signalés comme ayant un besoin d'accompagnement dans l'accès au logement (diagnostic social, ASLL...). L'objectif était de 100 ménages par an pendant toute la durée de l'accord ;
 - Les réfugiés statutaires ayant obtenu leur statut depuis moins de 2 ans et inscrits dans le programme Accelair²⁵. L'objectif était de 200 ménages par an pendant toute la durée de l'accord.
- [302] Pour les sortants CHRS et d'ALT et les ménages dits « article 2 », ce sont les deux chargés de mission de l'ex-CIOD intégrés à la MVS qui assurent la coopération avec les bailleurs. Pour le volet « réfugiés statutaires », c'est un poste au sein de Forum Réfugiés qui est en charge de la coordination du relogement sur le dispositif Accelair.
- [303] Depuis la création de la MVS, les objectifs d'ACDA ont augmenté et les taux de réalisation se situent à un niveau plus élevé qu'auparavant. En effet, pour la période 2005-2007, le nombre de relogements au titre de l'ACDA atteignait 720 ménages sur un objectif initial de 1477, soit un taux de réalisation de 49 %. Il atteint les 74 % en 2010.

²⁴ Les délais d'accès au logement social dans le Rhône sont d'environ 2 ans.

²⁵ Depuis 2003, dans le cadre de l'ACDA et du dispositif Accelair, les bailleurs publics s'engagent chaque année à fournir un certain nombre de logements aux réfugiés statutaires. En contrepartie, le programme Accelair s'engage à accompagner les réfugiés dans l'accès et le maintien dans le logement. Ce programme est un partenariat entre forum réfugié, ABC HLM, l'Etat, le Conseil Général et le Grand Lyon, le soutien financier de ce dispositif dépend de l'Etat, du conseil général et bénéficie des Fonds européens de développement régional.

Tableau 21 : Objectifs ACDA et taux de réalisation entre 2006 et 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Objectif ACDA	525	485	485	600	700
Relogements réalisés	287	288	374	440	519
Taux de réalisation bailleurs HLM	55%	59%	77%	73%	74%

Source : ABC HLM

[304] D'après ABC HLM, ces bons résultats sont liés à la coopération avec la MVS qui a su créer une dynamique pour faire sortir les usagers du dispositif. Concrètement, cette coopération se traduit par la création au sein d'ABC HLM d'un nouveau poste de chargé de mission qui coordonne l'interface avec le SIAO et les bailleurs, et par le financement partiel de deux chargés de mission qui constituent, au sein du SIAO, une mission « accès au logement social » dont l'objectif est d'assurer une intermédiation entre les CHRS et les bailleurs sociaux et de faciliter les candidatures et les attributions de logements sociaux.

[305] Les chargés de missions font le point mensuellement sur les ménages « prêts à sortir » avec les structures d'hébergement (CHRS/ALT) et étudient les demandes de logement des ménages en cours d'expulsion ou de décohabitation. Ils diffusent mensuellement la liste des demandeurs et des fiches individuelles actualisées à tous les référents des organismes HLM qui peuvent ensuite s'engager individuellement sur le relogement de ménages ou envoyer des propositions de logement aux chargés de mission MVS.

[306] Tous les deux mois se tient une commission partenariale plénière réunissant les représentants de chaque bailleur, les réservataires et les structures hébergement pour faire le point sur l'ensemble des demandes en cours, sur les engagements de chaque bailleur et sur les situations nouvelles. Lors de ces commissions, les bailleurs s'engagent dans le cadre de leurs objectifs quantifiés de relogement (ACDA) à accueillir telle ou telle famille dans des délais raisonnables. Ce relogement est finalisé dans le cadre d'une relation directe entre le bailleur et le ménage et la structure qui l'accompagne.

[307] Depuis juin 2011 se tient également tous les deux mois, en alternance avec la commission plénière, une commission de régulation animée par la MVS pour examiner les « demandes bloquées » (ménages n'ayant pas obtenu de logement dans un délai de quatre mois).

Tableau 22 : Activité de la mission d'accès au logement MVS du 1^{er} janvier au 30 septembre 2011

		Sortie d'hébergement	Sortie de logement temporaire	« Article 2 » évitement du parcours hébergement	Total
Relogements (en nombre de ménages)	Total effectués	107	152	39	298
	Dont ACDA	96	121	24	241
	Réalisés ACDA / objectifs 2011	50%	58%	24%	48%
Ménages en attente de proposition depuis plus de 4 mois		11	41	1	53

Source : SIAO 69- MVS

Tableau 23 : Sorties vers le logement réalisées au cours du 1^{er} semestre 2011 pour les personnes hébergées en CHU ou en CHRS (en nombre de personnes)

	CHU	CHRS	Total
Objectif annuel à atteindre	386	613	999
Sorties vers le logement ordinaire	159	249	408
Sorties vers le logement transitoire	71	100	171
Total pour le 1 ^{er} semestre 2011	230	349	579
Taux de réalisation des objectifs 2011	59,6%	56,9%	57,9%

Source : DDCS 69

[308] Cependant, la coopération n'est pas totale, il existe encore un accueil direct, hors partenariat, entre les bailleurs et des associations. A titre d'exemple, l'OPAC du Rhône a un accord particulier depuis environ dix ans pour 90 familles sortantes de CHRS avec le Foyer Notre Dame des sans abri pour permettre un parcours direct, dans une logique de filière intégrée, hors ACDA. Une fois ces familles sélectionnées, elles signent un contrat où elles s'engagent à suivre une formation individuelle et familiale (quatre modules : civisme, habiter dans un logement, alphabétisation, parentalité). On leur propose à chacune deux logements maximum pour lequel elles doivent payer 30 % du loyer (ce qui correspond aux aides pour le logement en réalité) et sont accompagnées pendant deux ans maximum. A l'issue de cette période, elles doivent quitter le logement. La mission estime que ces partenariats doivent désormais s'intégrer dans le cadre du SIAO.

[309] Il reste d'autres points de blocage :

- Sur le volet ALT (l'essentiel des prêts à sortir), les diagnostics ne sont pas toujours actualisés et les refus des usagers sont nombreux car étant déjà dans un logement, ils sont plus exigeants et souhaitent rester dans un quartier où ils ont créé un réseau social.
- Dans le cadre de l'ACDA, l'OPAC du Rhône et le Grand Lyon habitat atteignent leur objectif à 70 %. Cependant les autres bailleurs qui parviennent à atteindre leurs objectifs à 100 % ont tendance, une fois leurs objectifs atteints, à refuser les candidats sortants de l'hébergement. Ce problème est d'autant plus regrettable que les objectifs sont distincts en fonction des sorties (CHRS, logement temporaire) et ne sont pas fongibles. Or, il est souvent plus difficile de faire sortir un usager du logement temporaire vers le logement commun (cf *supra*). Il faudrait pouvoir changer le statut du logement, de temporaire à un logement de droit commun, sans demander aux familles de déménager.
- Il manque encore des outils. La notion de « prêt à sortir » par exemple doit être approfondie. Il existe un premier référentiel de cette notion mais qui n'est pas partagé par l'ensemble des structures car il est trop succinct. Il faut aussi calibrer un référentiel pour l'accompagnement.
- Le dispositif n'est pas lisible car il existe une multitude de modes d'accès au logement : par accès direct, par le contingent préfectoral (notamment pour les publics prioritaires du SIAL et du DALO), par l'intermédiaire des autres réservataires (Grand Lyon, Conseil général commune, 1 % logement), par l'ACDA et par des commissions partenariales (une vingtaine) chargées de traiter des publics prioritaires au niveau des communes. La mission estime nécessaire de simplifier ces circuits pour l'usager. Depuis 3 ans, il y a un projet de créer un fichier commun de toutes les demandes de logement social (Etat, grand Lyon, département inter-bailleurs). Ce projet représente une simplification des démarches pour les usagers qui ne feraient plus qu'une seule demande, et permettra de mieux déterminer l'urgence et la priorité des demandes (proposition d'un outil de « scoring » en fonction des revenus, de la composition familiale) Il sera en outre un outil de connaissance des besoins pour développer des stratégies d'attribution (suppression des doublons). Ce fichier commun devrait être opérationnel en mars 2012.

- Enfin, la notion de logement d'abord questionne les acteurs à Lyon. En effet d'après l'enquête trimestrielle de la DDCS, au 30 juin 2011, seul 16 % des personnes hébergées dans les centres d'hébergement d'urgence réunissent les conditions pour sortir vers une structure adaptée ou un logement, leur situation personnelle permettant la construction d'un projet d'insertion. 37 % des personnes présentent des difficultés d'ordre social ou sanitaire (handicap psychique, isolement, absence de ressource...) nécessitant une prise en charge de stabilisation et d'accompagnement avant une orientation vers une structure d'insertion. Et la moitié des personnes hébergées (47 %) sont sans perspectives du fait de la nature du titre de séjour détenu, de l'absence de titre ou de l'attente d'une décision administrative ou juridictionnelle et immobilisent des places au titre de l'accueil inconditionnel. La problématique des travailleurs pauvres est moins présente dans le Rhône qu'en Ile-de-France. Seules 17 % des personnes hébergées ont un revenu du travail, pour les 83 % restants, l'absence ou la faiblesse des ressources, en cumul parfois avec d'autres difficultés, constituent un obstacle majeur à leur accès au logement.

3.3.4. DALO / DAHO

- [310] Le parc réservataire préfectoral est géré par le SIAL qui est intégré à la DDCS depuis 2010 (il était auparavant à la préfecture du Rhône) et sert surtout à répondre au DALO.
- [311] Le SIAL instruit et enregistre la demande des publics prioritaires et met en adéquation l'offre de logements et les candidatures des demandeurs de logement. Il est informé par les bailleurs des vacances de logements relevant du contingent réservé du préfet et propose des candidats prioritaires. Il met en œuvre les décisions de la commission favorables aux requérants DALO à qui elle propose les logements du contingent préfectoral. Jusqu'à présent, il n'y pas eu de difficultés majeures : le DALO a été respecté à 99 % en 2010 et le SIAL est en mesure de faire une proposition de logement aux requérants reconnus prioritaires dans les délais réglementaires. Il s'agit du taux de proposition d'une offre de logement mais cette offre n'est pas nécessairement acceptée.

Tableau 24 : Bilan des demandeurs reconnus prioritaires logement par la commission de médiation DALO 2008 – 2010 dans le Rhône

	2008	2009	2010
Nombre de candidats reconnus prioritaires pour le DALO	384	530	637
Nombre de candidats ayant eu au moins une proposition de logement	367	514	629
Taux de proposition	96%	97%	99%
Nombre de baux signés	213	306	307
Taux de relogement des DALO (y compris par leurs propres moyens)	63%	66%	55%

Source : DDCS 69

- [312] Au 30 novembre 2011, pour 433 recours reconnus prioritaires une offre de 421 logements a été mobilisée soit un taux de proposition de 97 %. Elle a abouti à la signature effective de 230 baux (soit un taux de relogement de 53 %) dont 189 relèvent du contingent réservé de l'Etat. Les propositions en cours auprès des bailleurs ou des requérants et n'ayant pas encore abouti sont au nombre de 191. Comme constaté en 2009 et 2010, le taux de refus ou de non réponse des candidats reste élevé, de l'ordre de 40 %. Les motifs de refus sont divers :
- le requérant ne se manifeste plus après l'offre ou le courrier revient avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée » ;
 - la proposition est devenue sans objet car le requérant s'est déjà relogé ;

- le requérant refuse le logement pour des raisons d’environnement et/ou de localisation, de taille, d’étage ou de toute autre exigence.

[313] Le SIAO a en charge le suivi des recours DAHO sauf ceux concernant les personnes en situation irrégulière qui sont gérées par le 115. Le respect des délais et l’obligation de proposer des solutions adaptées restent de la responsabilité pleine et entière des services de l’Etat. La MVS participe aux pré-commissions de la médiation, complète et actualise les dossiers s’il y a déjà un diagnostic MVS, ou en propose un s’il apparaît nécessaire. Elle assure ensuite la présentation des dossiers DALO prioritaires en commission de régulation hébergement et le suivi des demandes (information des structures, de la DDCS, parfois des personnes, suivi des admissions et des refus). Seules les demandes ayant donné lieu à un entretien à la MVS sont suivies dans ProGdis, les autres le sont par le tableau Excel d’enregistrement et de suivi de la DDCS. La mission estime indispensable qu’il y ait un suivi informatisé unifié en 2012. En 2010, 77 % des ménages prioritaires pour un hébergement ont eu une offre et 49 % d’entre eux ont accepté l’offre proposée.

Tableau 25 : L’hébergement des DAHO dans le Rhône, 2008 - 2010

	2008	2009	2010
Nombre de ménages DAHO à héberger	162	406	299
Nombre de ménages ayant eu une proposition d’hébergement	142	259	230
Taux de proposition	87,6%	63,8%	76,9%
Nombre de ménages ayant accepté l’offre d’hébergement et effectivement entrés	91	142	112
Taux d’acceptation de l’offre d’hébergement	64,1%	54,8%	48,7%
Nombre de propositions sans suite	Non connu	53	42
Nombre de refus des ménages suite à proposition d’hébergement	Non connu	41	41
Nombre de propositions en attente de réponse	Non connu	23	35

Source : DDCS 69

3.3.5. Les instances de coordination

[314] Des instances permettent aux acteurs de se coordonner et de débattre de nouveaux outils ou de nouvelles procédures :

- Le comité technique du collège 2 se réunit une fois tous les 2 ou 3 mois. Entre les réunions du comité technique, il y a aussi des groupes de travail qui traitent de questions précises (critères d’orientation de la commission d’orientation, recueil de la demande des personnes avec un titre de séjour sans autorisation de travail, définition commune des indicateurs utilisés -qu’est-ce qu’un logement, une place-, état des lieux : points forts et points faibles pour établir un plan de travail et définir les priorités, la fonction accueil...).
- Les instances thématiques (mensuelles ou bimensuelles) qui réunissent des acteurs au-delà des participants à la MVS pour échanger et travailler à partir de cas concrets de ménages : suivi psychiatrique de certains ménages (avec le secteur psychiatrique), prise en charge des personnes isolées et désaffiliation sociale (accueil de jour, Samu social, interface SDF), femmes victimes de violence (protection de l’enfance, suivi judiciaire). Ces instances n’ont pas de pouvoir de décision mais permettent de poser certains problèmes à partir de cas concrets et de faire émerger de nouvelles pratiques.

3.4. *L'observation sociale*

- [315] Deux types d'observatoires existaient déjà en Rhône-Alpes : l'observatoire de l'habitat transitoire (OHT) et le COPHRA. Avec l'OHT, l'observation s'était construite de façon intégrée autour de quatre réseaux, principaux offreurs de formes d'habitat dites « transitoires » : ADOMA, ARALIS (l'Association Rhône-Alpes pour le Logement et l'Insertion Sociale), l'UDHAJ (l'Union Départementale pour l'Habitat des Jeunes) et la FNARS. Toutefois, du fait de dynamiques internes à chaque réseau, on assiste à un éclatement des acteurs et des outils. En effet trois des quatre réseaux historiques de l'OHT ont adopté leur propre outil d'observation de la demande.
- [316] Avec la mise en place du SIAO, l'observation se redessine autour du périmètre du SIAO et recense principalement l'offre et la demande communiqués à la MVS. A la différence de l'OHT, cette observation devrait intégrer des structures d'urgence. Cependant, une grande part de l'offre, et donc de la demande reste à ce jour en dehors du périmètre du SIAO : toute la demande ne transite pas encore par la MVS et toute l'offre n'est pas mise à disposition de celle-là. La mise en place d'un observatoire nécessite d'associer l'ensemble des acteurs du champ hébergement/logement adapté, et représente pour la mission, une priorité pour 2012.
- [317] Afin de pouvoir agréger les données, un comité technique du SIAO réfléchit d'ores et déjà sur la définition des éléments de l'observation et sur la détermination des données partagées. Il va lister les indicateurs et leurs critères utiles et possibles, les sérier et les trier afin d'avoir une batterie d'indicateurs et critères cohérente et leur donner une définition partagée et formelle. Ces références doivent être stables afin d'assurer une continuité de l'observation et de permettre une analyse dans le temps des évolutions et perspectives.
- [318] Le système d'information actuellement utilisé par le SIAO est PROGDIS. Les différentes applications informatiques retenues par les acteurs locaux sont avant tout des outils de gestion de la demande hébergement/ logement. L'objectif d'observation apparaît second dans la plupart des applications. A la MVS, le système d'information est essentiellement utilisé pour la saisie de la demande mais pas pour l'évaluation, l'orientation et l'admission. Les commissions de régulation sont informatisées par un système Excel. Néanmoins, toutes les applications intègrent (à des degrés différents) la possibilité de tirer des éléments d'analyse des publics accueillis et de l'activité des opérateurs, notamment grâce à des modules statistiques proposant des requêtes paramétrées. Le contenu des applications diffère mais il existe un petit tronc commun de données qui peuvent être rapprochées. Il s'agit en général des informations qui sont obligatoires à la saisie et qui renseignent sur les principales caractéristiques socio-économiques des demandeurs. Enfin, les différentes applications, organisées autour de la gestion de la demande ne permettent que difficilement d'éclairer la question des parcours et de la sortie.
- [319] Ces points devraient être résolus avec le déploiement du système d'information commun à tous les SIAO.
- [320] Un bulletin d'information est transmis trimestriellement aux partenaires de la MVS. Il détaille l'essentiel de l'activité de la MVS : activité d'accès à l'hébergement, au logement transitoire et au logement autonome. Des statistiques sur le flux de la demande, le nombre de propositions, les admissions, les délais d'attente et le suivi des recours DALO et DAHO sont fournis.
- [321] La création de l'observatoire nécessite donc l'harmonisation de l'information propre à chaque indicateur qui est en cours au sein du comité technique du SIAO et une évolution des systèmes d'information afin de permettre l'extraction de données. Actuellement, la démarche en cours s'appuie sur l'expertise d'un prestataire (Observatoire associatif du logement de Grenoble) via un marché porté par le Grand Lyon concernant l'OHT. Depuis le mois de mai 2011, le prestataire réalise un état des lieux sur cette thématique auprès de la MVS et d'autres acteurs concernés. Une expertise des systèmes d'information est aussi en projet. La deuxième phase, prévue pour la fin de l'année 2011, amènera le prestataire à formuler des propositions de structuration de l'observatoire.

[322] Par ailleurs, la DRJSCS travaille à un cahier des charges précisant ce que les SIAO doivent transmettre comme information aux services de l'Etat à des fins de pilotage (échéance printemps 2012).

4. GOUVERNANCE LOCALE

4.1. *Le pilotage du SIAO par l'Etat*

[323] Les relations entre la DDCS et le SIAO sont très fréquentes. Le statut juridique du GIP permet un pilotage intégré et maîtrisé par l'Etat : le Préfet délégué à l'égalité des chances préside le conseil d'administration du SIAO et la DDCS est également présente. Le directeur de la MVS participe aux réunions mensuelles du pôle hébergement, habitat social à la DDCS, ce qui permet une bonne coordination mais interroge parfois les autres acteurs quant au positionnement du SIAO par rapport à la DDCS. Pour autant, la mission estime ce fonctionnement satisfaisant.

[324] La feuille de route du SIAO est établie lors des réunions du Conseil d'Administration qui fixe des objectifs clairs. Plusieurs objectifs ont été évoqués pour 2011 : création et suivi des antennes de proximité, avancée de la fonction observatoire, perspective d'intégration du volet urgence, mise en œuvre de la fonction référent personnel... Mais le fonctionnement d'un GIP étant lourd et complexe, il est nécessaire de disposer d'une instance de gouvernance opérationnelle qui permettra de construire des liens plus rapprochés avec le Conseil Général, et mettra le SIAO en cohérence avec les divers programmes dans lesquels il s'inscrit (PDALPD, ACDA, PDHAI...). C'est l'objet du nouveau bureau du GIP dont le principe a été acté lors du conseil d'administration du 3 octobre dernier. Les apports concrets de cette nouvelle structure devront être évalués par l'Etat courant 2012.

4.2. *Aspects budgétaires*

[325] Le budget départemental est délégué au niveau régional et calculé en fonction de la population pour 80 % et pondéré pour les 20 % restant sur le taux de précarité (minima sociaux). Le budget du BOP 177 dédié au département du Rhône est de 31 014 403 euros dont 30 323 857 euros pour la refondation (hébergement et logement adapté) et 690 546 pour les « autres actions » (prévention de l'exclusion, aide alimentaire, conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale). La DRJSCS délègue l'enveloppe globale « refondation » aux DDCS qui décident de sa répartition en fonction de leurs priorités. Les crédits dédiés aux SIAO dépendent donc des DDCS, peuvent être variables et sont dégagés au détriment d'autres projets, ce qui risque de créer des tensions à terme.

5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES

[326] Au final, la construction du SIAO dans le Rhône a permis :

- De renforcer la coopération entre les associations, entre les associations et l'Etat et avec les bailleurs : la MVS, de part sa forme juridique de GIP, présente l'avantage d'être très structurée sur le plan institutionnel et permet d'associer juridiquement et financièrement les partenaires ;
- D'amorcer un changement culturel grâce à la mutualisation d'une partie des places vacantes et à la mise en place des commissions d'attribution.

- [327] Il existe cependant des marges de progrès :
- Un SIAO perçu comme encore flou et plutôt tourné vers le logement. Les acteurs de l'urgence n'ont pas encore été intégrés sur le plan opérationnel ;
 - L'ensemble des demandes n'arrivent pas encore au SIAO. Dans la région Rhône-Alpes, il existe toujours des SAO et des acteurs qui assurent un diagnostic social et une orientation indépendamment du SIAO (l'association ALYNEA par exemple pour les familles ou le conseil général). De même, les accueils de jour ne sont pas intégrés dans le SIAO et ne sont donc pas coordonnés par le SIAO. Il est donc nécessaire de redéfinir la fonction et les objectifs de chaque acteur de la veille sociale afin d'optimiser la centralisation et le traitement des demandes par le SIAO ;
 - L'accueil et l'orientation des publics spécifiques doit être amélioré particulièrement pour les personnes ne pouvant pas accéder au logement en raison de l'absence de statut administratif (51 % des personnes dans les structures d'urgence au 30 juin 2011) ou en raison de la situation sociale et/ou financière et/ ou sanitaire (25 % des personnes dans les structures d'urgence au 30 juin 2011) car il y a un risque de blocage du système à terme ;
 - L'actualisation de la demande doit être renforcée. Le délai de réponse varie entre trois à six mois. Or 50 % des demandes changent au bout de trois mois ce qui implique qu'il existe un risque d'erreur dans l'orientation pour 50 % des cas. L'actualisation des demandes est donc essentielle pour l'efficacité du dispositif. A ce jour, les personnes sont recontactées par téléphone, mais il est toutefois assez délicat d'appeler un ménage en attente d'une réponse simplement pour actualiser son dossier sans lui proposer de place ;
 - L'engorgement des structures et la mise en place du DALO qui apparaît comme une « coupe-file » mettent en évidence le besoin de construire des critères de priorité partagés pour le traitement des demandes de logement. L'ancienneté de la demande reste un bon critère mais il n'est pas toujours suffisant ;
 - Le système d'information n'a pas été imposé à tous les départements de la région et tarde à monter en charge ainsi que la fonction observation. L'amélioration de ce point doit être une priorité pour le SIAO en 2012.

6. PERSPECTIVES

- [328] L'objectif pour l'année 2011 était d'intégrer dans le SIAO le 115 géré par le Foyer Notre Dame des sans abri et le Samu social et le pôle famille gérés tous deux par l'association ALYNEA.
- [329] L'intégration du volet urgence est inscrit dans l'article 2 de la convention constitutive du GIP : le GIP doit centraliser « en un même lieu toutes les demandes et de l'offre d'hébergement et de logement adapté disponible y compris les places d'urgence ». Lors du Conseil d'administration du 30 juin 2011, l'intégration de l'urgence dans le SIAO a été fixée avant la fin 2011. Pour ce faire un groupe de travail technique a été mis en place réunissant du côté des opérateurs FNDSA, ALYNEA et un représentant du collège 2.
- [330] L'intégration sera surtout juridique : il n'a pas été décidé de transférer les moyens et d'intégrer les personnels à la MVS, mais de mettre en place une délégation de service public au 1^{er} semestre 2012 (convention en cours de rédaction avec FNDSA et ALYNEA). Pour autant, afin d'améliorer les collaborations, il semble souhaitable à la mission qu'il y ait un rapprochement physique du 115 et de la MVS.

- [331] Cette intégration prochaine est facilitée par plusieurs aspects. Le 115 et la MVS partagent un même système de recueil de la demande et un même système d'information. De plus, le SIAO regroupe déjà une grande partie des acteurs de l'urgence car ce sont souvent les mêmes acteurs qui agissent sur l'urgence et sur l'insertion. Il existe cependant des points de blocage car les modalités de fonctionnement et les objectifs sont différents entre l'urgence et l'insertion. En effet, l'accueil d'urgence correspond à l'accueil inconditionnel, sans diagnostic, sans contrainte, sans suivi tandis que le dispositif d'insertion s'inscrit dans la durée.
- [332] L'intégration du 115 dans le SIAO est l'occasion de repenser la gestion des places d'urgence sur Lyon et de généraliser l'utilisation d'un système d'information unique par toutes les structures. Il est indispensable que le SIAO ait une visibilité sur l'ensemble des personnes hébergées pour mener à bien sa mission de coordination.

Annexe 2 : Le département des Bouches-du-Rhône

Résumé

- Un seul opérateur réunissant la partie urgence et insertion.
- Une organisation du SIAO par territoire (Marseille et « hors Marseille ») avec l'utilisation des postes AVDL pour le hors Marseille.
- Un SIAO plutôt bien engagé sur la partie insertion avec des commissions d'orientation qui fonctionnent. Cela est notamment lié à une bonne collaboration entre les acteurs de ce secteur qui précédait la mise en place du SIAO. Cependant, la fonction observatoire du SIAO n'est pas encore fonctionnelle.
- Sur la partie urgence en revanche, assez peu de changement par rapport au fonctionnement du 115. Il n'y a pas vraiment de régulation de l'attribution des places d'hébergement d'urgence, l'accès direct à ces places étant privilégié, ce qui semble pertinent à l'échelle de la ville de Marseille.
- Le lien avec le logement est insuffisamment établi. Il commence à être formalisé avec les services logement des villes hors Marseille (Salon de Provence et La Ciotat) mais pas encore sur Marseille ni avec les bailleurs sociaux.
- Une gouvernance qu'il faudra clarifier car le SIAO n'a pas encore de statut juridique (les personnels sont salariés par différentes associations).
- Des partenariats à consolider avec la Ville de Marseille et le Conseil général, qui sont, pour l'instant, en retrait du dispositif.

ANNEXE 2 : LE DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE	93
1. LES CHIFFRES CLES	95
2. LA CREATION DU SIAO	96
2.1. <i>Historique</i>	96
2.2. <i>Procédure de création</i>	96
3. FONCTIONNEMENT DU SIAO	97
3.1. <i>Moyens alloués au SIAO</i>	97
3.2. <i>Descriptif du fonctionnement SIAO urgence</i>	98
3.3. <i>Descriptif du fonctionnement SIAO insertion</i>	99
3.3.1. <i>Organisation territoriale</i>	99
3.3.2. <i>Organisation générale des commissions d'orientation</i>	100
3.3.3. <i>Les commissions à Marseille</i>	101
3.3.4. <i>Les commissions hors Marseille</i>	103
3.3.5. <i>Le traitement des personnes spécifiques</i>	105
3.3.6. <i>La sortie vers le logement et les relations avec les bailleurs</i>	105
3.3.7. <i>DALO / DAHO</i>	107
3.4. <i>Le SI et l'observatoire local</i>	108
4. GOUVERNANCE LOCALE	108
5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES	109

1. LES CHIFFRES CLES

Tableau 26 : Chiffres clés de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Région	Décisions favorables DALO (fin 2010)		Flux de la demande d'asile au 31/12/2010 (mineurs inclus)		Personnes couvertes par le RSA au 31/12/2010	Part de la population bénéficiaire du RSA dans la population totale	Total « refondation » exercice 2011 BOP 177 (action 12) en milliers €	
Bouches du Rhône	3965	7,2%	1096	2,3%			37 617,6	3,5%
PACA	5686	10,3%	2101	4,4%	365 647 (9,5%)	7,3%	70 453,4	6,5%
Total France	55140	100%	47791	100%	3 868 391 (100%)	6,1%	1 087 152	100%

Source : DGCS, Service de l'Asile, DRJSCS PACA

Tableau 27 : Capacité en l'hébergement d'urgence et d'insertion et en logement intermédiaire dans les Bouches du Rhône au 30 juin 2011 (en nombre de places)

Hébergement d'urgence	Hors CHRS	508	1004
	En CHRS	437	
	Nuitées d'hôtel	59	
Hébergement de stabilisation	Hors CHRS	66	213
	En CHRS	147	
Hébergement d'insertion		1429	
Autres places d'hébergement financées par l'ALT		764	
Total hébergement		3410	
Pensions de famille / maisons relais		231	
Résidences sociales (hors maisons relais) ex FJT		1605	
Résidences sociales (hors maisons relais) ex FTM		4341	
Intermédiation locative		45	
Total logement intermédiaire		6222	

Source : DDCS 13

[333] Au regard des caractéristiques socio-économiques des Bouches-du-Rhône, le parc social local paraît sous dimensionné. En effet, 80 % des ménages du département pourraient prétendre à un logement social, dont 37,4 % de niveau PLAI (revenus hors prestations sociales inférieurs à 60 % du plafond HLM), alors que le parc social, avec 140 099 logements sociaux au 1^{er} janvier 2009, représente 17 % des résidences principales. En 2008, 71 825 demandes de logement social ont été effectuées avec un taux d'attribution de 5 %, soit 2,5 fois moins que le taux national (12,7 %). Quelque soit le type de logement souhaité, la pression est forte car il y a plus de neuf demandes pour un logement disponible. Les personnes en situation d'hébergement représentent près du quart des demandeurs de logement social. A cela s'ajoute à une faible rotation dans les logements sociaux : en 2009, seuls 5,8 % des logements sociaux ont changé de locataires. La production de logements sociaux continue dans le département mais reste très déficitaire par rapport au niveau de la demande : seuls 2617 nouveaux logements ont été livrés en 2009²⁶.

²⁶ Source : Observatoire de la demande de logement social des Bouches-du-Rhône, DDCS et Association régionale des Hlm PACA & Corse

2. LA CREATION DU SIAO

2.1. *Historique*

[334] Avant la mise en place du SIAO préexistait depuis 2007 à Aix en Provence une « **plateforme d'accueil et d'orientation** » (PAO). Elle avait été créée pour améliorer la visibilité des acteurs locaux sur les places disponibles dans les structures d'hébergement afin d'assurer la continuité de la prise en charge à la sortie du plan hivernal. La Ville d'Aix s'était également rapprochée de cette plateforme pour déterminer les besoins en logement adapté. Une réflexion avait débutée pour mettre en place une plateforme du même type sur Marseille. La PAO a permis aux associations d'échanger et d'élaborer ensemble une charte d'accueil et d'orientation. Par ailleurs, il existait également depuis 2007 à Marseille une commission commune pour l'accueil et l'orientation des familles réunissant les associations SARA-GHU (Service d'Accueil et de Reclassement des Adultes), Logisol et ANEF, ainsi que le service procédure urgence enfance (SPUE) du Conseil général. Cette commission ne réunissait pas encore l'ensemble des partenaires mais les associations participantes ne faisaient plus d'admissions directes. L'ensemble de ces dispositifs a préfiguré le SIAO 13 et sa structuration en fonction des territoires.

[335] Du côté du logement, la mission « **Ouvrir la ville** » a été créée en 1994 par les partenaires régionaux du logement des personnes défavorisées afin de repérer les besoins et développer l'offre de logement pour ces publics. Elle regroupe l'Etat (DREAL, SGAR, DRJSCS), la Région Provence-Alpes Cote d'Azur, des bailleurs (association régionale des HLM, OPAC, collecteurs du 1 %) et des fédérations d'associations du secteur de l'insertion par le logement (FNARS, FAPIL, Fondation Abbé Pierre, union régionale des foyers pour jeunes travailleurs). Cette mission est animée par la FNARS et un comité de pilotage a lieu tous les deux ou trois mois. Outre l'animation du réseau des partenaires régionaux et le développement de collaborations, elle a réalisé une enquête en 2006 auprès des structures d'hébergement pour mieux connaître le public hébergé, leurs besoins et leur destination à la sortie de l'hébergement. Cette étude a ensuite été suivie en 2008-2011 d'une mission d'appui aux établissements publics de coopération intercommunale de la région pour leur présenter une synthèse des besoins de leur territoire, leur proposer les montages les mieux adaptés pour répondre à ces besoins et aider au développement de projets portés par des opérateurs locaux. Elle a également permis la mise en place rapide de « l'action logement » avec le collecteur 1 % Unicil en 2007 suite à l'épisode des Enfants de Don Quichotte (*cf. infra*).

2.2. *Procédure de création*

[336] Trois associations ont répondu le 25 février 2010 à l'appel à projet lancé par la DDCS le 10 février 2010 pour la création du SIAO : le CAUIPA (Collectif d'Associations d'Urgence et d'Insertion du Pays d'Aix), SARA-GHU (Service d'Accueil et de Reclassement des Adultes) qui est en charge du 115, et l'association HPF (Hospitalité pour les Femmes) gère le service d'accueil et d'orientation (SAO) de Marseille²⁷. Il n'y a pas eu d'autre réponse à l'appel à projet.

[337] Dans un courrier du 22 mars 2010, le directeur départemental de la cohésion sociale a indiqué aux porteurs de projets qu'il retenait leur proposition en fixant des conditions précises de mise en œuvre et en corrigeant certains oublis afin de s'assurer de la participation au SIAO de tous les opérateurs qui concourent à l'accueil sur les territoires.

²⁷ Le département des Bouches-du-Rhône en compte deux, un à Marseille qui concentrait la majorité des demandes et un autre à Aix-en-Provence.

- [338] Le SIAO n'a pas encore de structure juridique définie. A ce jour, c'est l'association SARA-GHU qui le porte financièrement. Une première convention financière d'une durée d'un an a été signée le 13 septembre 2010 entre l'Etat et cette association pour la mise en place du SIAO. Une nouvelle convention d'un an a été signée le 5 juillet 2011 concernant l'animation et la gestion administrative et financière du SIAO 13, ainsi qu'un premier avenant le 30 novembre 2011 portant sur le développement du volet logement du SIAO 13.
- [339] Ce point est en cours d'évolution car les associations SARA-GHU, HPF, AFRF la Chaumière et l'Œuvre des Prisons ont déposé à la DDCS des Bouches-du-Rhône le 2 février 2012 la convention constitutive du GCSMS SIAO13 en vue de son approbation par le Préfet. L'arrêté d'approbation est en cours de préparation.
- [340] Dans la mesure où le SIAO 13 n'avait pas encore de personnalité morale, aucune convention de partenariat n'a pu intervenir à ce jour avec certains acteurs essentiels comme, par exemple, le CCAS d'Aix-en-Provence porteur du SAO d'Aix. Quand bien même le SAO est inclus de façon tout à fait opérationnelle dans le SIAO, ses personnels participant aux binômes d'entretien ainsi qu'aux commissions parcours, la mission estime nécessaire de réfléchir aux moyens juridiques d'associer un organisme de droit public au futur GCSMS.

3. FONCTIONNEMENT DU SIAO

3.1. Moyens alloués au SIAO

- [341] Les recettes du SIAO sont intégralement constituées par des subventions de l'Etat sur les crédits du programme 177. En 2010, la subvention de la DDCS pour la création du SIAO s'élevait à 97 000€ En 2011, l'association SARA-GHU a reçu une somme de 40 000€ de la part de l'Etat pour assurer l'animation et la gestion administrative et financière du SIAO 13. Ce financement a été complété en décembre 2011 par une subvention complémentaire de 40 000€ destinée au développement du volet logement de la mission SIAO.

Tableau 28 : Recettes du SIAO 13 pour 2011

	Montant en €
Report de la subvention DDCS 2010 sur 2011	54 857
Subvention DDCS 2011	40 000
Complément DDCS décembre 2011 (avenant 1)	40 000
Total	134 857

Source : SIAO 13

- [342] Deux salariées ont été embauchées pour assurer des fonctions d'animation ainsi qu'un technicien informatique pour assurer les formations sur le logiciel ProGdis. Le coordinateur départemental du SIAO 13 a été mis à disposition partiellement par l'association HPF.
- [343] Par ailleurs, les huit postes AVDL ont été utilisés pour l'animation des plateformes territoriales. Ils représentent 143 215 euros de crédits en 2010 et 374 499 euros en 2011. Ce montant sert au financement des huit postes AVDL (y compris les frais de fonctionnement lié à ces postes) et d'un poste supplémentaire qui permettra d'assurer une meilleure couverture territoriale ainsi qu'une meilleure articulation avec les publics prioritaires DALO et DAHO. Ces crédits ne peuvent être directement additionnés au budget du SIAO car les AVDL ont d'autres missions que celles liées au SIAO.

[344] Les locaux ont été mis à disposition par les associations HPF, SARA-GHU et Logisol. Les véhicules, la bureautique et la téléphonie l'ont été par les associations HPF et SARA-GHU.

Tableau 29 : Dépenses du SIAO 13 pour 2011

	Montant en €
Charges de personnel	72 000
Frais de déplacement	7 200
Autres dépenses (communication, formation...)	15 657
Total	94 857

Source : SIAO 13

3.2. Descriptif du fonctionnement SIAO urgence

[345] Il n'y a pas à proprement parler de SIAO urgence. La gestion des appels et d'une partie des places d'urgence repose sur le 115 mais les centres d'hébergements d'urgence de Marseille fonctionnent en admission directe. Ce point n'apparaît pas problématique à la mission compte-tenu de l'accès relativement aisé de ces centres et de leur non saturation. Ainsi, par exemple, l'Unité d'Hébergement d'Urgence (UHU), actuellement géré par l'Armée du Salut, dispose de 334 places mais accueillait en moyenne au maximum 300 personnes chaque soir entre janvier et mars 2010. L'hébergement est y collectif et concerne essentiellement des personnes isolées. Toutefois, il semble qu'en ce début d'hiver 2011, cette situation soit en train de changer et que l'UHU soit beaucoup plus rapidement saturé. Dans ce cas, l'organisation devra être revue.

[346] C'est l'association SARA GHU qui porte le 115. Ce dernier centralise les demandes (en moyenne 92 appels par jour en 2010) et oriente les usagers vers les structures d'urgence. Il gère 25 places qui lui sont réservées ainsi que les places des centres d'hébergement non pourvues par les admissions directes. Les demandes ont pu être satisfaites dans la quasi-totalité des cas en 2010 et ont conduit à un hébergement effectif.

[347] En cas de saturation du dispositif de droit commun ou d'inadaptation des places disponibles au public visé (personnes particulièrement fragilisées ou familles risquant d'être éclatées dans divers centres d'hébergement par exemple), il est possible de recourir depuis 1994 à des places à l'hôtel dans la limite de 10 nuits par famille et par an. Le dispositif de nuitées hôtelières, le service PLUS (premier lien pour l'urgence sociale) est départemental et est porté sur le plan opérationnel par l'association HPF. La FNARS assure la gestion financière (paiement des hôteliers) et de l'animation (rencontres régulières avec les partenaires...). Le dispositif est cofinancé par la DDCS, la Ville de Marseille et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Son budget s'élevait à 255 000€ en 2010, en augmentation de 42 % par rapport au réalisé 2009. En 2010, 21 structures et associations l'avaient utilisé en direct (dont le 115), 10 380 nuits d'hôtel ont été attribuées et concernaient 1533 personnes. Il s'agit majoritairement de familles (56,3 % en 2010) mais ce public est en diminution (il représentait 70,1 % des personnes accueillies en 2008) au profit des hommes seuls (26,8 % des personnes accueillies en 2010). Les jeunes de 18-25 ans sont également en forte augmentation (21,9 % des personnes accueillies en 2010), en lien avec l'inadéquation de l'offre d'hébergement à ce public. La durée moyenne de séjour à l'hôtel était de 6,77 jours par personne. 89,5 % des hôtels conventionnés se situent à Marseille. Il est prévu que ce dispositif intègre le SIAO à la fin du premier semestre 2012.

- [348] Enfin, le service procédure urgence enfance (SPUE) du Conseil général gère également plusieurs nuitées d'hôtel pouvant être utilisées lorsque des familles relevant du Conseil général (femme enceinte ou accompagnée de mineurs) sont en attente d'une place dans un hébergement de droit commun. La nuit, le 115 assure la permanence pour le SPUE. Une convention a été signée entre le 115 et le Conseil général qui autorise le 115 à proposer au public concerné une place en hôtel qui sera financée par le conseil général.
- [349] Sur la communauté du pays d'Aix, le SAO gère 25 places d'urgence grâce à une convention avec la Croix rouge (20 places) et la structure l'Etape (cinq places, sans convention). Dans le cadre du dispositif hivernal, le SAO gère 20 places de plus. Si le SAO juge que la personne est prête à l'insertion, elle est orientée vers le « pôle entretien » (cf *infra*). Le 115 reste chargé de la mise à l'abri mais il n'a de visibilité que sur trois places pour trois nuits.
- [350] Une fois les personnes mises à l'abri dans les structures d'hébergement d'urgence, elles sont orientées vers les services d'accueil et d'orientation ou les maisons de la solidarité du conseil général pour les familles pour bénéficier d'une évaluation sociale et intégrer une structure d'insertion ou un logement. Toutefois, on constate un recours chronique aux structures d'urgence sans que ces personnes s'inscrivent encore dans un vrai parcours d'insertion. En 2010, sur les 3594 personnes que l'UHU a hébergé, 547 (15,2 %) étaient restées plus de 3 mois à l'UHU dont 198 personnes plus d'un an.

3.3. Descriptif du fonctionnement SIAO insertion

3.3.1. Organisation territoriale

- [351] Le SIAO est organisé par territoire : il y a une structure sur Marseille et quatre territoires dits « hors Marseille » : La Ciotat, l'Agglopolo Provence (Salon), la communauté du Pays d'Aix (CPA) et la communauté de communes Arles, Crau, Camargue, Montagnette.
- [352] 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. Huit postes ont été créés progressivement et deux nouveaux recrutements sont en projet afin de couvrir le territoire de l'étang de Berg et d'Aubagne :
- quatre référents territoriaux pour chacun des quatre territoires hors Marseille (le poste de la communauté de communes Arles, Crau, Camargue, Montagnette est encore en projet) ;
 - un coordinateur départemental chargé du lien entre les AVDL sur chaque territoire ;
 - et trois référents thématiques : deux référents spécifiques public sous main de justice répartis sur le secteur Aix-en-Provence/ Salon-de Provence/ Arles/ Tarascon et sur le secteur Marseille, et un référent spécifique FNARS/Action logement.
- [353] Les postes sont portés par des associations installées sur les territoires. Initialement, la mission des AVDL était d'établir un diagnostic sur le territoire concernant la pauvreté de la population et l'accès au logement, et de développer des projets en fonction. Désormais, les AVDL ont deux fonctions : d'une part, elles mettent en œuvre les objectifs du SIAO (animation et coordination des commissions, recensement de l'offre et de la demande d'hébergement, 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 sortants d'hébergement et de logement adapté ou pour les personnes rencontrant des difficultés dans le logement.

[354] Il existe un comité de pilotage propre aux AVDL (correspondant au « hors Marseille ») et un comité de pilotage dit « SIAO » (correspondant à Marseille) regroupant les trois partenaires principaux ayant répondu à l'appel à projet. Un troisième comité de pilotage assure bimensuellement la coordination entre Marseille et les antennes territoriales. Pour le moment, il n'y a pas de lien hiérarchique entre le comité de pilotage « SIAO » et le comité de pilotage AVDL. Cela devra évoluer à terme dans le cadre de la future structure porteuse du SIAO.

3.3.2. Organisation générale des commissions d'orientation

[355] Il n'y a pas de centralisation physique du recueil des demandes. Les usagers se rendent dans les accueils de jour, dans un service d'accueil et d'orientation ou dans les maisons de solidarité du conseil général pour les familles, où les travailleurs sociaux réalisent une évaluation, établissent un diagnostic social et préconisent une orientation adaptée.

[356] Tous les travailleurs sociaux n'avaient pas les mêmes habitudes de travail : ils ne connaissaient pas bien le dispositif AHI et envoyaient parfois des demandes non pertinentes. Une fiche unique de demande d'hébergement et/ou de logement adapté a été créée et est désormais utilisée par l'ensemble des acteurs de l'accueil transmettant les demandes (Marseille et hors Marseille). Ces informations sont ensuite soit directement saisies sur le logiciel ProGdis soit envoyées par mail au SIAO. Les travailleurs sociaux qui ont fait la demande deviennent les référents sociaux de la personne : ils assurent le suivi de la demande et informent l'utilisateur de son état d'avancement. Cette organisation a été compliquée à mettre en œuvre pour le SIAO car elle nécessite d'associer d'emblée tous les travailleurs sociaux mais elle apparaît adaptée et pérenne à la mission. Elle doit donc être maintenue.

[357] Un site internet²⁸ recense depuis trois ans sur l'ensemble du département, les structures gestionnaires d'hébergement et de logement ainsi que leurs critères d'accès et leur projet social. Ce site internet permet aux travailleurs sociaux d'avoir un descriptif des structures et de les présenter à l'utilisateur afin qu'il puisse choisir la structure qui lui convient le mieux. Les travailleurs sociaux sont encouragés à proposer à l'utilisateur une visite de la structure avant de l'y orienter avant d'éviter les mauvaises affectations.

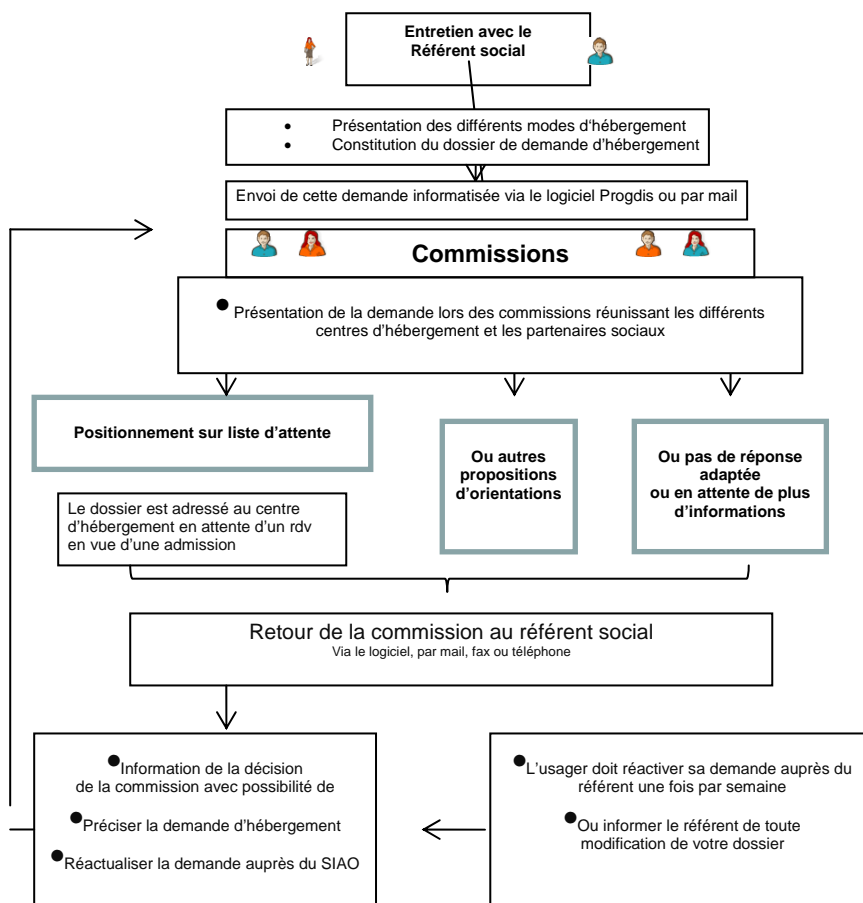
Toutefois, afin d'affiner ces informations, le SIAO a demandé à chaque structure gestionnaire d'hébergement et de logement intermédiaire de compléter une « fiche d'identification structure » renseignant plus précisément le projet de la structure et les conditions d'accès. Cette fiche comporte les informations suivantes : type de public accueilli, nombre de places, modalités d'accueil (urgence, insertion, ALT, CHRS), durée d'accueil, critères spécifiques d'entrée dans la structure (nombre d'enfants, âge..), types d'accompagnements proposés (individuel, collectif, pluridisciplinaire, thématique particulière...), points importants du règlement intérieur (horaires, visites, animaux...), nom du référent pour les admissions, procédure d'admission de la structure (retrait d'un dossier, RDV avant admission..), documents à apporter lors du 1^{er} RDV. L'objectif est de préciser les projets de service et les conditions d'entrée réelles de chaque structure afin de faciliter les orientations. Cependant, au moment de la visite de la mission, seuls trois centres d'hébergement sur les 60 partenaires avaient renvoyé cette fiche complétée au SIAO. La mission juge indispensable que l'ensemble des partenaires soient transparents sur leurs critères d'admission et renvoient avant la fin du 1^{er} trimestre 2012 cette fiche au SIAO.

[358] Afin de définir l'orientation et l'affectation des usagers, le SIAO organise et anime des commissions rassemblant les représentants des lieux « demandeurs » (accueil de jour, accueil de nuit, SAO...) et des structures d'hébergement.

²⁸ www.sahib.fr

[359] Il existe six commissions différentes en fonction du territoire : à Aix en Provence, à Aubagne, à Arles, à la Ciotat, à Marseille et à Salon. Chacune se décline en fonction du public accueilli : familles, femmes isolées, hommes isolés, jeunes. Les acteurs présents et le fonctionnement de ces commissions peuvent varier en fonction des territoires. Des réunions d'évaluation de ces commissions sont organisées régulièrement avec l'ensemble des partenaires afin d'améliorer leur fonctionnement et de lever des blocages.

Schéma 1 : Fonctionnement du SIAO Bouches-du-Rhône



Source : SIAO 13

3.3.3. Les commissions à Marseille

[360] Il existe à Marseille quatre commissions thématiques : familles, hommes isolés, femmes isolées, jeunes. En 2011, le SIAO a recensé 3913 demandes correspondant à 2576 ménages :

- 2035 demandes pour la commission familles dont 698 nouvelles demandes, pour 622 places disponibles (ce qui correspond à 30,5 % des demandes) ;
- 442 nouvelles demandes pour la commission jeunes pour 158 places disponibles (soit 35,7 % des demandes) ;
- 920 nouvelles demandes pour la commission hommes isolés ;
- et 516 nouvelles demandes pour la commission femmes isolées.

- [361] Ces commissions d'orientation sont hebdomadaires. Elles regroupent les principaux CHRS et les travailleurs sociaux des accueils de jour ou de nuit. Les acteurs du logement de droit commun ou du logement adapté ne sont pas présents. Les travailleurs sociaux présentent les nouvelles demandes et les préférences des usagers. Le choix de la structure dans laquelle l'utilisateur est orienté est décidé pendant la commission, en concertation avec l'ensemble des acteurs et en fonction des places disponibles. Le SIAO estime que 80 % des places disponibles sont mises à sa disposition.
- [362] Le SIAO a récemment décidé d'organiser des pré-commissions. Leur rôle sera de vérifier la pertinence des dossiers, de contacter si nécessaire le travailleur social référent pour compléter certains points du dossier, d'évaluer l'urgence des situations et de classer les dossiers en vue de la commission. Elle sera composée d'un membre du SIAO et d'un représentant des structures partenaires. Cette nouvelle organisation permettra de mieux préparer les commissions et semble une bonne initiative à la mission. La première pré-commission a eu lieu le 7 novembre et sera suivie d'une période d'évaluation de deux mois. D'ores et déjà les animateurs du SIAO ont commencé à contacter les travailleurs sociaux lorsque les demandes envoyées étaient incomplètes, mal renseignées ou illisibles. Ces échanges permettent d'harmoniser les pratiques des travailleurs sociaux et d'améliorer la pertinence des demandes.
- [363] Les commissions réexaminent chaque semaine les demandes en attente et mettent à jour la liste d'attente de chaque structure en fonction des entretiens réalisés avec les usagers et des éventuelles admissions. Depuis novembre 2011, les centres d'hébergement doivent informer le SIAO de leur décision concernant les orientations proposées par la commission (date du rendez-vous et le cas échéant, admission ou refus) dans un délai raccourci et déterminé (avant le lundi midi). L'ordre de priorité pour la liste d'attente est fonction de l'ancienneté de la demande.
- [364] Pour autant, il n'y a pas encore de suivi précis du nombre de places mises à disposition par chaque structure ce qui permettrait d'une part de mettre en évidence les structures qui respectent les règles de fonctionnement mais également de vérifier la bonne adéquation entre l'offre et les besoins. De même, il n'y a pas de suivi non plus du taux réel d'admission après orientation par la commission. Ces données devront être disponibles dès le 1^{er} trimestre 2012.
- [365] Quand les structures refusent les orientations, elles doivent le justifier devant la commission, c'est-à-dire leurs pairs, ce qui limite les pratiques de sélection de certains publics. C'est un des points forts de la mise en place des commissions et cela a un impact sur le fonctionnement et le projet social des structures. Pour autant, il existe encore des structures qui ne jouent pas le jeu. Le SIAO doit donc comptabiliser les refus des structures et les transmettre à la DDCS.
- [366] Le référent personnel de l'utilisateur est dans un premier temps le travailleur social qui a fait la demande d'hébergement, puis c'est celui de la structure d'hébergement qui prend le relais après l'admission.
- [367] Les résidences sociales et les maisons relais fonctionnent encore avec leurs propres commissions. Elles ne participent pas encore aux commissions du SIAO mais elles devraient être intégrées courant 2012. La mission estime que cette intégration doit avoir lieu le plus rapidement possible.
- [368] La commission famille a un fonctionnement particulier. Elle a une vocation départementale : elle regroupe tous les acteurs, examine les dossiers de familles hébergées dans tout le département et oriente vers des structures hors Marseille. Toutefois, elle ne centralise pas la totalité des demandes, certaines étant gérées au niveau des territoires. Elle regroupe, en cumulé, 1492 dossiers pour 330 places disponibles. A la différence des autres commissions, les situations de tous les ménages inscrits sur la liste d'attente sont réévaluées chaque semaine et repriorisées en fonction de l'urgence de leur situation (risque de mise à la rue -familles à l'hôtel en fin de quota de nuitées, fin de Draille-, victimes de violences familiales et risque de séparation familiale). Elle traite à la fois les situations d'urgence et d'insertion.

[369] Le Conseil général est impliqué dans la commission famille à travers les maisons de solidarité (MDS) : toutes les demandes des familles sont instruites et suivies par les travailleurs sociaux des MDS. Si l'évaluation estime que la famille ne relève pas des compétences du Conseil général dans le cadre de leur mission de protection de l'enfance, la demande est renvoyée vers le SIAO. Sinon, la famille est orientée directement vers les structures mères-enfants dépendant du Conseil général. En effet, la majorité des places de ces structures ne sont pas encore mises à disposition du SIAO et sont gérées en direct. Pourtant, leur mise à disposition du SIAO ne les empêcherait pas de continuer à être réservées aux publics auxquels elles sont destinées. La mission recommande que la coordination entre le SIAO et le Conseil général soit renforcée.

3.3.4. Les commissions hors Marseille

[370] Il existe trois autres commissions en dehors de Marseille animées et coordonnées par les AVDL. Chacune se décline en fonction du public accueilli : familles, femmes isolées, hommes isolés, jeunes. A la différence de Marseille, les gestionnaires de logements intermédiaires (ALT, logements d'insertion, résidences sociales) participent aux commissions avec les CHRS. Certaines incluent aussi les services logement de la ville.

[371] En 2011, 648 demandes d'hébergement et/ou de logement intermédiaire de ménages ont été orientés vers les antennes territoriales du SIAO dont 589 nouvelles demandes : 345 pour l'Agglopolé/ Salon (dont 306 nouvelles demandes), 243 pour la communauté du pays d'Aix et 60 pour la Ciotat (dont 40 nouvelles demandes). Il s'agissait de personnes isolées pour 62 % des cas, de familles monoparentales dans 23 % des cas et de familles dans 16 % des cas. 323 places ont été attribuées à 165 ménages soit un taux de satisfaction de 25,5 % : 77 en CHRS et 88 en logement adapté (ALT, résidence sociale, foyer de jeunes travailleurs). 45 ménages ont été relogés, 30 dans le parc privé et 15 dans le parc public. La durée moyenne dans le dispositif pour accéder à un CHRS est de 2 mois et de 4 mois pour accéder à un logement intermédiaire.

3.3.4.1. La communauté du pays d'Aix

[372] Elle regroupe 34 communes et compte 12 gestionnaires hébergement logement (GHL).

[373] Les ménages accueillis dans les centres d'hébergement d'urgence sont dirigés vers des **pôles entretien** pour être orientés vers une structure d'insertion ou de logement adapté. Dans ce pôle entretien, l'utilisateur est reçu par un binôme de travailleurs sociaux. Sauf exception, l'un appartient à un accueil de jour, l'autre à une structure d'hébergement. Il existe deux pôles : le pôle personnes isolées et le pôle famille. Les deux pôles utilisent une grille d'entretien unique, validée par les partenaires et établie avec le SIAO. Le binôme doit déterminer à la fois le type de structure (CHRS, ALT, résidence sociale) et le nom de la structure vers laquelle l'utilisateur doit être orienté. Il peut faire deux préconisations différentes qui seront examinées en commission. Si le binôme s'entend avec l'utilisateur sur une préconisation, celle-ci est envoyée à la structure concernée qui a 48 heures pour valider ou refuser l'orientation. Si la place est disponible immédiatement, la structure contacte l'utilisateur qui est admis immédiatement, sans attendre la commission mensuelle. Sinon elle l'inscrit sur la liste d'attente.

[374] Une **commission territoriale de l'hébergement et du logement** est organisée tous les mois. Elle regroupe les CHRS, les gestionnaires de logements intermédiaires et les travailleurs sociaux des pôles entretiens (entre 20 et 30 personnes) et se déroule en trois étapes :

- La commission débute d'abord par une mise à jour des situations : elle valide les entrées décidées en pôle entretien ou lors de la commission précédente (date d'accueil dans la structure) et note les sorties des structures. Les dossiers des usagers qui ne se sont pas présentés dans la structure sont classés sans suite. Une partie de cette actualisation est effectuée par courriel, fax ou téléphone par les structures.

- La commission examine ensuite les nouvelles demandes complexes ou les situations pour lesquelles le binôme ne s'est pas mis d'accord, et procède à l'orientation. Concrètement, les participants disposent d'une fiche sur laquelle est indiquée le nom et prénom du demandeur, la structure qui a effectué l'évaluation sociale, le nom du référent social et les deux préconisations du binôme (type de structure et nom de la structure). Le référent est présent pendant la commission et présente en quelques mots l'usager et ces préconisations. Les structures préconisées indiquent ensuite si elles ont effectivement une place de disponible et le délai d'attente. La décision de la commission est ensuite indiquée sur la fiche. Les commissions ont démarré en mai 2011 et ont traité entre mai et août 2011, 82 demandes. Ces affectations ne concernent que les usagers orientés directement dans l'insertion (usager venant de l'urgence, hébergé chez des tiers ou à l'hôtel). L'orientation d'un ménage déjà hébergé en CHRS s'effectue de CHRS à CHRS sans passer par le pôle d'entretien. Il n'y a pas ni validation et ni visibilité sur ces transferts. Il semble pourtant nécessaire, à des fins d'observation sociale d'avoir au moins une visibilité sur ces transferts.
- La troisième étape est consacrée aux renouvellements. Elle concerne uniquement les usagers accueillis dans des logements temporaires dont la durée est limitée dans le temps (renouvellement d'ALT, ajustement des charges aux changements de situation...).

3.3.4.2. L'Agglopolo/ Salon-de-Provence

[375] Elle concerne 17 communes et compte 4 gestionnaires hébergement logement. La **commission des parcours** a été mise en place en novembre 2010 et réunit les GHIL mais aussi les partenaires de la mission locale, le CCAS, les MDS et la CAF. Elle est mensuelle et a traité 256 demandes entre janvier et août 2011. Toute demande d'hébergement d'insertion et de logement adapté (hors mise à l'abri immédiate) recueillie par un référent social grâce à la fiche unique d'évaluation est orientée à l'AVDL qui présente la situation lors de la commission : 35 % des demandes proviennent des CCAS, 20 % des MDS, 14 % de la Mission locale de Salon de Provence, 6 % d'établissements hospitaliers, 5 % par les acteurs du FSL (suivis ASELL) et 2 % par la CAF.

[376] Le déroulement de la commission est le suivant :

- Les GHIL font le point sur les entrées et sorties dans leurs dispositifs et sur leurs éventuelles disponibilités ;
- La situation des ménages sur liste d'attente est examinée afin d'actualiser les informations les concernant. Cette liste d'attente contient en moyenne quarante ménages et la durée moyenne entre le passage en commission de la demande et une proposition d'une entrée en GHIL est de trois mois ;
- Les nouvelles situations sont étudiées et la commission émet ses préconisations ;
- Le cas des ménages en hébergement ou logement adapté est abordé quand une problématique particulière se pose afin d'étudier en amont les possibilités d'y remédier.

[377] Les retours des préconisations sont faits aux ménages par leur travailleur social prescripteur. Le GHIL vers lequel un ménage a été orienté procède à l'admission du ménage dès lors qu'une place se libère. Le seul CHRS du territoire (la Fraternité Salonnaise, 34 places CHRS hommes isolés et 16 places stabilisation familles) accueille l'usager dans un premier temps sur des places d'urgence avant son éventuelle intégration en insertion, même si la commission a préconisé d'emblée une orientation vers l'insertion. Aussi, depuis septembre 2011, il a été convenu que toute nouvelle intégration en CHRS suite à une mise à l'abri immédiate serait également présentée à la commission dans le but d'éviter au maximum la filière intégrée et les admissions directes. Cette situation doit faire l'objet d'un suivi rapproché de la DDCS.

- [378] Il existe par ailleurs une **commission d'attribution des logements temporaires** gérée par Adamal et Adoma. Les bailleurs ne sont pas intégrés à cette commission mais le service logement de la Ville de Salon est présent. L'AVDL participe à des pré-commissions d'attribution de la Ville qui présente les situations des ménages prêts à sortir des GHL. Entre janvier et juin 2011, 27 ménages ont accédé à un logement adapté et 18 ont accédé sur cette période à un logement de droit commun (5 dans le secteur public, 13 dans le secteur privé).
- [379] La mission recommande un rapprochement de ces deux commissions à l'image de ce qui se fait ailleurs, afin d'améliorer la fluidité hébergement / logement.

3.3.4.3. La Ciotat

- [380] Elle compte trois gestionnaires hébergement logement. La commission parcours assure une mission de suivi des parcours. Comme elle est mensuelle, la plupart des orientations se font hors commission. Elle a donc surtout une mission de suivi des personnes rentrées dans le dispositif que ce soit en hébergement, en logement adapté ou les ménages à risque d'expulsion. La spécificité de cette commission est qu'elle continue à suivre les personnes même une fois qu'elles ont intégré un logement commun et ce, jusqu'à ce qu'elles ne soient plus considérées comme « fragiles ».
- [381] Chaque mois, un suivi est effectué pour chacune des 60 personnes inscrites dans la file active, que ces personnes soient dans le logement autonome, provisoire ou hébergé. Les services logement de la mairie participent aux commissions et permettent le recensement des ménages hébergés ou en résidence sociale prêts à sortir vers du logement autonome. Les bailleurs qui étaient présents au départ, ne sont plus venus.

3.3.5. Le traitement des personnes spécifiques

- [382] Il n'y a pas encore de lien formalisé entre le SIAO et la plateforme des demandeurs d'asile. La gestion se fait au cas par cas avec les travailleurs sociaux. Un rapprochement devra avoir lieu en 2012.
- [383] Il existe quatre CHRS labélisés « sortants de prison » hors Marseille et un CHRS à Marseille dans les Bouches du Rhône. Les demandes pour les personnes placées sous main de justice (PPSMJ) ne passent pas par le SIAO mais par deux postes AVDL spécifiques. Il existe un poste à Marseille et un 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 de signalisation sont transmises aux AVDL 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 sortants de prison. Pour les sorties définitives, il n'existe pas de places réservées.
- [384] Les lits haltes soins santé ne passent pas non plus par le SIAO, ils font l'objet d'orientation directe par les médecins ou les assistantes sociales des hôpitaux. En revanche, des demandes émanant d'établissements hospitaliers arrivent directement au SIAO. Toutefois, la sortie et la prise en charge de patients atteints de troubles psychiatriques posent problème. Il n'y a pas eu encore de contacts formalisés avec l'ARS sur ce point. Là encore, c'est un chantier à ouvrir en 2012.

3.3.6. La sortie vers le logement et les relations avec les bailleurs

- [385] A ce jour, le SIAO 13 n'a pas encore véritablement investi le secteur du logement sur Marseille. Hors Marseille, les AVDL ont tissé des liens avec les services logement de certaines villes (Salon de Provence et La Ciotat) mais pas encore de liens directs avec les bailleurs sociaux.

- [386] Des liens entre le secteur de l'hébergement et du logement préexistaient cependant à la mise en place du SIAO.
- [387] Un **outil d'analyse de la capacité des ménages à habiter un logement autonome**, commun aux bailleurs et aux gestionnaires de structures d'hébergement, a été élaboré en juillet 2009 par des professionnels de l'hébergement et du logement. Il s'agit de trois tableaux permettant d'évaluer la capacité d'un ménage à occuper et à utiliser son logement de façon autonome (entretien, abonnement électricité et gaz...), à l'assumer financièrement et à vivre dans le quartier et en interaction avec son environnement (bonnes relations de voisinage). Cet outil était le premier à être conçu et a ensuite été décliné dans d'autres régions. Toutefois, d'après les AVDL, cet outil n'est pas utilisé car les bailleurs s'attachent essentiellement à deux critères : un taux d'effort²⁹ du locataire de minimum 33 % et l'existence d'un dossier de surendettement si la personne a des précédents d'impayés.
- [388] Il existe également une collaboration entre la FNARS et les collecteurs du 1 % logement intitulée « **Action logement** ». Ce dispositif existe dans les Bouches-du-Rhône depuis 2007 et a été mis en place suite à l'épisode des Enfants de Don Quichotte. Il a alors été décidé de mobiliser, dans le cadre du PARSAs, le contingent relevant des collecteurs du 1 % logement pour les sortants de structures d'hébergement. Le réseau des collecteurs partenaires s'est étendu après le vote de la loi pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 donnant obligation aux collecteurs du 1 % d'attribuer 25 % de leur contingent aux ménages DALO. Ainsi, en 2010, quatre collecteurs se sont impliqués dans cette action. Depuis le 1^{er} novembre 2010, le dispositif est encadré par la Préfecture et la DDCS et cela s'est traduit par la création d'un poste AVDL spécifique à la FNARS. Cette personne est en lien régulier avec les autres postes AVDL du département, ce qui permet une bonne articulation des différents dispositifs. Le référent AVDL réceptionne une offre de logement du collecteur et la diffuse aux structures partenaires (CHRS, CADA, résidences sociales, ALT du département) qui lui envoient en retour des candidatures de ménages « prêts à sortir ». Il réunit alors une commission de proposition d'attribution composée de travailleurs sociaux uniquement. Cette commission choisit trois ménages en prenant en compte des critères de revenus (salaires, indemnités Pôle Emploi ou formation professionnelle rémunérée), d'ancienneté du parcours résidentiel et de typologie du lieu actuel de résidence, structure d'hébergement ou logement temporaire (priorité aux personnes hébergées en CHRS). Ces ménages sont ensuite proposés au collecteur qui fait l'interface avec la commission d'attribution du bailleur. En 2010, 87 logements ont été proposés par le biais de ce dispositif, 341 candidatures ont été reçues et 54 logements ont finalement été attribués. Les familles représentent une large majorité des ménages relogés (plus de 60 % des ménages) et 91 % des ménages relogés étaient des résidents de CHRS. Vingt-huit logements ont été repris en raison de désistements ou de l'absence de candidatures. Cela est lié à un raccourcissement des délais de désignation des candidats (demande des bailleurs de s'aligner sur les délais d'attribution DALO), empêchant la mise en place d'un accompagnement adapté et les visites sur place.
- [389] Il est prévu qu'à moyen terme ce dispositif intègre le SIAO. C'est un axe de travail pour l'année à venir. Cette intégration sera l'occasion de revoir le fonctionnement global du dispositif. En effet, compte tenu de la réduction des délais, les commissions sont actuellement organisées dès qu'il y a un logement à attribuer, d'où leur fréquence (en 2010, il y a eu 41 commissions pour 87 logements proposés contre 24 commissions en 2009 pour 86 logements). Ce mode de fonctionnement n'est pas satisfaisant et impacte la mobilisation des travailleurs sociaux participants aux commissions. Par ailleurs, le dispositif est globalement peu lisible pour les personnes hébergées susceptibles d'être candidates sur ces logements.

²⁹ Le taux d'effort est le rapport entre le loyer charges comprises sur les revenus mensuels permanents.

[390] Le choix du département des Bouches-du-Rhône comme territoire pilote pour la mise en œuvre du logement d'abord sera sans doute l'occasion pour le SIAO de s'investir et s'articuler en 2011 avec le secteur du logement. C'est l'objet de l'avenant n°1 du 30 novembre 2011 à la convention signée entre l'Etat et l'association SARA-GHU, porteuse de la gestion administrative et financière du SIAO.

[391] Par ailleurs, la question du devenir de la mission « **Ouvrir la ville** » se pose également. Du fait de son expérience sur la question de l'accès au logement des publics défavorisés et d'un travail partenarial pluridisciplinaire désormais ancien, la mission a toute sa place dans le processus du logement d'abord, en tant qu'instance de concertation, de mobilisation de partenariats, ou d'accompagnement et de diffusion d'expériences innovantes. Dans cette optique, des discussions concernant des axes de travail spécifiques ont eu lieu lors du dernier comité de pilotage du 24 novembre 2011. Toutefois l'articulation concrète avec le SIAO 13 n'a pas encore été abordée de façon précise et devra l'être. La dimension régionale de la mission va lui permettre d'être un facteur de diffusion de l'expérimentation « territoire volontaire pour la mise en œuvre du logement d'abord » dans les Bouches-du-Rhône aux autres départements de la région.

3.3.7. DALO / DAHO

[392] Sur l'année 2010, le total des recours DALO s'établit à 5251 et a progressé de 48,5 % par rapport à l'année 2009.

Tableau 30 : Le DALO dans les Bouches-du-Rhône

Total des recours déposés sur l'année 2010	Total des recours reconnus prioritaires et urgents au 30 novembre 2010	Nombre de ménages relogés au 30 novembre 2010
5 251	3 673 (dont 2 896 dans l'arrondissement de Marseille)	1 347 (dont 1 347 sur le contingent préfectoral)

Source : DDCS 13, pôle VALS

[393] Le contingent préfectoral est géré au sein même du pôle V.A.L.S de la DDCS par le service du logement social. Il comprend 28 138 logements identifiés. Il est géré en stock : lorsqu'un logement se libère ou est mis en service, le bailleur en informe la DDCS qui lui propose ses candidats. Il sert essentiellement au relogement des DALO dont la liste d'attente est également gérée par la DDCS. En 2009, 1 552 logements du contingent social se sont libérés ou ont été créés. Ces logements ont été entièrement mobilisés au service du DALO, à l'exception d'environ 100 logements par an proposés à des réfugiés politiques ou mis à disposition des bailleurs pour aider à reloger les ménages dont les logements sont démolis. L'objectif à terme est de récupérer auprès des bailleurs les 12 906 logements manquants pour reconstituer l'ensemble du contingent préfectoral soit 30 % de logements locatifs sociaux de chaque organisme bailleur.

- [394] Un groupe de travail réunissant en juin 2011 le SIAO, la DDCS, le secrétariat de l'UDAF (gestionnaire de la commission de médiation des Bouches-du-Rhône) et la Présidente de la commission a mis en place une nouvelle procédure d'instruction des recours en hébergement ainsi que des décisions de réorientations vers une structure d'hébergement. Elle répond à la nécessité d'articuler le dispositif du Droit à l'Hébergement Opposable avec le fonctionnement du SIAO. Dorénavant, les dossiers de recours vers une offre d'hébergement ou de réorientation vers une structure d'hébergement sont traités en amont de la décision de la commission de médiation. Le secrétariat de l'UDAF vérifie que chaque demande a fait l'objet d'un traitement par le SIAO via le référent social de l'usager. Dans le cas où aucun référent social n'est désigné, l'UDAF se charge d'en désigner un afin que la demande auprès du SIAO soit réalisée. Cette nouvelle procédure permettra une réponse plus adaptée à la demande de l'usager et un meilleur suivi des décisions.
- [395] De plus, le SIAO fait le point tous les mois avec la DDCS sur les ménages DALO afin d'actualiser la liste d'attente et de s'assurer du suivi des ménages. Il est prévu qu'il intervienne auprès des ménages qui ont refusé plusieurs logements afin de lever d'éventuels blocages. Dans certains territoires hors Marseille, le SIAO intervient lors de la commission d'attribution des bailleurs sociaux pour soutenir les dossiers prioritaires (parfois par l'intermédiaire du service logement de la ville qui est invité à la commission d'attribution).

3.4. Le SI et l'observatoire local

- [396] L'ensemble des départements de la région PACA a choisi le logiciel ProGdis ainsi que le 115. Le SIAO propose à chaque structure une formation au logiciel ProGdis. Un technicien informatique se déplace sur site pour former les équipes à l'utilisation du logiciel. 250 personnes ont déjà été formées. Toutefois, l'utilisation du logiciel n'est pas encore généralisé à toutes les structures de la région, on en est encore au stade de la montée en charge.
- [397] Les données d'observation sont transmises à la DDCS puis à la DGCS mais elles ne sont pas communiquées à la DRJSCS. Néanmoins, cette dernière travaille actuellement sur un tableau de bord hébergement - logement adapté dans le cadre du PDAHI. Ce tableau est commun et harmonisé pour l'ensemble des DDCS, il permet de suivre les capacités, les délais, le temps de séjour, la typologie des ménages et la fluidité des parcours. Ce tableau a déjà été testé et rempli par l'ensemble des structures le 30 juin 2011 et les données sont en cours de traitement. A terme, la DRJSCS espère utiliser ce tableau de bord ainsi que les chiffres du SIAO et du 115 pour mettre en place une observation à l'échelle régionale. La mission estime que la mise en place de cette observation sociale doit être prioritaire en 2012.

4. GOUVERNANCE LOCALE

- [398] Le pilotage de l'Etat est effectué par la DDCS. Elle préside le COPIL SIAO et participe à tous les comités de pilotage SIAO et AVDL. La DDCS a conçu une lettre trimestrielle « Les échos du PDAHI » dans le cadre du PDAHI 2010-2014 à destination des institutions et de tous les opérateurs de l'hébergement, de l'accès au logement et des bailleurs sociaux. C'est un outil de communication qui vise à donner une vie au plan, à traiter de questions d'actualité et qui permettra des échanges de bonnes pratiques. La première lettre, parue en septembre 2011, portait sur le SIAO.

- [399] Pour autant, la mission estime que le lien institutionnel avec certains partenaires du SIAO, notamment le Conseil général des Bouches-du-Rhône et la Ville de Marseille³⁰, est encore trop tenu. Ces partenaires n'ont pas été impliqués sur le plan institutionnel lors de la mise en place des SIAO, ni ensuite correctement informés de son fonctionnement. Des échanges ont lieu au niveau technique mais il serait souhaitable que l'Etat apporte au SIAO une plus grande visibilité sur le plan institutionnel.
- [400] De plus, un des points forts de la création de la DDCS est d'avoir rapproché les services en charge de la question de l'hébergement et de celle du logement. Le pôle ville, accompagnement et logement social (VALS) est garant de la continuité et de la fluidité de la communication entre les deux champs d'action pour maintenir le traitement transversal des questions, comme par exemple, celle de :
- l'hébergement des DAHO et son traitement par le SIAO,
 - l'offre de petits logements sur le contingent aux sortants de CHRS,
 - la contribution des collecteurs d'Action logement pour le public de l'AHl,
 - le dispositif des AVDL et le public DALO,
 - la mise en œuvre du projet "Territoire Pilote" pour lequel la DDCS13 a été retenue dans le cadre de l'appel à projet de la DIHAL
- [401] Pour autant, le lien avec logement n'a pas encore été assez soutenu dans le département et des synergies restent à créer entre les acteurs, notamment à travers le SIAO. Ce point doit faire l'objet d'une attention soutenue de la DDCS en 2012.
- [402] Enfin, la mise en place des SIAO a été reconnue comme prioritaire dans la synthèse régionale des PDAHI. Depuis l'été 2010, une commission régionale des PDAHI réunit mensuellement l'équipe projet PDAHI, c'est-à-dire les inspecteurs, qui dans chacun des six départements, ont rédigé les PDAHI. Le dispositif SIAO est systématiquement mis à l'ordre du jour. Un tableau de suivi a été élaboré et est renseigné chaque mois. La DRJSCS a décidé de financer un poste de coordinateur SIAO dans chaque département à partir de janvier 2011. Sa reconduction devrait être proposée chaque année. Une fiche de poste commune à l'ensemble des départements a été établie. Aussi, la DRJSCS a essayé d'amorcer un pilotage régional mais cela reste limité dans la mesure où les DDCS sont sous l'autorité des préfets. Cette coordination régionale doit être encouragée et impliquer également les SIAO afin de mutualiser les outils et d'avoir des pratiques cohérentes entre les départements d'une même région.

5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES

- [403] Les forces :
- Une organisation qui prend en compte les spécificités territoriales avec une utilisation originale du dispositif AVDL sur le hors Marseille.
 - Un début d'harmonisation des pratiques entre les travailleurs sociaux des différentes institutions (accueils de jour, accueils de nuit, maison de la solidarité...). Toutefois, il semble encore nécessaire d'informer les travailleurs sociaux qui réalisent des demandes d'hébergement afin d'améliorer leur connaissance des structures et des projets d'établissements.
 - Un traitement plus équitable des demandes avec une orientation prioritaire des personnes les plus précaires. Mais cela a une incidence sur le fonctionnement des CHRS qui accueillent des nouveaux publics, parfois difficiles (notamment des familles

³⁰ La Ville de Marseille est impliquée dans la prise en charge des sans abri car elle finance le Samu social de Marseille qui est un service municipal et l'unité d'hébergement d'urgence qui est la plus grosse structure d'accueil d'urgence de la ville.

avec enfants adolescents) et qui devront sans doute, à terme, adapter leur projet de service.

- Une attribution des places plus transparente et plus lisible pour les usagers : ils savent où ils en sont dans la liste d'attente et on peut estimer leur temps d'attente pour entrer en CHRS.

[404] Les faiblesses :

- Une utilisation du logiciel qui n'est pas encore généralisée à l'ensemble des travailleurs sociaux faisant des demandes d'hébergement, ni ouverte aux CHRS pour qu'ils valident l'admission des personnes ce qui permettra de mettre à jour les listes d'attente automatiquement.
- Une répartition encore inéquitable entre les structures d'hébergement des personnes rencontrant des problématiques difficiles (addiction, santé mentale) et/ou des familles avec des enfants adolescents.
- Une gouvernance trop éclatée et des liens hiérarchiques au sein du SIAO à clarifier : actuellement il n'y a pas de lien hiérarchique mais un lien fonctionnel entre les personnes travaillant au SIAO car ils dépendent d'employeurs différents. Cette situation ne peut véritablement perdurer. La constitution juridique du SIAO en GCSMS est en projet. Le comité de pilotage garderait la gouvernance mais le groupement s'ouvrirait à d'autres structures.
- Un partenariat avec les acteurs du logement (ALT, résidences sociales, maison relais...) à développer sur Marseille et à consolider sur le reste du département, notamment avec les bailleurs sociaux.
- Des partenariats à nouer avec l'ARS et les établissements psychiatriques pour améliorer l'accueil des personnes souffrant de troubles mentaux.
- Un lien institutionnel à renforcer avec le Conseil général pour améliorer les synergies.
- Une absence de participation des usagers au fonctionnement du SIAO. Un projet serait en cours pour les associer aux commissions d'évaluation et au comité de pilotage.
- Une coordination régionale des SIAO et une fonction observation à mettre en place dès 2012.

Annexe 3 : Le département de Paris

Résumé

- Un choix de mettre en place deux SIAO en lien avec les recommandations du rapport IGAS relatif à l'organisation de la veille sociale en Ile de France d'août 2010 : un SIAO urgence plus avancé que le SIAO insertion car il a pu s'appuyer sur la structure et le savoir-faire du Samu social de Paris qui héberge le 115 de Paris. La coordination entre les deux SIAO est encore limitée mais cela devrait s'améliorer avec l'intégration de locaux communs fin 2011.
- Un retard de plus d'un an dans la mise en œuvre mais qui s'explique par un contexte particulier et un dispositif en tension : un flux et un stock de personnes très importants à gérer, une multiplicité d'acteurs influents, ayant nécessité une longue période de préparation.
- Une régulation opérationnelle des places très récente (depuis le 17 octobre 2011) mais réussie pour le SIAO urgence qui concerne encore uniquement les personnes isolées. La coordination des maraudes parisiennes est également amorcée.
- Le SIAO insertion est encore émergent et attend de disposer d'un système d'information opérationnel pour pouvoir fonctionner avec la totalité des acteurs parisiens. Sa mise en place doit être accélérée.
- Le lien vers le logement est très ténu et concerne principalement les familles. Les demandes de logement sont encore gérées de façon artisanale par la DRIHL qui n'a pas une bonne visibilité sur le parc du logement adapté et qui est en cours de reconquête de son contingent préfectoral. Aucune action n'est engagée pour les personnes isolées hébergées à l'hôtel ou en CHRS. Il n'y a pas non plus d'évaluation précise du nombre de personnes concernées ni de visibilité sur la part qui serait « prête à sortir ».
- Une coordination régionale fragile mais qui devrait prendre son essor avec la mise en place du système d'information. Certains outils ont d'emblée été conçus au niveau régional comme la grille d'évaluation sociale ce qui simplifie ensuite la collaboration entre SIAO.
- Une présence politique forte de la Ville de Paris sur le sujet de l'hébergement et du logement mais qui reste en attente vis-à-vis du SIAO.

ANNEXE 3 : LE DEPARTEMENT DE PARIS.....	111
1. LES CHIFFRES CLES	113
2. LA CREATION DU SIAO	114
2.1. <i>Historique</i>	114
2.1.1. Le Samu social de Paris, une institution pionnière pour l'accueil de sans-abri.....	114
2.1.2. Un rapport de l'IGAS relatif à l'organisation de la veille sociale en Ile de France.	115
2.1.3. La création de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).....	115
2.2. <i>Procédure de création</i>	115
2.2.1. Pour le SIAO urgence.....	116
2.2.2. Pour le SIAO insertion	116
3. FONCTIONNEMENT DU SIAO	117
3.1. <i>Descriptif du fonctionnement SIAO urgence</i>	117
3.1.1. Moyens alloués.....	117

3.1.2. Un long travail de préparation.....	118
3.1.3. Une mise en place opérationnelle récente de la régulation des places d'hébergement d'urgence	119
3.1.4. Coordination des maraudes	122
3.1.5. Autres actions en cours.....	123
3.2. <i>Descriptif du fonctionnement SIAO insertion</i>	123
3.2.1. Une équipe en cours de constitution.....	123
3.2.2. La régulation des demandes et des places d'hébergement	124
3.2.3. Le traitement des personnes spécifiques	127
3.2.4. Le lien avec le logement.....	128
3.2.5. DAHO / DALO	133
3.3. <i>Articulation SIAO urgence et SIAO insertion</i>	133
3.4. <i>Systèmes d'information et observation sociale</i>	134
4. GOUVERNANCE.....	135
5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES.....	136
6. PERSPECTIVES POUR 2012	137

1. LES CHIFFRES CLES

Tableau 31 : Chiffres clés de la région Ile-de-France

Région	Décisions favorables DALO		Flux de la demande d'asile au 31/12/2010 (mineurs inclus)		Personnes couvertes par le RSA au 31/12/2010	Part de la population bénéficiaire du RSA dans la population totale	Total « refondation » exercice 2011 BOP 177 (action 12) en milliers €	
Paris			7 991	39,9%			209 420	19%
Ile de France	33 480	60,7%	20 017	44,5%	678 801 (17,5%)	5,7%	391 376,4	36%
Total France	55 140	100%	47 791	100%	3 868 391 (100%)	6,1%	1 087 152	100%

Source : DGCS, Service de l'Asile, DRIHL

Tableau 32 : Capacité en hébergement d'urgence et d'insertion au 31 décembre 2011

		Nombre de places	
Hébergement d'urgence	Hors CHRS	1820	11 575
	En CHRS	354	
	Nuitées d'hôtel	9 401	
Hébergement de stabilisation	Hors CHRS	1 872	2 461
	En CHRS	589	
Hébergement d'insertion		3 408	
Total hébergement		17 444	

Source : DRIHL 75

Tableau 33 : Capacité en logement temporaire à Paris fin 2009

	Nombre de places
Pensions de famille / maisons relais	531
Résidences sociales (hors maisons relais) ex	1707
Résidences sociales (hors maisons relais) ex	1755
Autres résidences sociales	1355
Foyers de jeunes travailleurs	2149
Foyers de travailleurs migrants	7199
Intermédiation locative	1178
Total logement intermédiaire	15 874

Source : APUR

[405] On dénombre 186 917 logements sociaux à Paris au 1^{er} janvier 2010 qui représentent 16,3 % des résidences principales contre 13,4 % au 1^{er} janvier 2001. Compte-tenu des livraisons prévues en 2010, le nombre de logements sociaux SRU au 1^{er} janvier 2011, peut être estimé à 197 359, soit 17,2 % des résidences principales. Il y a 121 937 demandeurs d'un logement social inscrits à Paris au 31 décembre 2010, soit 8 % des ménages parisiens. 12 000 demandes aboutissent chaque année à l'attribution d'un logement. Le taux de mobilité dans le parc social au 1^{er} janvier 2010 était de 6,5 % en Ile-de-France, de 5,5 % à Paris contre une moyenne nationale de 9,7 %.

2. LA CREATION DU SIAO

2.1. Historique

2.1.1. Le Samu social de Paris, une institution pionnière pour l'accueil de sans-abri

[406] Le 22 novembre 1993, le Dr Xavier Emmanuelli met en place avec l'aide du Maire de Paris des équipes mobiles d'aide qui vont aller dans les rues à la rencontre des personnes sans-abri. C'est la création du Samu social de Paris, basé sur le modèle du Samu médical. Puis très rapidement, des premiers lits halte soins santé voient le jour. Le 19 décembre 1994, le Samu social de Paris se constitue en groupement d'Intérêt Public (GIP). Le 22 novembre 1995, un numéro vert est créé qui deviendra le 115.

[407] Actuellement, le Samu Social de Paris regroupe :

- **Le 115**, numéro départementalisé d'urgence et d'accueil des personnes sans abri, gratuit et accessible H24. Le 115 de Paris assure 5 missions : Ecoute, Evaluation, Information, Orientation et Hébergement. Il est constitué de 3 pôles :
 - le pôle généraliste en activité 24h sur 24 est composé d'une « front line » qui ne prend que les appels courts (3 à 4 minutes) et qui traite de situations simples (hébergement des usagers connus), et d'une « back line » (durée moyenne des appels 15 à 20 minutes) vers laquelle sont orientés les problèmes plus complexes ou les situations nouvelles.
 - le pôle familles en activité du lundi au vendredi de 7h30 à 22h30 assure la mise à l'abri des familles à la rue primo arrivantes, sans papier ou déboutées.
 - le pôle infirmier en activité du lundi au vendredi de 9h00 à 18h00, régule les places en lits halte soins santé (LHSS). Les demandes émanant des hôpitaux et des centres d'hébergement sont validées par un médecin d'astreinte.
- **Le dispositif maraudes** constitué d'équipes mobiles d'aide qui fonctionnent toutes les nuits, de la maraude de jour et de l'équipe mobile de lutte contre la tuberculose ;
- **Un accueil de jour** « la maison dans le jardin » qui a un statut d'Espace Solidarité Insertion (ESI) ;
- **Deux centres d'hébergement d'urgence** (Oscar Roty dans le 15^{ème} et Montrouge) qui représentent 131 places hommes ;
- **Un pôle d'hébergement et de réservation hôtelière (PHRH)**, chargé de s'assurer de l'effectivité des dépenses engagées et des bonnes conditions d'hébergement des familles orientées par le 115 de Paris, l'Association pour les travailleurs Migrants et l'Ordre de Malte, la CAFDA, le 115 de Seine St Denis ;
- **Les lits halte soins santé** pour des personnes en situation de grande exclusion dont l'état de santé physique ou psychique nécessite un temps de repos ou de convalescence sans justifier d'une hospitalisation (170 lits répartis au sein de 5 LHSS). Ils sont ouverts 24h/24 et 365 jours par an et sont financés à 100 % par l'Assurance Maladie.
- **Une maison relais**, « L'alchimie des jours » (23 studios pour des personnes seules et 5 pour des couples) ;

- La « **Maison des femmes** » est un lieu d'hébergement spécifique destiné aux femmes en errance pour tenter de répondre à leurs besoins. La structure est ouverte 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 et peut accueillir 14 femmes pour des périodes de 6 mois, éventuellement renouvelables.

[408] Le budget total de fonctionnement du GIP Samu social de Paris était de 102,5 M€ en 2010 dont 78,8 M€ consacrés aux nuitées d'hôtel. En 2010, il a mobilisé en moyenne mensuellement 530 salariés dont 35 personnes mises à disposition.

2.1.2. Un rapport de l'IGAS relatif à l'organisation de la veille sociale en Ile de France

[409] Dans le cadre de la « refondation » de l'urgence sociale et de la mise en place des SIAO, le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme a demandé à l'IGAS un rapport portant sur l'organisation de la veille sociale en Ile de France. Ce rapport, publié en août 2010, préconise de créer à court terme deux SIAO par département, un SIAO urgence et un SIAO insertion. La mission recommande une articulation interdépartementale forte avec un fonctionnement « unifié » des SIAO (outils communs, logiciel unique, harmonisation des pratiques et circulation des informations en temps réel d'un département à l'autre). Elle propose à terme la constitution de seulement trois SIAO couvrant des populations d'importance comparable (Paris / Seine-Saint-Denis ; Val de Marne / Essonne / Seine et Marne ; Hauts-de-Seine / Yvelines / Val d'Oise).

2.1.3. La création de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

[410] La mise en œuvre des SIAO est intervenue dans un contexte de recomposition majeure du paysage administratif en Ile-de-France. En effet, le décret n°2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France a créé la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en région d'Ile-de-France, qui est une spécificité en France.

[411] Il s'agit de la fusion de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales et de la direction régionale de l'équipement, de la direction des affaires sanitaires et sociales de Paris et de la préfecture de Paris et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, des directions départementales de l'équipement et des préfectures des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Elle comprend un siège et, pour chacun des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, une unité territoriale.

[412] C'est un service déconcentré placé sous l'autorité du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière de logement, notamment le développement et le financement de l'amélioration de l'offre de logements et la lutte contre l'habitat indigne, de veille sociale, d'hébergement et d'accompagnement vers un logement pérenne des personnes sans-abri ou mal logées, d'accès au logement, de mise en œuvre du droit au logement opposable, de prévention des expulsions et de maintien dans le logement.

2.2. Procédure de création

[413] Il existe quatorze SIAO dans la région Ile-de-France : un SIAO unique dans deux départements (la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine) et deux SIAO, un pour l'urgence et un pour l'insertion, dans chacun des six autres départements, et notamment à Paris.

2.2.1. Pour le SIAO urgence

[414] Il n'y a pas eu d'appel d'offre formalisé sur la région Ile de France. Il y avait déjà eu des réflexions sur la partie urgence dans le cadre du groupement opérationnel de coordination de l'hébergement d'urgence (GOCHU) mis en place par la DIHAL et un consensus avait émergé pour construire le volet urgence sur le 115. Pour autant, sans préjuger du choix qui a été fait, la mission regrette que l'Etat n'ait pas procédé par appel d'offre, ce qui a l'avantage d'afficher clairement et publiquement le cahier des charges attendu de la future structure.

[415] Par lettre du 8 novembre 2010, le préfet de la région d'Ile de France, préfet de Paris, a confié au président du GIP Samu social de Paris, Mr Emmanuelli, la mission de préfiguration du SIAO Urgence de Paris (« SIAO UP »). Il précisait cinq axes prioritaires :

- Mettre en œuvre les conditions de régulation de toutes les demandes d'hébergement d'urgence garantissant la transparence du dispositif ;
- Proposer une organisation et des actions garantissant à l'usager une égalité d'accès aux places d'hébergement ;
- Simplifier pour l'usager les procédures d'orientation vers des structures d'hébergement d'urgence par la modification des pratiques et des organisations ;
- Coordonner les maraudes et les accueils de jour ;
- Proposer les articulations nécessaires avec le SIAO insertion et participer au dispositif régional de coordination opérationnelle des SIAO.

[416] Le principe de cette mission a été validé à l'unanimité par le conseil d'administration du GIP réuni en séance extraordinaire le 10 novembre 2010.

[417] Les orientations concrètes sur le plan opérationnel ont ensuite été adoptées lors du conseil d'administration suivant, le 16 décembre 2010. La feuille de route prévoyait sept axes de travail prioritaires qui ont été déclinés :

- Mise en place opérationnelle du SIAO Urgence de Paris
 - Régulation l'offre d'hébergement d'urgence à Paris
 - Coordination des maraudes parisiennes
 - Coordination des ESI et des accueils de jour
- Promotion du modèle institutionnel du SIAO urgence auprès des partenaires
- Contribution à l'observation sociale
- Articulation forte avec le SIAO Insertion Paris
- Participation au dispositif régional (SIAO francilien)
- Intégration et promotion du SIAO Urgence au sein du Samu social de Paris
- Rendre compte de l'activité du SIAO urgence.

[418] Le conseil d'administration du GIP ainsi que les services de l'Etat ont été régulièrement tenus au courant en 2011 de l'état d'avancement des travaux.

2.2.2. Pour le SIAO insertion

[419] Il n'existait pas de structure préexistante pour le SIAO insertion. Un GCSMS regroupant désormais 40 associations, soit la quasi-totalité des associations de l'hébergement parisien a été créé.

[420] Comme pour le SIAO urgence, il n'y a pas eu d'appel d'offre formalisé, ce que la mission déplore. Par lettre du 8 novembre 2010, le préfet de la région d'Ile de France, préfet de Paris, a confié au GCSMS en cours de constitution³¹, la préfiguration du SIAO insertion à compter du 1^{er} novembre 2010. Il précisait quatre axes prioritaires :

- Mettre en œuvre les conditions de régulation de toutes les demandes d'hébergement d'insertion garantissant la transparence du dispositif ;
- Identifier et orienter les personnes ayant besoin d'un logement de transition ou adapté ;
- Favoriser l'accès au logement ordinaire des personnes hébergées ou en formule de logement intermédiaire ;
- Proposer les articulations nécessaires avec le SIAO urgence et participer au dispositif régional de coordination opérationnelle des SIAO.

[421] Au printemps 2011, le préfigurateur a été recruté.

3. FONCTIONNEMENT DU SIAO

3.1. Descriptif du fonctionnement SIAO urgence

[422] Le SIAO Urgence est porté par le GIP Samu social de Paris qui s'occupe également du 115. La régulation du SIAO est séparée de la régulation du 115 et vient de déménager en décembre 2011 dans des locaux communs avec le SIAO insertion. Si la proximité avec le 115 était dans un premier temps une condition indispensable pour que le SIAO urgence s'organise en complémentarité et en cohérence avec lui, il apparaît désormais nécessaire à la mission que le SIAO urgence se rapproche du SIAO insertion afin de renforcer leurs liens et leur collaboration.

3.1.1. Moyens alloués

[423] L'équipe dédiée au SIAO urgence est constituée d'une dizaine de personnes : un directeur à temps plein et un quart temps du directeur de l'Observatoire du Samu Social de Paris depuis février 2011, ainsi que trois référents équivalents temps plein qui sont les cadres opérationnels (dont un travail social en charge de l'animation des commissions), quatre écoutants sociaux et deux opérateurs de saisie qui sont arrivés début octobre 2011.

[424] Le budget du SIAO urgence Paris pour 2011 est détaillé dans le tableau suivant. Ses recettes sont intégralement constituées de subventions de la DRIHL.

Tableau 34 : Budget du SIAO Urgence Paris pour 2011 (en €)

Dépenses	Montant	Recettes	Montant
Frais de structures	11 748	Subvention DRIHL 75	219 601
Frais de fonctionnement (fournitures, déplacements...)	53 217	Subvention DRIHL régionale	19 000
Frais de personnel	297 528	Reconduction subvention N-1	123 892
Total charges d'exploitation	362 493	Total recettes de fonctionnement	362 493
Total dépenses d'investissement (logiciel, matériel bureau, etc.)	28 163	Total recettes d'investissement (subvention DRIHL)	28 163
TOTAL DEPENSES	390 656	TOTAL RECETTES	390 656

Source : SIAO UP

³¹ L'arrêté préfectoral de constitution du GCSMS date du 24 novembre 2011.

[425] En 2012, le budget voté le 21 décembre 2011 a quasi doublé car il s'élève à 741 374€ Les dépenses supplémentaires concernent essentiellement les dépenses de personnel liées aux recrutements effectués en fin d'année 2011.

3.1.2. Un long travail de préparation

[426] La mise en place du SIAO a été l'occasion de recenser précisément toutes les places d'hébergement de Paris et de faire la part entre celles qui relèvent vraiment de l'urgence et celles qui relèvent de l'insertion. A cette fin, chaque structure a rempli une fiche de présentation pour définir son public cible. Cette démarche a pris du temps car la réalité fonctionnelle des structures ne correspondaient pas toujours aux dénominations officielles. Une cartographie a été établie centre par centre.

[427] Afin d'améliorer la qualité de la réponse apportée, notamment aux travailleurs sociaux, il a été décidé que le 115 serait désormais positionné uniquement sur les réponses directes aux usagers tandis que le SIAO devenait une ligne dédiée aux travailleurs sociaux des associations et des centres d'hébergement. Cette organisation semble pertinente à la mission car elle devrait permettre d'améliorer le taux et la qualité des réponses pour les deux publics. En effet, le taux moyen de décroché du 115 est de 14 % en 2011. Cependant, ce taux s'est nettement amélioré aux mois de novembre et décembre 2011 (respectivement 34 % et 37 %), au moment où le SIAO urgence a commencé à monter en charge (cf *infra*). Ces premiers résultats sont donc encourageants.

[428] La DRIHL a ensuite procédé à une répartition claire et transparente de la gestion des places entre le SIAO, le 115 et les structures elles-mêmes. Au 4 octobre 2011, 2403 places pérennes d'hébergement d'urgence ont été identifiées à Paris. Le SIAO en régule 44,3 %, le 115 36,7 % et 18,9 % restent en gestion directe par les centres (455 places). Les demandes de gestion directe des places ont du être justifiées (publics spécifiques, prolongations sociales...) et ont été validées par la DRIHL. Il s'agit principalement de la Boulangerie (216 places), du CASVP (43 places) et d'Emmaüs (38 places). Toutefois, ces centres, à l'exception encore de la Boulangerie, se sont engagés à informer le SIAO de leurs admissions. Ainsi, le SIAO a une visibilité sur 2200 places d'urgence de Paris. La mission rappelle qu'une visibilité sur 100 % des places doit être atteinte le plus rapidement possible.

[429] En effet, une des conditions nécessaires à la mise en place d'une régulation des places d'urgence était d'avoir une visibilité sur la totalité des places attribuées à Paris. A cette fin, le SIAO a élaboré une matrice standardisée d'occupation des centres qui détaille nominativement les personnes accueillies. Ce tableau déclaratif doit être renseigné quotidiennement par les centres et transmis le lendemain au SIAO soit par mail, soit par fax.

[430] Une expérimentation concernant la remontée d'information au SIAO a eu lieu du 1^{er} au 7 janvier 2011 avec neuf structures d'hébergement d'urgence regroupant 649 places. Elle a été un succès en termes de faisabilité (100 % des informations ont été remontées). Elle a permis de constater qu'en moyenne 3 % des places n'étaient pas utilisées, avec de fortes disparités selon les centres et les jours d'observation. Il s'agissait notamment de situations de double inscription qui devraient être résolues par la régulation des places par le SIAO. Elle a également permis de documenter le parcours des individus, et notamment la durée moyenne d'hébergement et le turn-over plus ou moins important des structures.

[431] Les partenaires ayant compris l'intérêt de cette visibilité, la DRIHL a généralisé courant janvier 2011 le dispositif à l'ensemble des structures parisiennes. Le SIAO a désormais une visibilité sur la totalité des places et des admissions réalisées.

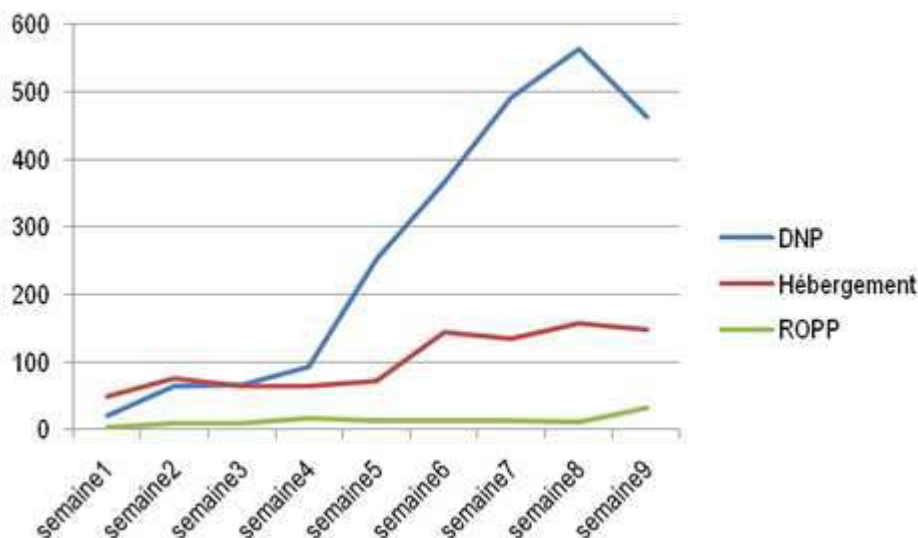
- [432] Au 30 juin 2011, un bilan effectué par le SIAO sur plus de 400 000 nuitées concernant près de 10 000 individus isolés différents confirme un taux de remplissage réel des structures à 97 % avec des variations allant de 92 à 100 % selon les structures. Les doubles inscriptions représentent 0,5 % des nuitées mais l'information de l'absence de l'utilisateur dans un des centres n'est remontée au SIAO que dans 8 % des cas. Ce dernier n'a pas pu réattribuer les 1837 places concernées qui ont donc été perdues. De façon plus globale, 12 772 places sont restées vacantes sur les 6 mois considérés (soit 3,1 % de la capacité théorique d'hébergement et l'équivalent de 74,6 places vacantes par jour en moyenne) alors que sur la même période, le 115 de Paris a prononcé 5 672 demandes non pourvues pour des personnes isolées.
- [433] Par ailleurs, si le 115 reste le principal orienteur des usagers (44 % des places), l'étude a mis en évidence la multiplicité des organismes ayant orienté les usagers : il s'agissait notamment d'associations dans 12 % des cas, de services sociaux dans 8 % des cas, de centres d'hébergements d'urgence dans 6 % des cas et de maraudes dans 4 %. L'ensemble de ces observations démontre l'intérêt de la mise en place d'une régulation afin d'optimiser le dispositif.

3.1.3. Une mise en place opérationnelle récente de la régulation des places d'hébergement d'urgence

- [434] Avant le SIAO, la seule régulation qui existait était faite par le 115 et concernait 30 % des places. Afin de préparer l'extension de cette régulation à près de 80 % des places, une expérimentation de régulation a été mise en place du 30 mai au 17 juin 2011 avec treize structures représentatives des demandeurs (maraudes, accueils de jour, CHU, PSA, services sociaux d'hôpitaux...) et des offreurs. L'objectif était de gérer la remontée active des places disponibles, de tester les modalités de fonctionnement (horaires, outils, ...) et recueillir les appréciations des partenaires. L'expérimentation ne portait que sur les demandes d'hébergement pour des personnes isolées provenant de professionnels (travailleurs sociaux), elle ne traitait pas des appels directs des usagers.
- [435] Le SIAO était joignable par téléphone de 9h à 21h du lundi au vendredi. Après 21h et le week-end, le relai était pris par la coordination du 115 de Paris. Cette organisation a été maintenue après l'expérimentation car il y a, pour l'instant, très peu d'appels le soir et le week-end. En revanche, les horaires ont été adaptés pour mieux correspondre aux activités des partenaires (8h30-19h). Une trame d'appel spécifique a été élaborée avec les opérateurs en mars 2011 afin d'optimiser le contenu des demandes et pouvoir traiter équitablement et efficacement les appels reçus.
- [436] Cette expérimentation a été très positive. Il y a eu 261 appels dont 88 % traités sans attente. Ils concernaient 160 demandes pour des personnes différentes. Il est à noter que le recours effectif au SIAO a été moindre que le nombre de demandes envisagé préalablement par les opérateurs eux-mêmes (entre moitié et quatre fois moins). Ce point confirme l'importance d'objectiver les demandes. 78 % des demandes ont abouti à un hébergement. 67 % des demandes comportaient une préconisation du travailleur social visant à trouver une place la plus adaptée pour l'utilisateur et cette préconisation a pu être suivie dans 63 % des cas. Toutefois, dans 9 % des cas, l'utilisateur ne s'est pas présenté dans la structure d'hébergement en dépit de la préconisation établie. Ceci interroge la concertation entre le professionnel et la personne à la rue. La régulation par le SIAO a permis à certains demandeurs d'avoir accès à des centres d'hébergement avec lesquels ils ne travaillaient pas auparavant. En ce sens, il a initié son rôle de coordination des acteurs locaux et doit le poursuivre. La visibilité sur les disponibilités et la possibilité d'obtenir un hébergement pour plusieurs nuits ont été appréciées par les partenaires.

- [437] La participation des structures d'hébergement s'est révélée très positive vis-à-vis du SIAO. La remontée des places à disposition du SIAO s'est opérée efficacement. Le public orienté par le SIAO était généralement adapté aux places. Mais le taux de présence a été inférieur ou égal à celui habituellement constaté par les centres : seuls 59 % des places ont été distribuées par le SIAO, le reste a été « rendu » aux structures. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce constat : la demande n'a pas été aussi soutenue que prévue ce qui a limité les attributions de places dont le volume avait été calibré sur une base plus importante. Mais il est également possible que cette expérimentation ait objectivé les vrais taux d'occupation des structures qui étaient auparavant surestimées.
- [438] Les expérimentateurs ont ensuite été de bons relais auprès des autres acteurs car ils se sont rendu compte que cette régulation répondait à leurs besoins.
- [439] La trame d'appel a été complétée suite à cette expérimentation, notamment pour vérifier si une demande a bien été formulée auprès SIAO insertion et si l'utilisateur a un référent personnel. Le cas échéant, le SIAO lui en propose un.
- [440] Le SIAO urgence est opérationnel pour la régulation de la totalité des places d'urgence pour les personnes isolées depuis le 17 octobre 2011. La montée en charge du dispositif a été progressive jusqu'à la mi-décembre, en intégrant au fur et à mesure des semaines les prescripteurs et les offreurs correspondants en termes de publics. Chaque semaine, le SIAO a intégré entre 15 et 20 nouveaux partenaires. Une réunion était organisée chaque lundi de la semaine précédant l'intégration pour leur permettre de se connaître et réexpliquer la procédure. L'intégration ne concerne pour l'instant que les structures bénéficiant d'un financement public (Etat et/ou le département), et pas encore les structures bénévoles (intégration prévue en 2012).
- [441] Dans la mesure où il n'y a pas actuellement de connexion du système d'information du SIAO avec les structures extérieures, les places disponibles sont adressées par fax ou par mail au SIAO et sont saisies directement par l'équipe du SIAO dans le logiciel.
- [442] Un premier bilan de l'opération montre que cette montée en charge de la régulation des places s'est bien passée. Elle concerne les 2400 places pérennes d'hébergement d'urgence ainsi que les 800 places hivernales et les 800 mises à l'abri (gymnases, accueils de jour qui restent ouverts la nuit). 150 prescripteurs peuvent recourir au SIAO UP et 45 structures voient tout ou partie de leurs places régulées. Entre le 17 octobre et le 16 décembre 2011, le SIAO a reçu 3151 demandes d'hébergement pour des personnes isolées qui correspondaient à 1274 personnes distinctes (307 femmes et 967 hommes). Cela représente en moyenne 2,6 demandes d'hébergement pour chaque homme et 2,1 demandes pour chaque femme.
- [443] Le graphique suivant détaille la montée en charge du dispositif. Depuis fin novembre, le SIAO reçoit environ 700 demandes par semaine. Le graphique met en évidence la forte augmentation des demandes non pourvues au mois de novembre 2011 qui était notamment liée à la non ouverture de la totalité des places hivernales. 1970 demandes au total n'ont pu être satisfaites (62,5 %). Ce taux était plus fort pour les hommes (65 %) que pour les femmes (52,5 %). Il est intéressant de noter que 2,7 % des orientations sont refusées par les personnes.

Graphique 3 : Evolution des demandes pourvues, des demandes non pourvues (DNP) et des refus d'orientation par la personne (ROPP) entre le 17 octobre et le 16 décembre 2011



Source : SIAO UP

- [444] Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la régulation sur le taux d'occupation des places dans les centres d'hébergement. Pour autant, une observation des nuitées de juin à décembre 2011 est menée actuellement par le SIAO UP afin de confirmer ou infirmer le taux de vacances de 3 % observé en juin 2011.
- [445] Une évaluation est également prévue à trois mois pour recueillir l'avis des partenaires. Le SIAO urgence prévoit de passer des conventions avec tous les acteurs de la veille sociale et de l'hébergement en vue de formaliser les attentes et les engagements réciproques (mode de fonctionnement, confidentialité des données...) au printemps 2012. Ce conventionnement devra être effectif au plus tard à la fin du 1^{er} semestre 2012.
- [446] La priorité est donnée actuellement au territoire parisien sans pour autant exclure les sollicitations des autres SIAO franciliens. En effet, une coordination est nécessaire pour optimiser le parcours des usagers, notamment quand les familles vont être intégrées au dispositif. Le Samu social gère déjà par exemple les nuitées hôtelières du 115 du 93 et il y avait des doublons avec deux nuitées d'hôtel dans les deux départements 75 et 93. De plus, les familles sont logées dans toute l'Ile-de-France : après 6 mois d'hébergement dans le 77, les familles doivent basculer sur un suivi par le SIAO 77. Cette coordination en SIAO pose le problème de la visibilité des places hors Paris, et notamment de la petite couronne, et nécessitera d'harmoniser les définitions et les outils qui ne sont pas les mêmes d'un côté du périphérique et de l'autre (qu'est ce qu'une famille ? une place ? etc.). Ce point a déjà été souligné dans le rapport de l'IGAS sur la veille sociale en Ile-de-France. Aucun point d'amélioration n'est noté par la mission. Aussi, la coordination avec les autres SIAO franciliens, et notamment ceux de la petite couronne doit être une priorité de l'année 2012.
- [447] Par ailleurs, les services sociaux polyvalents du département prennent en charge des publics qu'ils envoient directement vers des structures d'hébergement ou dans des hôtels pris en charge par le département. Ces publics ne sont pas les mêmes que ceux qui s'adressent au 115. Ce ne sont pas des personnes errantes, il y a forcément un ancrage dans un arrondissement : ce sont des personnes expulsées ou à risque de l'être, en attente d'un relogement ou hébergés chez des tiers. Cela représente 200 demandes par mois (familles et isolées). Ces demandes doivent également être régulées par le SIAO et comptabilisées à des fins d'observation sociale.

3.1.4. Coordination des maraudes

- [448] Tous les hivers, il y a en moyenne 40 maraudes différentes sur Paris avec des zones blanches de non couverture. Dès la fin 2009, le principe d'une coordination avait été décidé par la Ville de Paris et l'Etat dans le cadre du GOCHU. Paris a été découpé en quatre zones (nord, sud, ouest et centre-est), confiées chacune à quatre opérateurs (Emmaüs, Les Enfants du Canal, Aurore et Aux Captifs La Libération). Le rôle de ces coordinateurs de zone était d'identifier qui intervenait sur chaque territoire et pour quel public ainsi que les liens établis avec les mairies d'arrondissement. Cette coordination s'adressait essentiellement aux maraudes d'intervention sociale dont l'objectif est d'établir une évaluation sociale de l'utilisateur et de l'engager dans une démarche d'insertion, et pas aux maraudes d'évaluation et d'orientation type Samu social, BAPSA, ou RATP, dont l'objectif est l'évaluation de premier niveau et la mise à l'abri. Toutefois, il n'était pas certain que ces coordinateurs aient la capacité de s'imposer pour définir les interventions des uns et des autres.
- [449] Le SIAO urgence a été chargé d'assurer la mission de coordination des maraudes à Paris. L'objectif est d'apporter de la visibilité aux interventions des équipes mobiles afin d'affiner la connaissance du public (observation sociale), de mieux articuler, à partir de la situation de l'utilisateur, les actions des différents opérateurs (éviter les zones blanches et les zones trop couvertes), et développer les complémentarités entre les acteurs et notamment entre les maraudes d'intervention sociales et les maraudes d'orientation.
- [450] Le SIAO a choisi de s'appuyer sur la coordination de zone déjà installée depuis décembre 2009 tout en l'élargissant aux maraudes d'évaluation et d'orientation. Les coordinateurs de zones seront chargés du pilotage de proximité, en lien direct avec les opérateurs et assureront le relais opérationnel du SIAO urgence.
- [451] Comme pour la régulation des places d'hébergement, le SIAO urgence a procédé par étapes. Des outils simples ont été élaborés avec les partenaires et l'Observatoire du Samu social de Paris permettant de savoir qui a rencontré quel usager, à quelle heure, où et quelle prestation a été engagée (liste de 12 prestations : écoute, soutien, accompagnement à une structure de soins...). Les opérateurs remplissent ces données sur site et les envoient ensuite au SIAO par fax ou par mail. Le SIAO les analyse et les restitue ensuite aux coordinateurs de zone et aux intervenants.
- [452] La matrice a été testée en mai 2011 auprès des équipes mobiles du Samu Social de Paris et portait sur plus de 2000 personnes différentes vues. L'expérience démontre que les informations peuvent être facilement standardisées et pourront donc faciliter les échanges d'information entre les acteurs (équipes de maraude, coordinateurs de zone, SIAO UP) afin de mieux articuler leurs actions.
- [453] Les résultats ont été présentés en juin aux partenaires mais des réticences ont émergé, notamment concernant l'intérêt du dispositif et sur le rôle du coordinateur de zone par rapport au SIAO urgence. La situation semble s'être débloquée fin novembre 2011 à l'annonce notamment du partage des données récoltées, en donnant accès aux coordinateurs de zones au module maraude du logiciel ALOHA du SIAO UP. Un travail a été enclenché sur la gestion des situations les plus préoccupantes et la coordination de ces interventions. De plus, les associations ont donné leur accord pour un traitement centralisé des signalements.
- [454] La mission estime indispensable que cette coordination se mette en place rapidement avec l'ensemble des acteurs associatifs. Ces maraudes sont pour l'essentiel financées par l'Etat et leur fonctionnement doit être articulé. La DRIHL doit soutenir le SIAO UP si des réticences perduraient de la part des partenaires.

3.1.5. Autres actions en cours

- [455] Le SIAO urgence doit également coordonner les 15 espaces solidarité insertion (ESI). Ce sont des accueils de jour qui font du suivi social. Il s'agit de la première ligne de l'accueil social. Ils reçoivent les usagers et rédigent la fiche de demande d'hébergement d'insertion. La centralisation des demandes par le SIAO insertion va les alléger de nombreux appels (ils ne feront plus qu'une demande là où ils en faisaient jusqu'à 80 auparavant). Mais cela va être compensé par le fait qu'ils ont vocation à devenir des référents sociaux pour les personnes qui n'en ont pas actuellement.
- [456] Cette coordination est actuellement en stand by dans l'attente de l'audit en cours des ESI par un cabinet demandé par les trois financeurs (Etat, Ville de Paris et RATP).

3.2. Descriptif du fonctionnement SIAO insertion

- [457] Le SIAO insertion est à ce jour moins avancé que le SIAO urgence. Sa montée en charge est plus lente car il n'est pas issu d'une structure préexistante. Pour autant, la mission estime que sa mise en place doit être accélérée avec le soutien de la DRIHL.
- [458] Le GCSMS créé le 24 novembre 2010 réunit désormais 40 associations, soit la quasi-totalité des associations intervenant dans le champ de l'hébergement à Paris. Compte-tenu du nombre d'associations concernées et de leur diversité, la gouvernance du GCSMS reste complexe. Il n'est pas encore certain que l'ensemble des objectifs du SIAO soient pleinement partagés par les acteurs.
- [459] L'assemblée générale, constituée des membres fondateurs et des adhérents, se réunit deux fois par an. Ils disposent chacun d'une voix délibérative. Un bureau, élu pour un an, est composé de sept membres rééligibles, tous issus de l'assemblée générale. Il se réunit au moins une fois par trimestre et veille à la mise en œuvre des orientations et des décisions de l'assemblée générale. Il s'est réuni six fois en 2011.

3.2.1. Une équipe en cours de constitution

- [460] Les recettes du SIAO insertion sont, comme le SIAO urgence, intégralement constituées de subventions de la DRIHL.

Tableau 35 : Budget du SIAO Insertion Paris pour 2011 (en €)

Dépenses	Montant	Recettes	Montant
Frais de fonctionnement et fournitures	69 556	Subvention DRIHL 75	351 804
Services extérieurs (loyer, entretien, maintenance...)	127 540		
Frais de personnel	229 483	Fonds dédiés DRIHL (reports)	95 200
Impôts et taxes	14 146		
Dotations aux amortissements	6 279		
TOTAL DEPENSES	447 004	TOTAL RECETTES	447 004

Source : SIAO insertion Paris

- [461] En 2012, le budget du SIAO insertion Paris s'élèvera à 580 574€, notamment en raison de frais de personnel plus élevés.

[462] Le personnel du SIAO insertion est constitué d'un directeur, de trois postes de coordinateurs, d'un chargé de mission (CDD) pour accompagner la mise en place du SI-SIAO, d'un mi-temps pour l'observation sociale (l'autre mi-temps sera porté par le SIAO Urgence), d'une assistante de direction et d'un poste de secrétaire en CDD (4 mois) pour les saisies, compte tenu des défaillances du SI SIAO. Ils sont tous salariés du groupement. L'effectif cible prévu est de sept à huit ETP.

3.2.2. La régulation des demandes et des places d'hébergement

[463] Il n'y a pas encore de régulation des demandes d'hébergement d'insertion. Le SIAO insertion attend de pouvoir disposer du système d'information de l'Etat pour monter en charge. Ce logiciel est en effet indispensable à la fois pour gérer les disponibilités des 122 structures d'hébergement de Paris, mais également les demandes des travailleurs sociaux du département, des associations, du CASVP ou de l'AP-HP. Le SIAO estime entre 2000 à 4000 le nombre de travailleurs sociaux concernés qu'il faudra former à l'utilisation du logiciel. Pour autant, la mission estime que dans l'attente de ce logiciel, des travaux préparatoires auraient pu être menés par le SIAO insertion, notamment la sensibilisation des travailleurs sociaux du secteur et des structures d'hébergement d'urgence aux futures procédures. Le logiciel est certes un outil indispensable mais il ne résoudra pas tous les problèmes et blocages que le SIAO rencontrera et qu'il doit d'ores et déjà commencer à lever.

[464] Actuellement, les commissions fonctionnent uniquement pour l'orientation des familles. Elles se sont mises en place en mai 2011 et sont en train de terminer l'examen des situations des 1390 familles hébergées à l'hôtel et commencent à étudier le flux des nouvelles familles qui sont depuis moins de six mois à l'hôtel. Mais elles n'ont pas encore la totalité du flux car les services polyvalents de secteur, les PSA (qui font des domiciliations) et les accueils de jour associatifs ne sont pas encore intégrés. Leur composition est donc restreinte aux 24 structures qui accueillent des familles sur Paris et ne sont pas encore ouvertes aux prescripteurs.

[465] Une grille unique d'évaluation sociale a été élaborée au niveau régional sous l'égide de la FNARS Ile-de-France. La mission regrette que ce travail n'ait pas été confié aux préfigureurs des différents SIAO d'Ile-de-France.

3.2.2.1. La mission d'évaluation des familles « Hôtel 115 »

[466] A Paris, l'Etat paye 9200 nuitées pour héberger environ 2300 familles à l'hôtel sur toute la région Ile-de-France. Paris représente 70 % de la charge qui pèse sur l'Etat au titre du financement de l'hébergement hôtelier en Ile-de-France. L'ensemble des nuitées est géré par le pôle réservation hôtelière (PHRH) du Samu social de Paris. Parmi ces ménages, 1390 familles hébergées depuis une date antérieure à mars 2011 ne bénéficiaient d'aucun diagnostic social ni de suivi. Ces familles ont fait l'objet d'une des premières actions du SIAO 75 insertion dont l'objectif était d'effectuer une évaluation sociale de ces familles afin de leur proposer une orientation adaptée à leur situation.

[467] Le SIAO insertion a mis en place à compter de mars 2011, avec l'aide de six associations, une équipe mobile composée de huit travailleurs sociaux répartis sur les différents départements d'Ile-de-France. Le PHRH du Samu social envoie une liste d'hôtels et les noms des familles à ces huit travailleurs sociaux. Ils prennent rendez-vous avec les familles et vont les voir dans leurs hôtels. Ils les rencontrent au moins deux fois (entretien 1h/1h30 soit 2h30 au total), remplissent la grille d'évaluation sociale et préconisent une orientation « générique » vers un type de structure (hébergement, logement adapté, logement social), mais pas le nom d'un établissement précis.

[468] Le travailleur social de l'équipe mobile qui a fait l'évaluation devient le référent personnel du ménage. A terme, en vitesse de croisière, ce sera le travailleur social du secteur ou du centre d'hébergement de la famille qui deviendra le référent social. Cette évaluation est ensuite envoyée par mail au SIAO qui la saisit dans le tableau Excel. A terme l'évaluateur/ prescripteur saisira directement l'évaluation sur le logiciel.

[469] Elle est ensuite examinée lors des deux commissions d'orientation composées de quatre travailleurs ou cadres sociaux représentant les 22 établissements hébergeant des familles à Paris, qui se réunissent chaque semaine. Environ 20 à 30 dossiers sont examinés à chaque commission. La commission valide dans 75 % des cas la préconisation proposée par le travailleur social. Les modifications sont bien acceptées par les travailleurs sociaux car elles sont souvent liées à une méconnaissance de l'offre existante.

[470] Le tableau ci-dessous décrit l'orientation proposée pour les 1031 familles qui ont déjà été évaluées. Plus de la moitié des orientations concernent des CHRS (53 %).

Tableau 36 : Bilan des évaluations des familles hébergées à l'hôtel en Ile-de-France au 2 décembre 2011

Orientation retenue	Nombre de familles	Pourcentage
Vers un CHRS ou un centre de stabilisation	547	53%
Familles proposées en attente d'une réponse	27	
Familles admises	24	
Familles en attente d'une proposition	496	
Vers le logement	295	28,6%
Dont logement adapté (résidences sociales)	20	
Dont Solibail	162	
Dont le logement social de droit commun	109	
Reste (situations atypiques)	4	
Vers les plateformes des demandeurs d'asile	189	18,3%
Sous total	1031	100%
Familles n'ayant pas pu être évaluées (départ hôtel, adresse erronée, ont trouvé logement...)	126	
Familles en cours d'évaluation	120	
Familles restant à évaluer	110	
Non connu	3	
TOTAL	1390	

Source : SIAO Insertion 75

[471] Les familles sont inscrites sur des listes d'attente en fonction de critères classiques : ancienneté de la demande, ancienneté de la situation (durée d'hébergement à l'hôtel), vulnérabilité évaluée, DAHO, DALO.

- [472] En juillet 2011, dans le cadre du plan d'action pour la réduction des nuitées hôtelières, la DRIHL Paris a mobilisé le contingent préfectoral et les accords collectifs départementaux pour permettre des sorties effectives de CHRS vers des logements (voir *infra*). De leur côté, les 22 CHRS accueillant des familles sur Paris se sont engagés à mettre à disposition les places ainsi libérées pour accueillir des sortants d'hôtel. Douze CHRS ont effectivement mis à disposition des places. Dès qu'une place s'est libérée dans une structure d'hébergement, le SIAO a proposé le dossier d'une famille. Si la structure refuse, on leur envoie un second dossier. Ainsi, pour pourvoir les 129 places disponibles en CHRS correspondant à 51 familles (24 familles admises et 27 en attente d'une réponse) le SIAO a dû proposer en trois mois 96 familles. Il y a eu 28 refus des structures d'hébergement, 15 refus des familles et 2 refus DRIHL car il s'agissait d'une erreur d'orientation de la commission.
- [473] Les refus des CHRS sont argumentés : âge des enfants inadapté en lien avec l'agrément de la DHRIL, personnes sans papiers, inadaptation de la place (handicap, composition familiale), changement situation familiale. Mais certains de ces motifs ne sont pas valides car ils contreviennent au principe d'accueil inconditionnel. Le problème concerne quelques établissements ayant des projets sociaux figés. Le SIAO n'ayant pas le pouvoir de forcer à une attribution, ils font remonter ces refus non justifiés à la DHRIL. Ce point sera également abordé lors des assemblées générales du GCSMS. Le SIAO a déjà reçu le soutien de la tutelle et de la direction du CASVP, mais le problème n'est pas encore résolu. Il doit l'être sans délai.
- [474] Les refus des familles portent principalement sur l'hébergement collectif, ce qui peut s'expliquer après deux ou trois ans à l'hôtel, ou sont liés au changement dans la situation (nouveau travail, nouvel enfant...).
- [475] Ces évaluations seront caduques en trois mois et il est probable que ces familles n'auront pas trouvé de solution dans ce délai. De plus, certaines familles ont refusé de quitter l'hôtel alors qu'elles avaient des places en CHRS car elles n'y étaient pas préparées. La question de leur actualisation se pose et devra être résolue au 1^{er} semestre 2012.

3.2.2.2. Le fonctionnement pérenne prévu

- [476] Début 2012, dès que le logiciel sera opérationnel et les acteurs formés, le SIAO mettra en place les commissions pour les personnes isolées. Il est prévu deux réunions hebdomadaires supplémentaires. Les évaluations sociales se feront directement dans les CHU en utilisant la grille unique d'évaluation régionale.
- [477] Le SIAO insertion Paris ne traitera que les demandes d'hébergement remplies à partir du formulaire régional. Les travailleurs sociaux du secteur de l'urgence sociale devraient être incités à l'utiliser car ils ne feront plus qu'une seule demande quand ils en faisaient jusqu'à 80 auparavant. Ce formulaire unique permettra également de supprimer les doublons.
- [478] La visibilité des places sera possible grâce au logiciel. Une des premières actions sera sans doute la gestion de la fin de la période hivernale. Le SIAO insertion s'est en effet engagé auprès du Préfet de région et du Maire de Paris à proposer des solutions à la sortie des centres temporaires d'hébergement. Le SIAO urgence participera aux commissions afin d'améliorer l'articulation entre les deux secteurs.

- [479] Après validation de l'orientation par la commission vers un type de structure, le SIAO attribue les places disponibles portées à sa connaissance, en fonction des listes d'attente. Il s'agit du point le plus sensible car si les structures d'hébergement contestent rarement l'orientation vers un CHRS, elles discutent l'orientation vers leur structure propre. Le SIAO n'a pas l'autorité pour imposer les ménages. De plus, la structure même du GCSMS peut constituer une fragilité car le SIAO se retrouve alors en conflit avec des membres de son assemblée générale. Aussi, la tutelle devra être particulièrement vigilante et suivre la montée en charge des commissions.
- [480] Enfin, le SIAO va mettre en place une commission technique lui permettant d'échanger avec ses partenaires sur les difficultés rencontrées, de constituer une jurisprudence applicable aux commissions d'orientation, et de réajuster le cas échéant, les outils utilisés. Cette commission va se tenir tous les mois à compter de 2012. Elle est constituée outre de l'équipe du SIAO insertion, des trois chefs de service de centres d'hébergement ou de logement, de trois travailleurs sociaux des opérateurs et d'un représentant de la DHRIL 75.

3.2.3. Le traitement des personnes spécifiques

- [481] Le SIAO insertion n'a pas mis en place de commissions pour certains publics spécifiques comme les sortants de prisons ou les femmes battues. Le sujet est en cours de réflexion et a fait l'objet de groupe de travail pendant l'été 2011. L'objectif est de réduire les effets filières et de les circonscire au strict minimum avec dans tous les cas une visibilité totale pour le SIAO. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont d'ores et déjà été intégrés à la régulation du SIAO urgence.
- [482] Il n'y a pas non plus de protocole formalisé avec le secteur sanitaire. A l'occasion des groupes de travail sur les SIAO en juin et juillet 2011, l'articulation du secteur de l'hébergement avec le secteur sanitaire a été abordée avec la participation active de l'ARS sur ce sujet. Les travaux sont toujours en cours.
- [483] L'ARS et la DRIHL travaillent actuellement à la rédaction d'une convention qui sera signée par le préfet de région qui portera notamment sur l'observation sanitaire et sociale, le développement d'une démarche de bienveillance en établissements et services sociaux et médico-sociaux, la conduite de la lutte contre l'habitat indigne, la prise en compte des publics vulnérables dans la gestion des alertes et des crises sanitaires, la définition et la mise en place de programmes expérimentaux communs visant notamment à l'hébergement des publics confrontés à des difficultés spécifiques, à l'accès au logement accompagné des personnes handicapées.
- [484] Cette convention identifie aussi des modalités d'actions et des outils comme la participation de la DRIHL aux travaux et instances telles que la conférence régionale de la santé et de l'autonomie, les commissions de coordination des politiques publiques de santé, l'élaboration du programme régional d'accès à la prévention et aux soins, l'élaboration et suivis des contrats locaux de santé pour ce qui concerne les UT.
- [485] Par ailleurs, l'ARS est en train de se désengager du financement de la partie hébergement de certaines actions du PRAPS. Elles concernent des publics relevant de pathologies spécifiques (SIDA/IST et hépatites) ou pratiques addictives. Des échanges sont en cours entre la DRIHL et l'ARS pour résoudre ces difficultés.
- [486] Des avancées concrètes devront être constatées sur l'ensemble de ces points en 2012.

3.2.4. Le lien avec le logement

- [487] Le lien du SIAO insertion avec le logement n'est pas du tout développé. C'est un des gros points faibles du SIAO insertion pour la mission.
- [488] Le SIAO insertion a organisé une réunion d'information le 29 juin 2011 avec les opérateurs du secteur du logement comme le regroupement régional des bailleurs sociaux (AORIF), mais il manque encore de légitimité institutionnelle pour s'imposer à ces acteurs et pour développer des coopérations pour lesquelles ils ne sont pas demandeurs. De même, aucune réunion n'a encore eu lieu avec les opérateurs des maisons relais et des résidences sociales. Un soutien de la DRIHL est indispensable. Une réunion doit être programmée avec l'ensemble des structures et des opérateurs concernés par la mise en place du SIAO-Insertion début 2012.
- [489] En termes de gouvernance, les acteurs du logement ne font actuellement pas partie du GCSMS. Indépendamment de la question juridique qui n'est pas simple à traiter car leur statut ne leur permettrait pas d'adhérer facilement au GCSMS, la question de l'opportunité de leur participation se pose car ils sont quand même moins concernés par le fonctionnement au quotidien du SIAO et le nombre d'adhérent au GCSMS est déjà conséquent. Pour autant, leur association au SIAO sur le plan institutionnel doit être posée.
- [490] Il n'y a pas non plus d'identification des ménages « prêts-à-sortir ». Un outil élaboré par l'USH et la FNARS et testé dans l'Essonne a été proposé au SIAO insertion 75. C'est un outil d'accompagnement du travailleur social pour penser à l'orientation vers le logement, mais ce n'est pas vraiment un outil concret permettant d'objectiver l'autonomie d'une famille.

3.2.4.1. Le logement adapté (résidences sociales et maisons relais)

- [491] Jusqu'à maintenant, c'est la DRIHL qui s'occupait des attributions des places en résidences sociales et maisons relais. Les CHRS envoyaient leurs demandes à la DRIHL et les maisons relais, leurs places disponibles. Il est prévu que la gestion de demandes et de l'offre bascule sur SIAO au 1^{er} trimestre 2012 mais la DRIHL doit encore régler certains points juridiques. Ce transfert doit s'effectuer sans délai.
- [492] La mission a constaté une méconnaissance du parc de logement d'insertion. La DRIHL est en train de consolider ses chiffres mais elle estime de l'offre parisienne à 1130 logements en résidences sociales (hors foyers de jeunes travailleurs et foyers de travailleurs migrants) et 190 en maisons-relais. Un suivi précis de ce type de logement doit être mis en place sans délai par la DRIHL.
- [493] Les résidences sociales sont gérées en stock à l'exception du parc de Solidarité nationale pour le logement (SNL) qui est géré en flux suite à des accords anciens. Très peu de places ont été mises à disposition de la DRIHL ces derniers mois (13 appartements en résidence sociale et deux appartements de transition, soit uniquement 15 appartements depuis le 1^{er} aout 2011).
- [494] La Ville de Paris dispose de son côté d'un parc de 1340 logements adaptés. Alors que l'Etat travaille surtout avec les CHRS et les CHU, la Ville de Paris est plus en lien avec services sociaux polyvalents, les hôpitaux ou les CMP. Ils ont environ 150 candidatures par mois et ont fait 800 désignations en 2011.
- [495] A ce jour, il n'y a pas de visibilité de l'ensemble de la demande de logement adapté. Le SIAO doit organiser cette visibilité au 1^{er} semestre 2012.

3.2.4.2. L'intermédiation locative

- [496] L'Etat propose une sortie vers le logement par l'intermédiation locative (IML) plutôt dans la petite couronne car le territoire parisien est capté par la Ville de Paris. La Mairie de Paris utilise en effet le dispositif « Louer solidaire » pour reloger les familles qu'elle héberge à l'hôtel au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) : ils font de la captation logements sur Paris et reloge leurs sortants d'hôtel et les personnes prioritaires au titre de l'accord collectif départemental d'attribution (ACDA) sur Paris.
- [497] C'est le GIP Habitat interventions sociales qui s'occupe de l'IML (dispositif Solibail). Auparavant, les plateformes familles positionnaient des familles sur les logements publiés par le GIP, ce qui créait une concurrence entre les plateformes.
- [498] A l'occasion du plan urgence de l'été 2011, le SIAO Paris est devenu prioritaire pour les places qui se libéraient pour diminuer le cout des nuitées d'hôtel. Depuis novembre 2011, le SIAO insertion Paris centralise les demandes des familles et les positionne auprès du GIP Habitat interventions sociales. Toutefois, le SIAO estime qu'il faut un « stock » d'au moins 50 familles en attente pour pouvoir positionner une famille adaptée à chaque offre proposée (la taille de la famille doit être en rapport avec la taille du logement, les offres de transports doivent correspondre au lieu de travail des parents et de l'école des enfants, etc.). Jusqu'à présent, la liste de familles en attente était trop restreinte et il n'y a donc pas toujours adéquation avec l'offre proposée (25 familles en attente d'une orientation Solibail au 2 janvier 2012). Mais avec l'élargissement de l'intervention du SIAO au-delà des familles « Hôtels 115 », les choses devraient évoluer. La DRIHL siège organise une réunion le 6 mars prochain avec le SIAO et les opérateurs Solibail pour traiter de ces points.

3.2.4.3. Le logement pérenne

- [499] Le contingent préfectoral est géré par la DRIHL : 41 622 logements conventionnés ont été identifiés fin octobre 2011. Il est en cours de reconquête dans le cadre des négociations de conventions de réservation avec les bailleurs mais le taux de rotation est faible ce qui donne un flux de 1153 logements mis à disposition de la DRIHL en 2008, 1288 en 2009, 1382 en 2010 et 1271 sur les dix premiers mois de l'année 2011. La DRIHL doit poursuivre ses efforts de reconquête.
- [500] En 2006, un « parcours fluidité » avait été mis en place pour faciliter les sorties de CHRS. Les sorties d'hôtels n'étaient pas incluses dans ce dispositif, ce qui posait déjà problème. Un objectif de 30 % de sorties de CHRS avait été fixé en 2010 et a été respecté (voir tableau ci-dessous). Aucun objectif chiffré n'a été fixé pour 2011. Des commissions réunissant la direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement (DULE), la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Paris (DDASS) et les structures d'hébergement examinaient les dossiers présentant un caractère prioritaire et essayaient de sortir quatre à cinq familles par semaine vers un logement du contingent préfectoral. Les critères de priorité étaient la durée anormalement longue du séjour dans l'établissement, l'apparition de problèmes de santé incompatibles avec le séjour dans la structure et la modification de la composition familiale. Cependant, la priorité a ensuite été donnée aux recours DALO pour le contingent préfectoral et les commissions se sont arrêtées en 2009.

Tableau 37 : Suivi des sorties vers le logement des personnes hébergées en CHRS et en centres de stabilisation à Paris en 2010

	Capacité	Sorties	Dont logement ordinaire	Dont solutions intermédiaires	Taux de sortie cumulé
1 ^{er} trimestre	5969	451	<i>détail non disponible</i>		7,6%
2 ^{ème} trimestre	6185	512	280	232	15,6%
3 ^{ème} trimestre	6129	581	319	262	25,2%
4 ^{ème} trimestre	6126	417	261	156	32,0%
Total	6102	1961	860	650	32,1%

Source : DRIHL 75

[501] Depuis 2009, la moitié des logements du contingent préfectoral mis à disposition, soit environ 700 logements, sont réservés chaque année aux deux publics prioritaires de l'ACDA qui a été signé en 2009 pour trois ans :

- Catégorie 1 : Ménages à faibles ressources, ayant un travail ou engagés dans une démarche d'insertion professionnelle et hébergés dans des hôtels ou des centres d'hébergements. Les ménages hébergés chez des tiers sont exclus ;
- Catégorie 2 : Sorties d'habitat indigne.

[502] Les services de la ville de Paris assurent le secrétariat de l'ACDA. Une commission a été mise en place pour chacun des deux publics prioritaires. Chaque commission réunit l'ensemble des partenaires (Etat, Ville de Paris, FNARS, 1 % logements, bailleurs, CAF) et examine chaque mois les dossiers d'environ 100 ménages. Ces dossiers ont été présélectionnés par les services sociaux de secteurs, le CASVP ou les structures gestionnaires. Ils sont aussi souvent des dossiers DALO et sont alors privilégiés, y compris dans le cadre de l'ACDA. Quelques jours après la commission, la liste validée des ménages éligibles est mise en ligne sur l'intranet commun à tous les partenaires de l'accord collectif (voir encadré ci-dessous).

[503] En 2010, 40 % des 3264 dossiers examinés ont reçu un avis favorable de la commission. Ce chiffre est en augmentation de 9 % par rapport à 2009. 520 des 1302 dossiers retenus (40 %) avaient été présentés par des centres d'hébergement, ce qui contribue à la fluidité entre l'hébergement et le logement. Ces efforts doivent être poursuivis.

Procédure mise en place dans le cadre de l'accord collectif départemental

L'ACDA prévoit un objectif de 2000 relogements par an. Il repose sur 700 logements de la Ville de Paris, 700 logements du contingent préfectoral, 250 pour le 1^{er} logement et 350 sur le contingent propre des bailleurs. 1400 logements sont réservés pour la catégorie 1 et 600 logements pour la catégorie 2.

Les réservataires ont mis en place un **fichier unique et informatisé** des demandeurs relevant de l'ACDA quel que soit le contingent dont il relève. Ce fichier est établi par la commission ACDA qui examine l'ensemble des demandes et les priorise selon des critères habituels liés la situation du demandeur et l'ancienneté de la demande.

Ce fichier unique des demandes inscrites par ordre de priorité est informatisé et utilisé par tous les organismes bailleurs sociaux qui y recherchent les candidats correspondants aux logements qu'ils proposent au titre de l'ACDA. Les bailleurs demandent ensuite l'accord au réservataire pour accorder ce logement au ménage qu'il a choisi (le parc de chaque réservataire est géré en stock sur Paris. Les logements de chaque contingent sont ainsi identifiés précisément).

S'il y a accord entre le réservataire et le bailleur, les services de la Ville de Paris qui assurent le secrétariat sont alertés via l'intranet. Ils préviennent alors le travailleur social qui a fait la demande pour qu'il accompagne le ménage pour la visite du logement et les dernières démarches en vue de l'attribution.

Ce ne sont donc pas les réservataires qui se chargent de proposer au fil de l'eau une fois qu'ils sont informés d'un logement vacant un ou plusieurs candidats. Cette procédure automatisée et simplifiée permet d'optimiser le nombre et les délais d'attribution de logements sociaux. Le fichier est en outre périodiquement remis à jour et une analyse des dossiers des candidats n'ayant pas reçu de propositions est effectuée.

Cette procédure fonctionne de façon efficace puisque les demandes d'une année font toutes assez rapidement l'objet d'une proposition. Ainsi, en mars 2011, plus de 95 % des ménages ayant vu leur dossier agréé en 2008 avaient été relogés ainsi que 85 % des dossiers agréés en 2009 et 41,5 % des dossiers agréés en 2010.

[504] Le bilan 2010 de l'ACDA est encourageant et démontre la performance du dispositif. 68 % des ménages relogés concernaient des ménages venant d'un hôtel (11,4 %) ou d'un centre d'hébergement (56,7 %).

Tableau 38 : Bilan 2010 de l'accord collectif départemental à Paris pour la catégorie 1 (ménages à faibles ressources nécessitant un relogement urgent)

	Ville de Paris	Préfecture	Bailleurs	Total
Objectif ACDA pour la catégorie 1	490	490	245	1225
Nombre de logements mis à disposition pour la catégorie 1	436	478	283	1197
Taux de réalisation de l'objectif	89%	97,5%	115%	98%
Relogements réalisés	374	413	230	1017
Taux de relogement	86%	86%	81%	85%

Source : Ville de Paris – Direction de l'habitat

[505] Dans 6 % des cas, les propositions de logements sont refusées par les candidats : dans 25 % des cas en raison de la taille du logement proposés, dans 27 % des cas pour des éléments de confort et dans 23 % des cas en raison de la localisation. Chaque refus de ménage est étudié par la commission de l'ACDA et si le refus est considéré comme injustifié, le ménage est radié du dispositif de l'ACDA et reversé dans le droit commun. Les refus des bailleurs portent principalement sur des problèmes de ressources.

- [506] Il reste donc 700 logements du contingent préfectoral pour les sortants de CHRS et les DALO. Jusqu'à présent, la priorité était clairement le DALO : le ministre a demandé à la DHRIL de reloger 80 % des DALO sur Paris. Le service logement de la DRIHL fait l'adéquation entre les dossiers transmis et les logements du contingent non captés par l'ACDA. Cette adéquation se fait en fonction des ressources du ménage (le taux d'effort du ménage doit être inférieur à 30 % sinon le bailleur refuse le dossier), de la localisation du logement (ils évitent de mettre des femmes seules ou des adolescents dans des quartiers sensibles) et des attentes des bailleurs qui sont attentifs à l'accompagnement dans le logement et à la mixité du peuplement d'une cage d'escalier.
- [507] L'été dernier, en juillet 2011, le plan d'action pour la réduction des nuitées hôtelières visant à mobiliser tous les logements disponibles pour les sortants d'hôtels et de CHRS a réenclenché le processus. L'objectif affiché était de positionner 500 ménages sur des logements dans les trois mois, dont 270 en Solibail et 230 sur le contingent préfectoral (110 en relogement direct sortie d'hôtel et 120 en sortie d'hébergement). Un effort a été demandé aux départements de la petite couronne sur leurs propres contingents pour reloger certaines familles au plus proche d'un lieu de travail ou d'un réseau social, familial ou amical.
- [508] En pratique, l'attribution des logements pour les 120 familles « prêtes à sortir » des CHRS s'est faite de manière artisanale, logement par logement. La DRIHL ne dispose pas encore d'application informatique disponible pour faciliter les attributions. Dès qu'un logement était disponible, l'unité territoriale de Paris proposait une famille hébergées à l'hôtel et prête à sortir. Si personne ne convenait, la DRIHL regardait si un dossier pouvait correspondre parmi les sortants de CHRS, puis parmi les DALO. Cette procédure méritera d'être optimisée et informatisée.
- [509] Le tableau ci-dessous détaille le bilan de ce plan au 30 décembre 2011. L'objectif d'accès à un logement pérenne a été mieux respecté que celui portant sur le dispositif Solibail mais l'effort a plus bénéficié aux sorties d'hébergement qu'aux sorties d'hôtel. Les relogements des sorties d'hébergements ont eu lieu via l'ACDA dans près de 70 % des cas.

Tableau 39 : Bilan du plan d'action pour la réduction des nuitées hôtelières au 30 décembre 2011

	Solibail	Contingent préfectoral	
		Relogement direct (sortie d'hôtel)	Sortie d'hébergement
Objectifs	270		230
		110	120
Nombre de ménages proposés	176	220 (dont 128 DALO)	
		64	156
Taux de réalisation de l'objectif	65,2%	95,7%	
		58,2%	132,5%
Nombre de ménages déjà relogés	92	63 (dont 41 DALO)	
		27	36
Taux de relogement	52,3%	28,6%	
		41,2%	23,1%

Source : DRIHL 75

- [510] Cette action ne peut s'inscrire dans la durée en raison d'un conflit de priorités entre les DALO et les sorties d'hôtel et d'hébergement sur le contingent préfectoral. Ce point doit être tranché de façon claire et précise au niveau national.

- [511] Par ailleurs, aucune action n'est engagée actuellement pour les personnes isolées hébergées à l'hôtel ou en CHRS. Il n'y a pas non plus d'évaluation précise du nombre de personnes concernées ni de visibilité sur la part qui serait « prête à sortir ». Ces sujets doivent être traités de façon prioritaire dès le 1^{er} trimestre 2012.
- [512] A terme, le SIAO insertion centralisera les demandes de logement pérenne pour les sortants de CHRS, mais la DRIHL gardera la gestion du contingent préfectoral. Le SIAO bénéficiera néanmoins de la visibilité sur le nombre de logements et de places disponibles.

3.2.5. DAHO / DALO

- [513] Le bilan des dossiers reconnus prioritaires et relogés depuis 2008 est détaillé dans le tableau suivant.

Tableau 40 : Bilan des demandeurs reconnus prioritaires logement par la commission de médiation DALO 2008 – 2010 à Paris

	Logement	Hébergement	Total
Nombre de recours cumulés 2008, 2009 et 2010	35 333	2 701	38 034
Nombre de dossiers cumulés 2008, 2009 et 2010 reconnus prioritaires	17 569	1 300	18 869
%	49,7%	48%	49,6%
Nombre de recours en 2011	10 575	1 377	11 952
Nombre de dossiers reconnus prioritaires en 2011	4 596	785	5381
%	43,5%	57%	45%
Relogements cumulés au 31/10/2011	4918		
Dont année 2011	1609		

Source : DRIHL 75

3.3. Articulation SIAO urgence et SIAO insertion

- [514] Plusieurs travaux ont d'ores et déjà été lancés entre le SIAO urgence et le SIAO insertion. Il s'agit notamment de l'évaluation des familles hébergées en hôtel. Un autre travail est en cours sur les commissions d'admission des personnes isolées (établissement de personnes « prêts à sortir de l'urgence » par le SIAO urgence). Fin mars 2012, les deux SIAO seront dans des locaux communs, auront des commissions communes et un système d'information commun. Cela devrait leur permettre de s'organiser au mieux en vue de l'hiver prochain et de favoriser progressivement l'orientation prioritaire vers l'insertion.
- [515] La mise en place d'un référent social est sans doute un élément structurant de cette coordination. Le suivi des parcours sera géré par le système d'information de l'Etat quand il sera disponible en 2012. Le SIAO urgence renseigne dès maintenant le référent de la personne demandant un hébergement d'urgence. Cette personne passera le relais normalement au travailleur social de la structure d'hébergement d'urgence qui deviendra le référent pour le SIAO insertion et donc le responsable de la demande d'insertion. Il devra à cette fin, utiliser le formulaire régional unique ce qui nécessite qu'il soit diffusé par le SIAO urgence à tous les acteurs de l'urgence sociale parisienne.

- [516] Grace à son système d'information, le coordinateur du SIAO urgence sort quotidiennement la liste des personnes hébergées qui sont en fin de cycle d'hébergement. Ils appellent les référents sociaux des personnes concernés pour s'assurer qu'un suivi de ces personnes a bien été mis en place.
- [517] Par ailleurs, il convient de faciliter aussi le transfert entre urgence et insertion. En Ile-de-France, beaucoup de personnes isolées sont encore dans l'urgence alors qu'elles auraient déjà du en sortir. Les deux SIAO ont décidé de mettre en place une commission ad hoc pour s'occuper de ces personnes qui ont recours de façon chronique à l'urgence. Il s'agit de la commission « sortie urgence ». Les personnes concernées seront identifiées soit par les structures d'hébergement, soit grâce à l'analyse des parcours par le SIAO urgence Paris. Le schéma proposé ayant été validé par la DRIHL le 28 décembre 2011, les premières réunions devaient avoir lieu au 1^{er} trimestre 2012 pour les personnes isolées à raison d'une réunion tous les 15 jours.
- [518] La mission rappelle qu'il faut converger rapidement vers un SIAO unique à Paris.

3.4. *Systèmes d'information et observation sociale*

- [519] Actuellement le SIAO Urgence fonctionne avec le SI du Samu social de Paris (ALOHA-4D) et le SIAO insertion est en attente du logiciel de l'Etat. La formation des opérateurs (prescripteurs et établissements) a commencé en décembre 2011 sous l'égide de la DRIHL siège. Le système d'information devrait être opérationnel au 1^{er} trimestre 2012.
- [520] Lors de la mise en place des SIAO, la question d'un système d'information régional a d'emblée été posé. Mais certains départements d'Ile-de-France (Val d'Oise, Essonne, Seine et Marne) ont quand même choisi un autre logiciel (ProGdis). Il semble désormais se dégager un consensus pour un système d'information unique régional qui sera le logiciel de l'Etat. Toutefois, la DRIHL juge encore prématuré de demander au 115 de Paris de basculer sur le système d'information de l'Etat tant que toutes les garanties ne sont pas réunies pour assurer le même fonctionnement qu'actuellement et la sauvegarde de l'historique.
- [521] En outre, un groupe de travail régional associant services de l'Etat et opérateurs SIAO franciliens travaille depuis juin 2011 sur les évolutions et améliorations à apporter au logiciel SI SIAO Etat. Dans le premier temps, le système d'information de l'Etat prévoit une structuration départementale mais à terme, il faudra aller vers une base de données régionale.
- [522] De la même façon, l'observatoire du Samu social de Paris est un outil très performant qui est déjà partiellement intégré dans le SIAO urgence Paris. Il a déjà produit des informations intéressantes sur les publics accueillis (voir § 3.1). Il devra, à terme, avoir une vocation régionale.

L'observatoire du Samu social de Paris

Service intégré au sein du Samu social, l'observatoire dispose de six chercheurs permanents (soit 5,5 équivalents temps plein), formant une équipe pluridisciplinaire de haut niveau, sous la direction d'une démographe. Son budget est assuré pour près de la moitié par du mécénat d'entreprise.

L'activité d'étude de l'observatoire est développée autour de trois axes :

- L'observation sociale (financée par l'Etat), notamment par l'exploitation des bases de données issues de la gestion du « 115 » de Paris, du SIAO Urgence Paris et des équipes de maraude ;

- L'épidémiologie : les études sur les problèmes de santé des personnes sans domicile constituent l'une des particularités de l'observatoire. Études de terrain sur des pathologies souvent spécifiques, elles ont notamment porté sur l'épilepsie, la tuberculose, l'hypothermie, la psychiatrie et les addictions et montrent des prévalences quelquefois très supérieures aux moyennes (par exemple pour l'épilepsie ou le diabète) ;

- Les études sociales qui sont le plus souvent des recherches-actions avec une finalité opérationnelle. Ont par exemple été abordés le refus d'hébergement ou la vie affective et sexuelle des personnes sans domicile.

Les études font l'objet d'articles et de rencontres scientifiques ainsi que de conférences de consensus aboutissant à des recommandations.

Une mission IGAS de la fin 2008³² montrait déjà la pertinence de cet outil, voire son caractère irremplaçable. L'existence d'une équipe de recherche pluridisciplinaire et qualifiée, sa capacité à réaliser des études complexes sur des populations fragilisées et marginalisées, l'utilité de l'amélioration des connaissances qui en découle pour l'action des pouvoirs publics et des associations est exemplaire.

4. GOUVERNANCE

[523] La DRIHL est assez présente dans le cadre de la mise en place des SIAO. Tout d'abord, elle a écrit des lettres de mission à chacun des opérateurs désignés pour les parties urgence et insertion, ce que la mission n'a constaté dans aucun autre département visité.

[524] Afin d'assurer un pilotage des travaux sous une égide régionale, la DRIHL a mis en place dès octobre 2010 un comité régional de coordination opérationnelle (groupe technique) qui réunit les quatorze SIAO, les huit services départementaux (quatre unités territoriales de la DHRIL et les quatre DDCS), la FNARS et la DIHAL. Quatre réunions ont eu lieu à ce jour. Elles ont permis d'élaborer une grille unique d'évaluation sociale pour toute l'Ile-de-France et de mettre en place des groupes de travail portant sur les principaux enjeux du SIAO et qui se sont réunis de juin à juillet 2011. Les thèmes étaient les suivants :

- L'évaluation et le suivi social des personnes ;
- L'organisation de la fluidité vers le logement ;
- Le rôle des SIAO en matière d'observation sociale départementale et régionale ;
- La prise en charge des publics spécifiques par les SIAO (et notamment le lien avec la santé, la justice et les femmes victimes de violence).

[525] Des comités de pilotages ont également été mis en place dans chaque département et sont présidés par le directeur de l'unité territoriale pour la petite couronne ou par le DDCS pour la grande couronne.

³² Évaluation de l'observatoire du Samu social de Paris, Michel Raymond (IGAS), Baudouin Seys (DREES), décembre 2008.

- [526] Le copil SIAO urgence est composé des préfigurateurs des deux SIAO, de six représentants du secteur de l'urgence sociale à Paris, d'un représentant de la DASES (Ville de Paris), d'un représentant de la préfecture de Police et d'un représentant de la RATP. Il était prévu qu'il se réunisse une fois par mois mais dans les faits, il est plutôt trimestriel : quatre copil ont eu lieu en 2011.
- [527] Le copil SIAO insertion est composé des préfigurateurs des deux SIAO, de trois représentants du GCSMS « SIAO insertion 75 », de deux représentants de la Ville de Paris (DASES et DLH), d'un représentant de l'Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (AFFIL) et d'un représentant du GIP Habitat Interventions sociales (intermédiation locative). Il était prévu qu'il se réunisse une fois par mois mais dans les faits, seuls trois copil ont eu lieu en 2011.
- [528] Toutefois, la coordination interdépartementale reste encore trop limitée. Le rapport de l'IGAS sur la veille sociale avait déjà insisté sur la nécessité d'un pilotage et d'une harmonisation régionale forte. Mais à l'heure actuelle, ce pari n'est que partiellement relevé dans la mesure où, déjà, l'ensemble des SIAO d'Ile de France n'ont pas le même outil informatique. De plus, l'état d'avancement des SIAO dans les différents départements de la région est assez inégal, ce qui ne facilite pas leur coordination. Pour autant, il est essentiel pour la mission que ces SIAO travaillent ensemble, aient des pratiques communes et partagent leurs expériences. En effet, si leurs publics sont communs, Paris concentre la majorité des demandes et l'accès au logement est meilleur en petite et grande couronne. Aussi les solutions d'hébergement et de logement doivent s'envisager à l'échelle de la région Ile-de-France ou tout au moins de Paris et de la petite couronne. Les cas des familles sont un bon exemple. Cependant, l'harmonisation des pratiques des SIAO dépendra également des politiques sociales menées dans chaque département et de l'implication des collectivités locales qui sont, à l'heure actuelle, extrêmement diverses. La mise en place d'une observation sociale partagée par les SIAO franciliens serait sans doute un élément fort de cette coordination interdépartementale.

5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES

- [529] Forces :
- Le SIAO urgence s'est appuyé sur une structure déjà solide et en fonctionnement, le GIP Samu social de Paris, ce qui a facilité sa mise en place.
 - La mise en place du SIAO a été l'occasion de recenser précisément toutes les places d'hébergement de Paris et de faire la part entre celles qui relèvent vraiment de l'urgence et celles qui relèvent de l'insertion. Elle a également permis une répartition claire et transparente de la gestion des places entre le SIAO, le 115 et les structures elles-mêmes.
 - Le SIAO urgence a réussi sa montée en charge. Il a procédé par expérimentations successives en y associant les partenaires et en prenant en compte leurs remarques. Le SIAO a désormais une visibilité sur la totalité des admissions réalisées et régule 44 % des places d'urgence.
 - Les services de l'Etat chargés de l'hébergement et du logement sont réunis au sein d'une structure unique. C'est un point très positif mais il faut continuer de mixer les cultures.
- [530] Faiblesses :
- Une mise en place opérationnelle du SIAO insertion en retard sur le calendrier prévu et sur le SIAO urgence, principalement lié au manque d'outil informatique disponible (retard du logiciel Etat). Pour autant, des travaux préparatoires auraient dû être menés et ne l'ont pas encore été.
 - Le statut même du SIAO insertion, le GCSMS, induit une gouvernance compliquée, car il est composé d'un nombre important d'associations, très diverses, qui même si elles ne sont

pas opposées au principe du SIAO, n'ont pas encore véritablement harmonisé leurs pratiques professionnelles. Ce point devra être stabilisé avant d'envisager une fusion entre les deux SIAO 75.

- L'articulation entre SIAO urgence et SIAO insertion doit être renforcée. L'intégration de locaux communs et la mise en place d'un système d'information commun devraient aider à une meilleure articulation.
- Un lien encore très insuffisant avec le secteur du logement malgré l'existence de la DRIHL qui permet au niveau de l'Etat un rapprochement entre le secteur hébergement et le secteur logement. Cela doit être une priorité en 2012.
- L'articulation et la coordination est encore insuffisante entre Paris et les départements de la petite couronne. Sans pour autant aller d'emblée vers une fusion des structures, il est indispensable de créer des coopérations efficaces. La mise en place de l'outil informatique commun sera certainement un élément facilitateur.
- Les collaborations sont à consolider avec la Ville de Paris qui est pour l'instant partie prenante mais plutôt dans l'expectative vis-à-vis du dispositif.

6. PERSPECTIVES POUR 2012

[531] Du côté du SIAO urgence, les deux chantiers de 2012 sont l'intégration des familles et des structures bénévoles dans la régulation des places et la mise en place effective de la coordination des maraudes.

[532] Pour le SIAO insertion, il est désormais urgent qu'il mette en place ses commissions d'orientations pour tous les publics (et notamment les personnes isolées) et qu'il travaille avec les bailleurs sociaux pour améliorer la sortie vers le logement.

[533] Les deux SIAO devront également trouver leur articulation et travailler en complémentarité. Les locaux communs devraient aider à leur rapprochement. La mission rappelle qu'à terme, ils devront converger vers une seule structure.

[534] Enfin, la coordination avec les autres SIAO franciliens, et notamment ceux de la petite couronne doit être pour la mission une priorité des deux SIAO pour 2012. La encore, la mission rappelle que le SIAO Paris doit s'inscrire à terme dans une dimension régionale.

Annexe 4 : Le département de l'Ille et Vilaine

Résumé

- Une organisation du SIAO par territoire (cinq territoires infra départementaux) s'appuyant sur trois centres d'accueil physique et d'orientation (CAO) pré existants et la création envisagée de deux nouveaux points d'accueil et d'orientation.
- Un SIAO opérationnel sur la partie urgence, où le 115 et les CAO sont bien intégrés. Cela est notamment lié à une bonne collaboration entre les acteurs de la veille sociale.
- La partie insertion du SIAO en revanche n'a pas été mise en place. Les structures gestionnaires refusent de perdre leur « pouvoir » d'admission directe. Il n'y a ni harmonisation des pratiques, ni acceptation des principes de transparence et d'équité de traitement, fondés sur une centralisation des demandes et une orientation par le SIAO en fonction des seuls besoins des usagers.
- Un lien avec le logement absent, alors que l'Ille et Vilaine dispose de commissions locales de l'habitat efficaces, notamment la CLH de Rennes métropole, avec lesquelles le SIAO pourrait s'articuler facilement rapidement.
- Un pilotage de l'Etat à renforcer dans le cadre d'une concertation à renouveler.
- Des partenariats à consolider avec la Ville de Rennes et le Conseil général, qui sont, pour l'instant, en retrait du dispositif SIAO.

ANNEXE 4 : LE DEPARTEMENT DE L'ILLE ET VILAINE.....	139
1. LES CHIFFRES CLES.....	140
2. LA CREATION DU SIAO.....	141
2.1. <i>L'historique.....</i>	<i>141</i>
2.2. <i>La procédure de création du SIAO.....</i>	<i>142</i>
3. LE FONCTIONNEMENT DU SIAO.....	143
3.1. <i>Les moyens alloués au SIAO.....</i>	<i>143</i>
3.2. <i>La partie urgence du SIAO est opérationnelle et se confond avec le 115.....</i>	<i>144</i>
3.3. <i>Un SIAO « insertion » dont le principe est refusé par les structures gestionnaires.....</i>	<i>145</i>
3.4. <i>Une sortie vers le logement et des relations avec les bailleurs pré existantes et efficaces</i>	<i>145</i>
4. GOUVERNANCE LOCALE ET PILOTAGE DE L'ETAT.....	150
5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES.....	150

1. LES CHIFFRES CLES

Tableau 41 : Chiffres clés de la région Bretagne

Région	Décisions favorables DALO		Flux de la demande d'asile au 31/12/2010 (mineurs inclus)		Personnes couvertes par le RSA au 31/12/2010	Part de la population bénéficiaire du RSA dans la population totale	Parc Hébergement et Insertion au 31/12/2009			BOP régional Programme 177 (en €)
							Total hébergement	Maison-relais 2009	% région/parc national	
Bretagne	253	0,5%	1 374	3,1%	127 027 (3,3%)	3,9%	1 578	385	2,5%	29 198 238 (2,7%)
Total métropole	55 140	100%	47 791	100%	3 868 391 (100%)	6,1%	69 351	7 846	100%	1 088 904 327 (100%)

Source : DGCS

Tableau 42 : Etat des capacités installées par type de structures au 31/12/2011 en Ile et Vilaine

Nbre de places	CHRS	Autres centres d'accueil	Foyer travailleurs migrants	Foyers jeunes travailleurs	Maisons relais / pensions	Résidences sociales	CADA	CPH	Total
Ile et Vilaine	468*	50	44	1 266	92	104	59	369	2 452
en % du total	1,1%	0,2%	0,1%	4,3%	1,1%	0,1%	4,1%	1,7%	0,9%
Total national	41 535	20 727	63 026	29 436	8 649	78 397	1 451	21 656	26 4877

Source : DREES – Extraction FINES au 31/12/2011

* dont 411 places d'insertion, 22 places de stabilisation et 35 places d'urgence.

Tableau 43 : Evolution de la première demande d'asile (mineurs accompagnants inclus)

	Flux de la demande d'asile au 31/12/2008	Flux de la demande d'asile au 31/12/2009	Flux de la demande d'asile au 31/12/2010	Flux de la demande d'asile au 31/10/2011	Evolution 2008/2010
Paris	5 545	6 364	7 991	7 111	44 %
Île-de-France	15 019	17 373	20 017	17 968	33 %
Ile-et-Vilaine	486	602	918	692	89 %
Bretagne	868	1 020	1 374	1 092	58 %
NATIONAL	35 164	41 981	47 791	43 051	36 %

Source : Ministère de l'Intérieur – Service de l'Asile.

Tableau 44 : Réponses du département de l'Ille et Vilaine au questionnaire IGAS

	Le SIAO est-il géré par un opérateur unique ?	Qui est l'opérateur du SIAO ?	Nbre d'Etp dédié du SIAO	Budget affecté au SIAO en 2011 par l'Etat	Le SIAO partie urgence est-il en fonctionnement ?	Intégration du 115 au SIAO ?	le SIAO a-t-il défini les modes d'accès aux places urgence ?	Le SIAO partie « insertion » est-il aujourd'hui en fonctionnement ?	Y-a-t-il un début de formalisation d'un lien entre le SIAO et les bailleurs sociaux ?	Le SIAO établit-il la liste des personnes hébergées « prêtes à sortir » ?
Ille et Vilaine	Oui	Un GCSMS	0,5	44 600	Oui	Oui	Oui	Non	En cours de réflexion	En cours de mise en place

Source : IGAS

[535] Concernant le parc locatif social, il représente environ 15 % des logements. Composé de 55 000 logements, environ un tiers est situé en ZUS (Rennes et St Malo, Fougères). Quatre organismes sur les dix d'Ille-et-Vilaine se partagent 75 % de ce parc.

[536] En raison de la tension du marché du logement, le taux de vacance de plus de 3 mois est extrêmement faible (0,2 %, alors que la moyenne nationale se situe autour de 1,5 %). En outre, le taux de mobilité d'environ 12 % est légèrement supérieur au niveau national (10,3 %).

[537] Enfin, les collectivités locales sont très impliquées dans la politique du logement et le Programme Local de l'Habitat (PLH) est ambitieux. Il prévoit une production moyenne annuelle de 4 500 logements depuis 2009 alors que celle-ci était descendue sous la barre des 2 500 logements.

[538] Le Conseil général conduit une politique plutôt volontariste en s'appuyant sur les EPCI qui couvrent pratiquement tout le territoire départemental. L'ensemble du territoire d'Ille-et-Vilaine est également couvert par des délégations de compétence d'attribution des aides à la pierre (Département, Rennes Métropole, Vitré Communauté).

2. LA CREATION DU SIAO

2.1. L'historique

[539] Le 115 est pris en charge depuis 2003 par l'association « Foyer Saint Benoît Labre » de Rennes et a une compétence d'intervention sur l'ensemble du territoire d'Ille-et-Vilaine. Cette structure dispose d'un chef de service et de cinq écoutants. Les dernières données d'activité datant de 2007 montrent une forte augmentation des appels qui sont passés de 6 650 en 2003 à 17 000 appels reçus en 2007 (+ 156 %), émanant de 1800 usagers et ayant donné lieu à 5 130 mises à l'abri effectuées pour une durée de une à cinq nuitées.

[540] Le département dispose par ailleurs de trois services d'accueil et d'orientation : une cellule d'accueil et d'orientation (CAO) à Rennes et Saint Malo et un point accueil à Redon. Les missions de ces structures sont l'accueil de toute personne sans solution d'hébergement ou de logement adapté, la réalisation d'entretiens visant à évaluer la situation sociale du demandeur et enfin l'orientation vers une solution adaptée. Ces CAO sont toutes adossées à une structure gestionnaire de places. Il existe également trois accueils de jour ainsi que deux samu sociaux, sur les villes de Rennes et de St Malo.

[541] Certaines structures d'hébergement avaient mis en place des temps d'échange informels autour de situations individuelles (par exemple la CAO de Rennes) ou des rencontres avec des organismes de santé (entre le CHRS « La Nouvelle Béthel » et le centre médico-psychologique du secteur (infirmier et psychologue)). Toutefois, ces instances restaient encore très marginales et largement à développer, notamment pour améliorer l'accompagnement sanitaire des demandeurs d'hébergement ou logement. Les travailleurs sociaux faisaient part du manque de coordination et réclamaient des rencontres départementales et /ou par secteur géographique pour des « échanges de pratique » entre professionnels autour de l'accompagnement « santé ».

[542] Du côté du logement, le contexte en Ile-et-Vilaine est favorable. La politique locale du logement est volontariste et le parc de logements est en croissance continue.

Tableau 45 : Evolution de l'offre locative sociale

	2005-2010
Rennes Métropole	+ 14 %
RM hors Rennes	+ 50 %
Rennes	+ 6 %

Source : Bilan CLH 2010. Rennes métropole

[543] Cette politique de l'offre permet une réponse plus efficace au relogement des sortants de CHRS. Ainsi, sur l'ensemble des sortants, la part des adultes accédant à un logement personnel à la sortie d'un CHRS a augmenté, passant de 39 % en 2004 à 47 % en 2008³³.

[544] Ce volontarisme se traduit aujourd'hui encore par un PDALPD composé de 3 axes stratégiques tous orientés vers le logement :

- L'accès au logement, par l'organisation d'un dispositif de signalement, d'alerte et de prise en charge des ménages ne trouvant pas, bien qu'ils soient prioritaires, une solution satisfaisante dans le cadre d'un traitement ordinaire,
- Le développement et l'adaptation de l'offre aux besoins des publics du plan, qu'il s'agisse de veiller à l'accessibilité financière et à la qualité de l'offre à vocation sociale,
- Le maintien dans le logement au travers de l'attribution des aides aux ménages et des mesures relatives à la prévention des expulsions.

2.2. La procédure de création du SIAO

[545] Le SIAO 35 a été créé sous la forme d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) qui regroupe sept des huit associations gestionnaires de structures d'accueil, d'hébergement et d'insertion du département. La convention entre l'Etat et le GCSMS a été signée le 10 octobre 2010 pour une durée de trois ans. Cette convention qui a la forme d'un contrat pluri annuel d'objectifs et de moyens détermine les missions du SIAO, son animation et sa gestion administrative et financière ainsi que les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'Etat.

[546] Il convient de noter que la convention constitutive du GCSMS limite explicitement le périmètre d'action du SIAO au champ de l'urgence sociale. En effet, le SIAO s'est vu délégué quatre missions :

- la régulation des orientations, mais uniquement sur le parc d'hébergement d'urgence pérenne, qui comprend 171 places sur l'ensemble du département,
- la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement,

³³ ES 2008- DREES/ Mission Observation Appui Expertise de la DRJSCS.

- le soutien à l'accompagnement personnalisé et le suivi des parcours par la mise en place du référent personnel
- l'observation sociale.

3. LE FONCTIONNEMENT DU SIAO

3.1. *Les moyens alloués au SIAO*

- [547] Les recettes du SIAO sont intégralement constituées par des subventions de l'Etat sur les crédits du programme 177. En 2010, la subvention de la DDCS pour la création du SIAO s'élevait à 41 182€ non reconductibles. En 2011, le GCSMS a reçu une somme de 44 600€ de la part de l'Etat pour assurer l'animation et la gestion administrative et financière du SIAO 35.
- [548] Ce budget a permis en 2011 de recruter à mi-temps une coordinatrice départementale, seul personnel du SIAO. Le règlement intérieur du GCSMS opérateur du SIAO lui confie des missions limitées par rapport aux objectifs de régulation et d'orientation de la circulaire d'avril 2010, puisqu'elle a pour seuls objectifs de :
- coordonner les interventions des différents acteurs ainsi que le réseau des coordinateurs locaux (rencontres régulières avec les coordinateurs locaux, harmonisation de certains outils...),
 - favoriser l'observation et la centraliser (mise à jour de l'état des lieux, situations spécifiques...),
 - représenter le groupement dans ses aspects techniques,
 - animer au rythme a minima d'une réunion par trimestre, les activités de veille sociale, d'orientation et d'alerte, au travers d'une instance départementale spécifique.
- [549] Il n'est spécifié à ce jour aucune mission relative à l'insertion ou à l'accès au logement.
- [550] Le bureau de la coordinatrice est situé au sein d'un CHRS de 81 places qui abritait déjà le 115. Si ce regroupement « sous l'égide » d'une même association des différents acteurs de l'urgence sociale peut répondre à une logique de coordination, il n'évite pas une certaine ambiguïté sur le pilotage et les marges d'action du SIAO.
- [551] Pour la mission, le positionnement de la coordinatrice est en effet complexe. La coordinatrice du SIAO a été recrutée par le GCSMS et en dépend hiérarchiquement. Son poste est cependant financé par l'Etat et elle a pour obligation de lui transmettre régulièrement un reporting sur l'activité du SIAO et les avancées de son déploiement. Enfin, l'exercice quotidien de ses missions dépend matériellement (local, téléphonie, informatique) d'une des associations membres du GCSMS. Ces multiples rattachements la placent dans une position peu lisible. Et il est difficile dans cette situation d'affirmer la neutralité bienveillante attendue d'un coordonnateur qui doit se positionner au-dessus des intérêts des divers acteurs. La DDCS doit à cet égard clarifier les rôles et positionnement du SIAO et de son coordinateur, et accompagner ce dernier en cas de difficultés.
- [552] Pour cela, il serait opportun que le DDCS rédige une lettre de mission précise fixant les objectifs annuels du SIAO et de son coordinateur, et mette effectivement en œuvre le reporting régulier relatif à l'activité du SIAO.

3.2. *La partie urgence du SIAO est opérationnelle et se confond avec le 115*

- [553] La partie urgence du SIAO fonctionne opérationnellement. Le SIAO 35 régule les places d'hébergement d'urgence, il a redéfini les modes d'accès aux places et a pour objectif d'avoir une visibilité sur l'ensemble des admissions réalisées sur le parc d'urgence du département.
- [554] Le SIAO 35 est organisé fonctionnellement sur une base départementale et décliné en cinq grands territoires:
1. Rennes - Brocéliande
 2. Redon – Vallons de Vilaine
 3. Saint-Malo
 4. Fougères
 5. Vitré
- [555] A noter que dans le cadre de la création du SIAO, le GCSMS envisage de créer sur les territoires de Fougères et Vitré deux nouveaux points d'accueil et d'orientation à l'instar de ce qui existe déjà sur les trois autres territoires de Rennes, St Malo et Redon, afin de compléter le maillage territorial de l'accueil physique de proximité.
- [556] Les demandes de mise à l'abri sont recueillies, soit par les CAO/PAO de chacun des 5 territoires qui accueillent physiquement les usagers, soit par le 115 pour les places qui restent disponibles tout au long de la journée. La coordination et l'attribution des places se fait en temps réel entre les acteurs du territoire concerné (CAO/ PAO) et du département (115 et/ou le numéro de la plateforme départementale de lutte contre les violences faites aux femmes) suivant un protocole défini en commun avec les services de l'Etat (critères communs, grille de diagnostic). Les demandes qui ne trouvent pas de réponse sur un territoire peuvent faire l'objet d'une orientation sur un autre territoire en fonction des places disponibles. Dans ce cadre le coordinateur départemental est informé des démarches entreprises et intervient directement pour la recherche d'une solution.
- [557] Aucune admission ne se fait plus « directement à la porte » par les structures gestionnaires. Le 115 à ensuite connaissance, via le système d'informations (ProGdis), de la totalité des admissions réalisées sur les 171 places d'urgence. Et une première évaluation sociale des besoins des demandeurs est initiée dans le cadre des CAO.

Dispositif de régulation des places d'urgence (Règlement intérieur du SIAO)

1. Les disponibilités par territoire sont saisies sur un logiciel commun par les gestionnaires de places d'urgence tous les jours suivant un horaire maximum (pour 10 heures). Les coordinateurs de territoires (accueil physique) et les gestionnaires départementaux (accueil téléphonique) ont la connaissance en temps réel des places qui sont disponibles sur leur territoire et plus globalement sur le département. Les non réponses sont identifiées et font l'objet d'une analyse quant à leur cause par la coordination départementale (manque de place, situations conflictuelles, public spécifique, présence d'animaux...)
2. Toute personne prise en charge par un des dispositifs de l'urgence quelque soit le territoire est renseignée suivant les modalités d'usage et en accord avec les règles de droits (informatique et liberté) en terme de recueil de données. La centralisation des données à l'échelle des territoires et du département se fera via un logiciel commun. Le logiciel est un outil de centralisation pas de coordination. Aussi, les différents acteurs de placement s'informent et se coordonnent sur les orientations avec les gestionnaires de places d'urgence pour confirmer l'accueil de la personne avant d'effectuer la saisie centralisée sur le logiciel.
3. Concernant les places d'hébergement, par délégation des pouvoirs publics et non de la personne morale, le directeur prononce l'admission dans la limite de la capacité de son établissement et sous réserve que les éléments de sécurité des biens et des personnes ou des contraintes techniques ou organisationnelles le permettent. Le directeur de l'établissement veillera à ce qu'il n'y ait pas de places à rester vacantes. Tout refus fera l'objet d'une information écrite au coordinateur départemental.

[558] Il n'y a donc pas à proprement parler de SIAO urgence qui serait une structure supplémentaire par rapport aux dispositifs préexistants. Par contre, s'est mise en place une organisation, une mise en réseau des acteurs de la veille sociale. **Compte tenu de la taille relativement peu importante du département et du parc de places à gérer, le SIAO « urgence » se confond ici logiquement avec le 115 qui gère le système d'informations.** Et dans ce cadre, il remplit opérationnellement les missions déléguées au SIAO (régulation et visibilité).

3.3. Un SIAO « insertion » dont le principe est refusé par les structures gestionnaires

[559] La partie « insertion » du SIAO n'est pas mise en place et n'est pas souhaitée par les structures gestionnaires de places.

[560] Les textes constitutifs du SIAO (convention constitutive entre les associations membres du GCSMS, CPOM de l'Etat avec le GCSMS, règlement intérieur du SIAO) disposent systématiquement que la régulation des places confiée au SIAO est limitée au champ de l'urgence sociale : « *le GCSMS est destiné à mettre en place un SIAO intervenant sur l'urgence sociale... » « la régulation porte sur le parc d'hébergement d'urgence pérenne ... ».*

[561] Certaines associations membres du GCSMS sont en effet opposées à la régulation par le SIAO des places d'insertion. Ils refusent la centralisation des demandes, la mutualisation des places disponibles, ainsi que l'orientation des demandeurs ou l'attribution des places par le SIAO. Les structures gestionnaires de l'insertion maintiennent ainsi l'attribution directe des places en fonction de leurs propres évaluations des besoins des usagers. L'un des objectifs le plus innovant du SIAO, le principe de guichet unique et l'attribution équitable des places disponibles par des commissions partenariales examinant l'ensemble des demandes n'est pas accepté. Les structures gestionnaires souhaitent pouvoir continuer « à choisir leurs publics » en fonction de leur projet social et de leurs seules disponibilités sans tenir compte des autres acteurs. Cette position intransigeante à ce jour de certaines associations gestionnaires interdit la simplification des démarches des usagers, ces derniers devant multiplier leurs demandes auprès de chaque structure. Ces dernières n'ont harmonisé ni leurs critères de diagnostic social même si une fiche unique est en cours de réflexion depuis plus d'un an, ni leurs critères d'admission.

[562] De ce fait, alors que le SIAO a été créé pour améliorer la fluidité urgence/insertion et hébergement/logement, aucune coordination n'a été opérationnellement mise en œuvre entre les acteurs de la veille sociale et ceux de l'insertion ou du logement. Chaque secteur fonctionne en circuit fermé suivant des filières intégrées, sans coordination ; ce qui ne peut que nuire à l'efficacité globale du dispositif d'AHJ.

[563] Ce département dispose heureusement d'un système d'accès au logement particulièrement efficace, ce qui compense l'absence de coordination formalisée entre les acteurs de l'urgence et de l'insertion et le refus de mettre en place des commissions partenariales d'orientation.

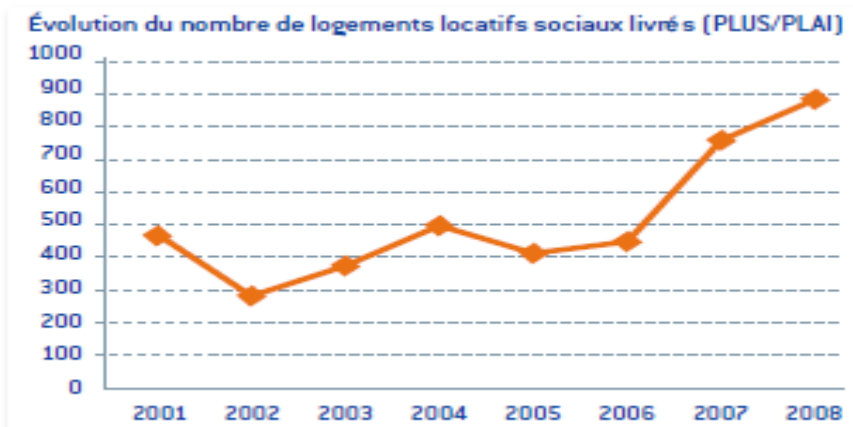
3.4. Une sortie vers le logement et des relations avec les bailleurs pré existantes et efficaces

[564] Pour répondre aux difficultés d'accès au logement des publics prioritaires qu'ils s'agissent des publics « DALO » ou des personnes hébergées, la Ville de Rennes a mis en place une organisation innovante dont pourraient s'inspirer d'autres agglomérations.

[565] Tout d'abord, le département d'Ille et Vilaine est un territoire historiquement très volontariste en matière de construction de logements sociaux et très sociaux.

Tableau 46 : Nombre de logements sociaux construits en Ille et Vilaine

	2005	2006	2007	2008
Logements autorisés	5 368	5 375	5 302	4 039
Logements mis en chantier	4 474	4 789	4 121	3 698
Logements livrés	2 439	3 384	4 141	4 634



Source : Rennes métropole

- [566] Ensuite, Rennes Métropole dispose d'un Observatoire des données sociales, qui permet de recenser chaque année des données sur l'évolution sociale des territoires de l'agglomération et offre aux communes un support pour la réflexion et l'analyse partagée. Plusieurs thèmes sont abordés : logements et ménages, enfance et familles, revenus, chômage, action sociale... L'Observatoire est un appui important pour plusieurs communes ayant souhaité lancer leur analyse des besoins sociaux.
- [567] Enfin, Rennes métropole a mis en place, via sa commission locale de l'habitat (CLH), un circuit unique de centralisation et d'examen des demandes prioritaires d'accès au logement et de recensement des logements disponibles quel que soit le contingent dont ils relèvent. En effet, la CLH a un objectif d'accueil des ménages en situation de fragilité sociale de 25 % des flux d'attributions. Cet objectif est contractualisé quelle que soit la filière d'attribution (réservataires ou collectivités locales). En contrepartie de cet engagement contractuel, l'État ne gère pas directement son contingent préfectoral.
- [568] La commission locale de l'habitat de Rennes Métropole est ainsi fondée sur une organisation prenant en compte l'ensemble de la problématique « habitat » des ménages en difficulté. Elle est guidée par la volonté de mettre en cohérence l'ensemble des outils : les aides financières au logement, les mesures d'accompagnement social lié au logement et le relogement social prioritaire. Elle s'appuie sur la coordination de l'ensemble des acteurs, y compris ceux de l'AHI, qui participent tous à la CLH : les 37 communes de l'agglomération, le préfet, les bailleurs sociaux, Rennes Métropole, les organismes collecteurs du 1 % Logement, les associations de locataires, les associations d'insertion par le logement.

La commission locale de l'habitat de Rennes

Malgré un marché de l'habitat tendu, Rennes Métropole se caractérise par un très faible nombre de recours DALO (une soixantaine de recours pour l'ensemble de l'Ille-et-Vilaine depuis 2008). Cette situation est due tant à la politique de construction très volontariste qu'aux outils spécifiques mis en place pour prendre en compte la situation des ménages les plus en difficulté.

Le dispositif d'accès au logement social mis en place repose sur trois piliers :

- Un programme local de l'habitat (PLH) qui vise à répondre aux besoins en logements, à assurer une offre diversifiée et une répartition équilibrée entre les communes et les quartiers.
- Une filière de droit commun, qui repose sur un fichier unique à l'échelle du territoire classé par points de priorité tenant compte de l'ancienneté de l'inscription et de la situation socioéconomique des ménages sur Rennes Métropole.
- Un dispositif de solidarité intercommunale pour le relogement social de ménages en situation d'urgence (c'est-à-dire ne pouvant pas attendre leur tour dans le cadre de la filière de droit commun) via la commission locale de l'habitat (CLH).

La CLH est une instance partenariale d'examen des situations des ménages en difficulté. Elle rassemble les acteurs concernés, collectivités locales, Etat, bailleurs sociaux au niveau de l'agglomération rennaise (Rennes métropole).

La saisine de la CLH est faite par un travailleur social qui établit un rapport social détaillé. Elle suppose l'établissement préalable d'une demande de logement social. La CLH se réunit deux fois par mois pour valider ou pas les demandes de relogement prioritaire et traite 1200 dossiers par an. Les décisions sont notifiées au demandeur. Pour le relogement social prioritaire, la CLH peut orienter vers :

- les résidences sociales et pensions de famille;
- les logements temporaires de l'agence immobilière à vocation sociale qui dispose de 500 logements ;
- les logements locatifs sociaux, pour lesquels la CLH dispose d'un « droit de réservation ».

Elle peut également mobiliser les dispositifs d'aide. Elle est en effet instance locale du FSL et du PDALPD par délégation du département. La CLH concentre ainsi tous les leviers de l'accès et de l'accompagnement au logement, ce qui explique son efficacité remarquable.

Source : Extrait du 5^{ème} rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable – Novembre 2011 – P. 39

[569] La CLH est composée de deux commissions :

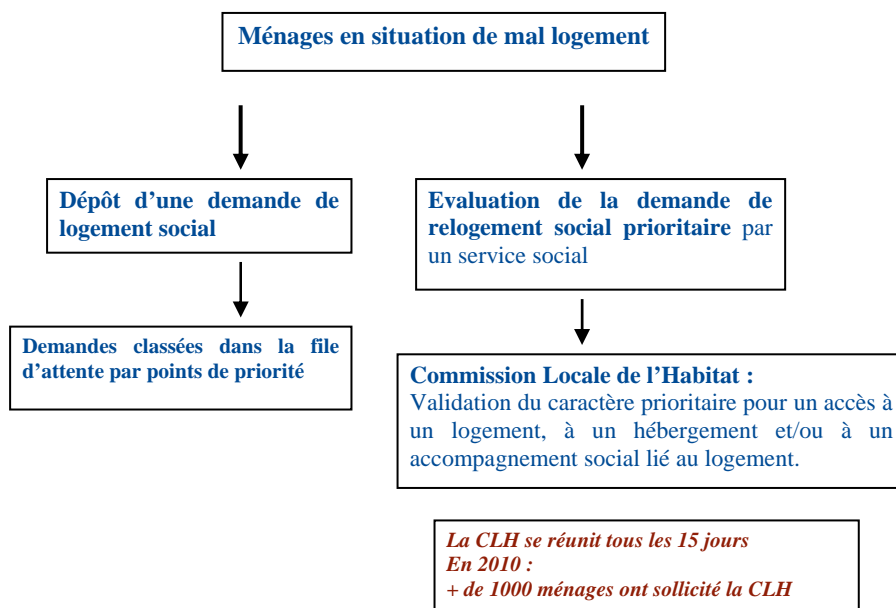
1. La Commission plénière mensuelle

C'est une instance d'orientation et d'information qui réunit différents partenaires du logement sur Rennes Métropole (CAF, bailleurs, organismes de tutelle, associations, CDAS, services sociaux spécialisés). Elle est présidée par le vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat. Cette commission se réunit tous les mois dans les locaux de Rennes Métropole pour valider l'ensemble des décisions FSL du mois et statuer sur les situations particulières.

2. La commission de l'offre

La commission « Offre » de Rennes Métropole étudie et oriente bimensuellement toutes les demandes de relogement social prioritaire sur Rennes Métropole.

Graphique 4 : Fonctionnement de la commission locale de l'habitat de Rennes métropole



Source : Rennes Métropole

[570] En 2010, la commission « Offre » a étudié 1 217 demandes de relogement social prioritaire sur Rennes Métropole et a pu trouver une solution pour 934 d'entre elles dont 25 % par un accès direct au logement social.

Tableau 47 : Attributions par la commission locale de l'habitat de Rennes métropole

Orientations		2010		2009			2008			
Accès direct parc social	1/20 ^{ème} (parc social Rennes Métropole hors Rennes)	90	7%	50	4%	14%	52	5%	15%	
	CLR (parc social rennais)	87	7%	68	6%		54	5%		
	UESL	69	6%	18	1%		26	2%		
	Proposition HLM en cours	57	5%	36	3%		36	3%		
Logement temporaire	AIVS	291	24%	24%	295	24%	24%	305	28%	28%
Accompagnement social lié au logement	Alfadi	86	7%	7%	80	7%	7%	58	5%	5%
Hébergement temporaire	Hébergement temporaire CLH*	129	11%	13%	175	14%	18%	177	16%	22%
	Autre résidence*	28	2%		45	4%		61	6%	
Habitat adapté (PLAI)	HA	34	3%	3%	43	4%	4%	17	2%	2%
Autres*	autres	63	5%	5%	58	5%	5%	7	1%	1%
Rejet	rejet	202	17%	17%	261	22%	22%	215	20%	20%
Report	report	81	7%	7%	80	7%	7%	82	8%	8%
TOTAL		1217			1209			1090		

Source : Bilan 2010 de l'activité de la CLH. Rennes métropole.

- [571] Les méthodes, procédures et outils mobilisés sont les suivants :
- *un fichier commun de la demande,*
 - *une grille de cotation par points attribués aux différents critères permettant de classer les demandes par ordre de priorité* qui garantit l'objectivité des choix des dossiers examinés en commission d'attribution,
 - *un classement automatisé de la demande* réalisé en fonction de la cotation établie par les partenaires et appliquée par un logiciel à partir de la demande enregistrée dans le fichier partagé,
 - *la mise en place d'une politique de mutations internes* par un engagement contractualisé avec les communes d'un volume de mutations internes à hauteur de 30 % de l'ensemble des attributions,
 - *une articulation de la programmation de l'offre de logements sociaux avec la politique d'attribution* : l'analyse de la demande à l'appui du fichier commun de la demande a fait apparaître un décalage important entre l'offre de logements sociaux mobilisable et l'évolution de la demande caractérisée par une part croissante des ménages aux ressources modestes, 80 % des demandeurs étant éligibles à un logement très social. **Ce constat a conduit l'agglomération à augmenter en 2007 la part des logements très sociaux (financés en PLAII), portés de 20 à 30 % dans les objectifs de production d'offre nouvelle de logements sociaux inscrits dans le PLH ;**
 - *une articulation organisée entre la filière de droit commun et une filière d'urgence unique dans le cadre d'une instance collégiale,* ce qui évite certaines dérives liées à la multiplication de filières multiples pouvant générer une absence de lisibilité d'un système d'attribution déjà complexe, ou encore un risque de « coupe-file ». Le faible nombre de recours DALO, environ 30 par an depuis sa mise en œuvre, tend d'ailleurs à indiquer un bon fonctionnement des dispositifs existants pour apporter les réponses aux situations les plus difficiles en amont du recours.
- [572] **L'augmentation des orientations vers un logement du parc social est importante.** En 2010, 196 ménages ont été relogés directement dans le parc social et 57 avait une proposition en cours au moment de l'examen. Cela s'explique par la production accrue de logement du parc social et les modalités de réservations par la CLH d'une partie de ce parc. En 2010, il a été livré 4 fois plus de logement HLM (PLUS-PLAI) qu'en 2005 (1 217 en 2010 contre 322 en 2005). Par ailleurs, de ce fait, les délais d'attente pour l'accès au parc social de droit commun se réduisent.
- [573] **L'exemple de la CLH démontre l'intérêt de l'observation sociale, de la mutualisation des moyens et du regroupement dans un même dispositif de l'ensemble des partenaires et des leviers existants.**
- [574] **Le SIAO doit tenir compte de ce dispositif pré existant efficace.** Il n'a pas l'obligation, comme dans d'autres départements, d'initier progressivement un dispositif coordonné d'accès au logement ou de nouvelles commissions partenariales qui viendraient s'empiler au système déjà existant de la CLH. De façon plus simple, le SIAO doit s'articuler avec les bailleurs et Rennes métropole, les concerter pour définir des critères d'accès au logement pour les sortants de CHRS, identifier les demandeurs « prêts à sortir » et les accompagner dans et vers le logement.
- [575] Il s'agit pour le SIAO de prendre contact, en 2012, avec les bailleurs sociaux et les collectivités locales pour s'intégrer au circuit opérationnel et déjà coordonné par la CLH.

4. GOUVERNANCE LOCALE ET PILOTAGE DE L'ETAT

[576] **La DDCS qui a été fortement impactée par la Réate a connu des difficultés dans le pilotage de ce dossier au moment de la création du SIAO.** Tentant d'impulser aujourd'hui un nouvel élan dans la mise en place effective du SIAO, elle a pris des positions fermes et peu opportunes dans le cadre d'une concertation qui se veut constructive. Elle a par exemple indiqué qu'elle pourrait revenir sur le pouvoir d'admission des structures en les obligeant à soumettre préalablement leurs choix à l'Etat. S'il est légitime d'imposer aux structures de justifier leur refus d'admission, il n'est pas raisonnable de soumettre l'admission d'un demandeur dans une structure aux services de l'Etat, qui n'ont ni les moyens ni la compétence de terrain pour apprécier ce type de décision qui doit revenir aux gestionnaires de places.

[577] **D'un autre côté, il est impératif que les associations membres du GCSMS progressent dans leur réflexion et mettent en œuvre comme cela leur est demandé par l'Etat (cf. la circulaire d'avril 2010) la partie « insertion » du SIAO.** Le SIAO, et au-delà les structures gestionnaires elles-mêmes, sont financées par des deniers publics pour un montant significatif (plus de 7M€/an) et doivent donc en contrepartie respecter les objectifs fixés par l'Etat. C'est-à-dire, en l'espèce, la centralisation des demandes d'insertion, la mutualisation des places disponibles et une procédure partenariale d'attribution des places d'insertion afin d'assurer la simplification des démarches pour les usagers, l'équité de traitement et la transparence des solutions apportées. Une telle situation de blocage ne peut être admise. Des décisions devront éventuellement être imposées par l'Etat si la seule concertation ne suffit plus, quitte à revoir la convention constitutive du SIAO.

[578] Par ailleurs, le lien institutionnel avec certains partenaires du SIAO, notamment le Conseil général, est encore trop tenu. Ce dernier n'a pas été véritablement impliqué sur le plan institutionnel lors de la mise en place des SIAO, ni informé sur son fonctionnement.

[579] De plus, le pilotage exercé par l'Etat porte surtout sur la partie hébergement. Le volet logement du SIAO est largement sous développé. Pourtant, un des points forts de ce département est l'existence d'un dispositif efficace d'accès au logement. Il est plus facile pour le SIAO Ille et Vilaine et les services de l'Etat de se rapprocher et de s'articuler avec la CLH de Rennes métropole que de créer ex nihilo de nouvelles commissions partenariales. Le contexte est donc très favorable à la mise en œuvre par le SIAO de sa mission de favoriser l'accès au logement des personnes hébergées. L'absence de lien, aujourd'hui, du SIAO avec les bailleurs sociaux via la CLH est d'autant plus incompréhensible.

5. LES FORCES ET LES FAIBLESSES

[580] Les forces :

- Une bonne coordination des acteurs de la veille sociale et un SIAO « urgence » opérationnel grâce à la bonne intégration au sein du dispositif du 115 et des plateformes d'accueil de proximité qui maillent le territoire.
- l'existence d'un dispositif intercommunal innovant et efficace d'accès au logement avec lequel le SIAO pourrait s'articuler facilement.
- une implication de l'administrateur et de la coordinatrice du SIAO, qui sont en outre volontaires sur la mise en œuvre de la partie « insertion » du SIAO malgré les réticences exprimées localement par certaines associations membres du GCSMS.

[581] Les faiblesses :

- un manque de visibilité du SIAO.
- un refus de certaines associations gestionnaires de mettre en place la partie « insertion » du SIAO par crainte de perdre une partie de leur autonomie de fonctionnement, mais aussi en

raison d'un manque de pédagogie de l'Etat vis-à-vis de l'objectif de fluidité hébergement/ logement et de coordination des acteurs de l'urgence et de l'insertion.

- un manque d'harmonisation des pratiques des structures gestionnaires, de transparence des procédures d'admission et d'équité de traitement des demandes d'hébergement d'insertion.
- des services de l'Etat en difficultés suite à la Réate et un pilotage actuellement défaillant.
- des partenariats à nouer avec l'ensemble des acteurs autres que les structures gestionnaires : ARS, établissements psychiatriques pour améliorer l'accueil des personnes souffrant de troubles mentaux
- un lien à renforcer avec la ville de Rennes et le Conseil général pour améliorer les synergies.
- Une coordination régionale des SIAO à mettre en place pour informer et former les coordinateurs des SIAO.

[582] En conclusion, la mission recommande principalement :

- aux services de l'Etat d'accompagner davantage le SIAO et de renforcer leur pilotage dans un esprit de concertation constructive, sans renoncer aux objectifs premiers du SIAO à savoir la mise en place d'un dispositif complet de coordination englobant l'hébergement d'urgence mais aussi l'insertion et l'accès au logement.
- au SIAO de se rapprocher, en 2012, de la ville de Rennes et du Conseil général. Le SIAO doit profiter de l'existence de partenariats avec les bailleurs sociaux pour appliquer le principe du logement d'abord. Il n'a pas à créer *ex nihilo* un circuit d'accès au logement pour les personnes hébergées, mais simplement s'articuler avec la commission locale de l'habitat de Rennes métropole qui coordonne déjà l'ensemble des acteurs du logement.

Annexe 5 : Comparaisons européennes

1. INTRODUCTION

1.1. *Le rôle de l'Union européenne dans les politiques nationales de prise en charge des sans-abri*

[583] Depuis 2000, l'UE a soutenu et coordonné les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'objectifs communs, d'un mécanisme de reporting et d'indicateurs. Plusieurs rapports concertés en matière de protection sociale et d'inclusion sociale ont aussi été adoptés conjointement par la Commission européenne et par le Conseil européen dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sociale. Les Etats membres sont incités à développer des stratégies nationales intégrées de lutte contre le sans-abrisme. En 2008 notamment, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de « mettre fin au sans-abrisme » d'ici 2015. En 2009, le sans-abrisme et l'exclusion du logement deviennent un des thèmes de travail du Comité de la protection sociale au sein de la Commission, ce qui doit amener chacun des Etats membres à réaliser un rapport spécifique. En 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme a été organisée. Cette conférence résulte de la collaboration entre la Présidence belge, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), et la Commission européenne, avec l'appui de la France. Le 17 juin 2010, le Conseil européen a adopté la nouvelle stratégie Europe 2020, qui fait état des priorités pour la décennie à venir. La stratégie a pour objectif « une croissance intelligente, durable et inclusive ». C'est la première fois que l'UE fixe un objectif phare en termes de réduction de la pauvreté, dont le but est de diminuer d'au moins 20 millions le nombre de personnes qui risquent d'être confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale d'ici 2020. Pour 2011, il est prévu que soit effectué, de manière harmonisée, un recensement des sans-abri dans les Etats membres.

[584] Il convient de noter que la comparabilité des situations et des politiques entre pays de l'UE est complexe. Les définitions selon les pays ne sont pas les mêmes, les recensements ne suivent pas les mêmes méthodes et les données disponibles sont souvent limitées.

1.2. *L'existence d'une typologie européenne*

[585] La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri a élaboré, avec le soutien de la Commission européenne, une typologie de l'exclusion liée au logement. Reprise par les services de l'Union européenne, elle se présente sous la forme d'une grille, dite ETHOS (pour *European Typology on Homelessness and housing exclusion*) visant à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et le suivi des politiques. Elle distingue treize « catégories opérationnelles » de personnes sans abri ou mal logées, qui sont regroupées en quatre « catégories conceptuelles » :

- **les « sans-abri »** : les personnes vivant dans la rue (1) et les personnes en hébergement d'urgence (2) ;
- **les personnes « sans logement »** : les personnes en foyer d'hébergement pour sans-domicile (3), pour femmes (4) ou pour immigrants (5) et les personnes sortant d'institutions, notamment pénales ou médicales, et qui n'ont pas de logement identifié ou disponible (6)

ainsi que les bénéficiaires d'un hébergement de longue durée avec un accompagnement au logement à plus long terme (7) ;

- **les personnes en « logement précaire »** : personnes en habitat précaire, par exemple hébergées provisoirement chez des amis ou occupant une habitation sans bail légal (8), personnes en voie d'expulsion (9) et personnes menacées de violences domestiques quand une action de police est prise pour leur assurer un lieu sûr (10) ;
- **les personnes en « logement inadéquat »** : les personnes vivant dans des structures provisoires comme des mobile homes ou des baraquements et cabanes de fortune (11), dans des logements indignes définis par la législation nationale comme impropres à être habités (12) ou encore dans des conditions de surpeuplement sévères (13).

Tableau 48 : Tableau récapitulatif de la grille ETHOS

Catégorie conceptuelle		Catégorie opérationnelle		Définition générique
SANS-ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Dormir dans la rue (pas d'accès à un hébergement d'urgence) / Sans abri
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence
SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion
			3.2	Logement provisoire
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Foyer d'hébergement destiné aux femmes
	5	Personnes en hébergement pour immigrés	5.1	Logement provisoire /centre d'accueil des demandeurs d'asile
			5.2	Foyer pour travailleurs migrants
	6	Personnes sortant d'institutions	6.1	Institution pénale
6.2			Institution médicale	
7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement	7.1 7.2 7.3 7.4	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile Logement accompagné Logement de transition avec accompagnement Logement ordinaire assorti d'un accompagnement	
LOGEMENT PRECAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8.1	Provisoirement hébergé par la famille ou par des amis
			8.2	Sans bail de (sous-)location
			8.3	Occupation illégale d'un bâtiment
8.4			Occupation illégale d'un terrain	
9	Personnes menacées d'expulsion	9.1 9.2	Application d'une décision d'expulsion (location) Avis de saisie (propriété)	
10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police lié à des violences domestiques	
LOGEMENT INADEQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires et non conformes aux normes	11.1	Habitation mobile/ caravane
			11.2	Bâtiment non conforme aux normes
			11.3	Habitat provisoire
12	Personnes en logement indigne	12.1	Habitation (occupée) déclarée inhabitable conformément à la législation nationale	
13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	

Source : Julien Damon, *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'UE*, avril 2009

2. COMPARAISONS EUROPEENNES EN MATIERE DE PRISE EN CHARGE DES SANS ABRI

2.1. *Les pays européens se caractérisent pas une grande diversité de leurs politiques en matière de prise en charge des sans abri et de logement social*

[586] Les pays de l'Union européenne peuvent être regroupés en cinq groupes proposant une typologie des « régimes » de protection sociale. Elle tient compte des caractéristiques géographiques, historiques et politiques.

Tableau 49 : Régime de protection sociale et de prise en charge des sans-abri en Europe

<p>Anglo-saxons (régimes libéraux, impôts)</p>	<p>Les régimes libéraux ont une longue tradition de ciblage sur les situations les plus défavorisées. Ce ciblage s'est intensifié en moyens et en ambitions avec l'affichage et le suivi des objectifs d'éradication de la pauvreté infantile et d'extinction du sans-abrisme. Le niveau de contrepartie et de coercition est important. Par construction ces systèmes protègent les citoyens, ce qui pose forcément la question de l'assistance aux sans-abri étrangers.</p>
<p>Continentaux (régimes assurantiels)</p>	<p>Dans des régimes à fondements assurantiels, reposant sur le travail, l'assistance est normalement résiduelle. Elle a pris de plus en plus d'importance, en particulier pour ce qui concerne les « exclus », les SDF au premier rang. L'ampleur de l'investissement peut être conséquent (France), marginal (Luxembourg), très différent selon les régions (Allemagne). Une question première est celle de la bonne coordination des régimes assurantiels (Sécurité sociale, droits sociaux) avec les politiques d'assistance (gérées autrement, en premier lieu avec des financements</p>
<p>Est (régimes de transition, ex-communistes)</p>	<p>La plupart des nouveaux entrants dans l'Union, venus de l'ex bloc soviétique, n'ont pas – sinon la Hongrie, et à moindre niveau la Pologne – de véritable stratégie sur les sans-abri. Dans des contextes économiques et sociaux dégradés, le sujet est rapproché de la question Rom. Les personnes font l'objet de coercition et de criminalisation. Les services sont peu développés et les conditions d'accueil très insatisfaisantes. La question des sans-abri est, dans ces pays et avec ces pays, principalement une problématique de migrations, à traiter à l'échelle européenne.</p>
<p>Sud (régimes de faible intervention, solidarités familiales)</p>	<p>Dans les pays du Sud de l'Europe, à Etat providence en phase d'extension, la solidarité et l'assistance sont encore largement dévolues à la famille et aux Eglises. L'offre est extrêmement faible à Chypre, Malte et en Italie. Les problématiques sont largement rapprochées de la criminalité et des sans-papiers. La prise en charge est très coercitive. Se distinguent nettement le Portugal et l'Espagne qui établissent des stratégies et investissent.</p>
<p>Nordiques (socio-démocrates, logiques de service public)</p>	<p>Inscrits dans une logique de droits et de services publics, mais aussi de contrepartie élevée demandée aux bénéficiaires, ces régimes d'Etat providence s'appuient sur leurs services sociaux locaux, ainsi que sur une ambition de d'abord loger les gens pour traiter les problématiques du sans-abrisme. C'est dans ces pays, avec les pays de tradition libérale, que les objectifs les plus ambitieux ont été fixés, et les moyens les plus conséquents débloqués.</p>

Source : Julien Damon, *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'UE*

[587] Les politiques mises en place par les pays pour la prise en charge des sans-abri sont très diverses. Il est possible de distinguer trois catégories de pays :

- les pays sans stratégie intégrée ni investissement conséquent ;
- les pays sans stratégie intégrée mais avec des moyens et/ou en cours d'élaboration d'une politique ;
- les pays avec une stratégie intégrée, explicite et dense.

Tableau 50 : Stratégie et investissement des pays européens

Pays sans stratégie intégrée ni investissement conséquent.	Pays sans stratégie intégrée mais avec des moyens et/ou en cours d'élaboration d'une politique.	Pays avec une stratégie intégrée, explicite et dense.
Estonie Bulgarie Chypre Grèce Italie Lettonie Lituanie Malte Roumanie République tchèque Slovaquie Slovénie	Allemagne Autriche Belgique Espagne Hongrie Pologne Portugal Dans la plupart de ces cas il n'existe pas vraiment de politiques nationales, mais une diversité d'actions régionales qui s'inscrivent toujours davantage dans une logique stratégique.	Danemark Finlande Irlande Pays-Bas Royaume-Uni Suède* * La Suède, qui dispose d'une stratégie assise sur ses services publics, ne se fixe pas d'objectifs de résultat.

Source : Julien Damon, *Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'UE*

[588] De même, les conditions d'accès au logement social varient grandement selon les pays.

[589] Au Danemark, au Pays-Bas et en Suède le logement social est à vocation universelle. Tout le monde peut y prétendre.

[590] En France, en Allemagne, en Espagne, en Finlande, en Belgique, en Italie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République Tchèque, en Slovaquie le logement social a une vocation généraliste. Les plus défavorisés peuvent être prioritaires mais les plafonds de ressources pour y accéder peuvent être relativement élevés.

[591] Enfin, au Royaume-Uni, le logement social est à vocation résiduelle. L'accès au parc est ciblé sur les plus défavorisés. C'est aussi le cas en Bulgarie, à Chypre, en Hongrie, en Irlande, à Malte, en Slovaquie et dans les Pays baltes.

2.2. *La France se caractérise par une politique centralisée dotée de moyens importants*

[592] Il est possible de situer la position française dans l'Union européenne en ce qui concerne les politiques de prise en charge des sans-abri en fonction de cinq dimensions :

- **La centralisation est élevée** par rapport à d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas qui ont donné la compétence de cette politique aux villes ;

- **Les moyens sont conséquents** : le BOP 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » s'élève à 1 101,7 millions pour l'année 2011. 77 % des crédits sont dédiés au financement de places dans les structures d'hébergement ;
- **L'offre est importante** : 4 666 établissements sont recensés pour un total, tous types d'hébergement confondus, de 263 587 places³⁴ ;
- **Le consensus est élevé** autour de la nécessité d'établir une politique engagée pour la prise en charge des sans-abri : 86 % des français estime que tout le monde est exposé à un risque de pauvreté au cours de vie (contre 62 % en moyenne dans l'UE)³⁵. De plus, l'opinion publique française se situe en net décalage par rapport à celles des autres pays européens lorsqu'il s'agit d'identifier les causes de la grande pauvreté, et notamment du « sans-abrisme »³⁶. Les Français expliquent principalement le « sans-abrisme » par des causes structurelles (marchés de l'emploi et du logement) et non par des explications personnelles (les addictions à la drogue ou à l'alcool). Pour 82 % de la population française interrogée, l'emploi est identifié par comme l'un des trois facteurs principaux du « sans-abrisme » (contre 62 % en moyenne dans l'UE). Le deuxième facteur est le logement pour 40 % des Français interrogés (contre une moyenne européenne de 24 %). Ainsi, pour seulement 22 % des Français (contre 46 % en moyenne dans l'UE) les problèmes d'addiction sont une des trois principales causes du « sans-abrisme ».
- **La criminalisation est faible** à la différence des pays de l'est et du sud de l'Union européenne où la tendance à la criminalisation est élevée. En Italie par exemple, l'orientation des politiques est reliée aux questions de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine. Elle vise d'abord à expulser les Roms et à interdire la mendicité. La tendance est nettement à une criminalisation des sans-abri. En Espagne, le niveau de coercition est aussi relativement important. La ville de Barcelone a introduit une réglementation qui interdit de mendier, de dormir dans la rue et aussi de vendre des services « non désirés » dans les espaces publics. Le non respect de cette réglementation est sanctionné par une amende comprise entre 120 et 1 500 euros. Cette criminalisation est bien plus intense dans ces pays que ce qui est contenu en France dans les divers arrêtés anti-mendicité.

3. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE DANS PLUSIEURS PAYS D'EUROPE

3.1. *La prise en charge des personnes sans domicile au Royaume-Uni*

[593] Le Royaume-Uni consacre plus d'un milliard d'euros par an au sans-abrisme, soit un montant similaire à la France. Mais à la différence de la France, sa politique de prise en charge des sans-abri se caractérise par deux aspects : une politique très décentralisée dans sa mise en œuvre avec des objectifs chiffrés.

[594] Le Royaume-Uni a mis en place entre 1998 et 2002 une politique quadriennale intitulée la « Rough sleeping strategy ». En 1998, un rapport de la « Social exclusion unit » dénombrait 1850 personnes sans abri par nuit au Royaume-Uni dont 620 à Londres et sa périphérie. L'objectif de cette politique quadriennale était de réduire de 70 % le nombre de personnes sans abri à l'horizon d'avril 2002 et à long terme de le ramener à zéro. Cette politique était accompagnée à Londres d'une « Rough sleepers unit » dotée d'un budget de 219 millions d'euros et de 25 équipes de contact et d'évaluation prenant en charge un secteur géographique de minuit au matin pour mener des actions de proximité. En 2001, on décomptait 550 sans abri par nuit.

³⁴ Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, extraction FINESS au 16/11/2011.

³⁵ Eurobaromètre spécial, n°273, «La réalité sociale européenne», 2007

³⁶ Eurobaromètre spécial, n°279 «Pauvreté et exclusion», 2007.

- [595] En 2002, le « Homelessness Act » impose aux autorités locales de dénombrer les personnes sans domicile dans leur zone de compétence, d'assister les « sans logis reconnus » dans la recherche d'un logement permanent et de proposer une stratégie de lutte et de prévention en la matière au minimum tous les cinq ans.
- [596] La reconnaissance d'un droit (main homelessness duty) est conditionnée au respect de trois critères :
- Les personnes doivent être prioritaires (« priority needs ») ce qui inclut notamment les familles avec enfants mineurs, les jeunes de 16-17 ans, les femmes enceintes, les victimes de violence domestiques, les ex-détenus, les anciens militaires, les personnes ayant perdu leur logement après un sinistre, les personnes vulnérables du fait de leur âge ou de leur handicap ;
 - Les personnes doivent être sans abri ou très mal logées ;
 - Et leur situation n'est pas intentionnelle. Ainsi les personnes volontairement sans domicile ne peuvent pas revendiquer de droit.
- [597] Le gouvernement a lancé en 2002 un programme « More than a roof » avec pour objectif en 2004 que plus aucune famille avec enfants ne vive dans des structures d'accueil. Entre 2002 et 2004, un milliard de livres a été dédié chaque année à cette politique qui aurait touché près de 24 000 familles avec enfants.
- [598] Quant aux sans logis « non statutaire » (immigrés et clandestins), le Royaume-Uni a mis en place en lien avec certains Etats membres, en particulier la Roumanie et la Pologne, des services d'accompagnement au retour.
- [599] Il est important de noter que la politique menée a des traits coercitifs prononcés. Dans le cadre de la politique de lutte contre les « comportements antisociaux » la mendicité, la consommation d'alcool ou de drogue dans l'espace public sont fortement contraints. En 2003, une « Anti-social behaviour unit » a été mise en place pour gérer ces situations. La police est particulièrement mobilisée pour empêcher les personnes de dormir à la rue, en les enjoignant d'accepter les services. Toutefois, une personne à la rue ne peut pas être contrainte par la force de rejoindre un hébergement d'urgence.
- [600] Au-delà de la politique destinée aux personnes sans-abri à la rue, le gouvernement, dans une logique de « logement d'abord », se donne pour objectifs de limiter drastiquement le temps de passage par des hébergements. Sur le plan du logement, le Royaume-Uni est un des rares pays où les sans-abri (« statutaires ») disposent d'une priorité pour accéder au logement social. Les collectivités ont l'obligation de publier un schéma d'allocation des logements sociaux qui doit reposer sur la notion de « préférence raisonnable » pour certains demandeurs. Elles doivent aussi déterminer une stratégie de prévention des expulsions et disposent d'un budget dédié (400 millions de livres sur quatre ans) qui permet par exemple de verser une caution en cas de location dans le secteur privé ou d'aider les personnes en situation de dépendance.
- [601] Un guide a été publié en septembre 2010 pour harmoniser le décompte des sans abri. (*Evaluating the Extent of Rough Sleeping*). A l'automne 2010, 1 768 personnes dormant chaque nuit dans la rue en Angleterre dont 415 à Londres étaient décomptées. Pour les « sans logis reconnus par l'Etat », c'est le « Department for Communities and Local Government » qui, chaque trimestre, publie les statistiques sur le sans-abrisme légal: 11 350 foyers ont été déclarés comme ayant un droit légal entre janvier et mars 2011, en augmentation de 18 % par rapport au même trimestre de l'année précédente. Sur la même période, 44 160 foyers ont été reconnus comme ayant un droit légal par les collectivités locales, en augmentation (pour la première fois depuis 2003-04) de 10 % par rapport à l'année précédente. Au 31 mars 2011, 48 240 ménages étaient logés dans des hébergements provisoires.

[602] Malgré ces bons résultats, en raison de la récession économique, un groupe de travail interministériel a été récemment constitué. Il regroupe, sous l'égide de Grant Shapps, le secrétaire d'Etat au logement, les ministères de la justice, de l'intérieur, de la santé, du travail et des retraites, de l'économie, de l'éducation et de la défense, et a publié en juillet 2011 un premier document intitulé : *Une vision pour mettre fin au sans-abrisme : plus personne au Royaume-Uni ne dormira deux nuits de suite dehors*. Il décrit les six engagements pris :

- aider les personnes à sortir de la rue ;
- aider les personnes à accéder au système de soins ;
- aider les personnes à revenir vers l'emploi ;
- diminuer le poids de la bureaucratie : le gouvernement a notamment diminué le nombre de recommandations publiées au niveau national, il a simplifié le système de financement et a donné plus de liberté aux intervenants pour adapter l'offre aux besoins locaux et a aussi mis en place une *task force* dont la mission est de réduire l'impact de la bureaucratie sur les associations, les entreprises sociales et les bénévoles;
- augmenter le contrôle réalisé au niveau local sur les investissements réalisés dans différents services ;
- déléguer la responsabilité pour combattre le sans-abrisme.

3.2. La prise en charge des personnes sans domicile en Allemagne

[603] Le sans-abrisme n'est pas une préoccupation stratégique à l'échelle fédérale. La compétence, les moyens et les responsabilités relèvent des Länder et des villes. Les municipalités doivent écarter le danger de dormir à la rue en fournissant des accueils d'urgence. Ce sont les autorités de police qui sont en charge du dossier et qui ne peuvent que proposer et non imposer une offre aux sans-abri. Certaines régions établissent des programmes qui peuvent être très divers. Le programme de la Nord Westphalie « Prévenir l'exclusion liée au logement. Sécuriser le logement permanent » est jugée très efficace.

[604] Contrairement à la France, la problématique du sans-abrisme prend place dans un marché du logement moins tendu. De fait la question des sans-abri est plutôt vue comme une accumulation de faits divers et de déviances individuelles et non comme un problème social majeur appelant une intervention publique structurée. Cependant, il existe une offre tout de même assez diversifiée, avec un mouvement général consistant à humaniser les centres, à mettre en place des centres de jour et des bus spéciaux pour les plans hivernaux. Cependant tout ceci varie grandement selon les communes même s'il existe une mobilisation, orchestrée par les associations, pour que les autorités s'impliquent et s'investissent davantage. Une partie des actions publiques est répressive, à tout le moins à visée de dissuasion, consistant par exemple à décourager les personnes sans-abri à passer du temps dans le métro.

[605] Il n'existe pas de système unifié de recensement. Des estimations globales, réalisées pour la période 2004-2006 sont de 250 000 sans domicile en Allemagne. Ce chiffre est en diminution par rapport à des estimations précédentes qui évoquaient un chiffre de 310 000 personnes. Il ne s'agit pas vraiment des personnes à la rue, mais plutôt d'une estimation du mal-logement (notamment des personnes menacées d'expulsion). La principale association allemande sur ces sujets, la BAG W, estime le nombre de personnes à la rue à 18 000.

3.3. *La prise en charge des personnes sans domicile en Espagne*

- [606] En Espagne, les politiques sont décentralisées et les stratégies régionales. La politique menée consiste essentiellement à financer des centres d'hébergement qui sont renforcés en hiver. En 2006, on compte 13 000 places d'accueil dans le pays avec un taux moyen d'occupation de 85 %, gérées par 600 équipements. Il s'agit de 10 500 places en centres, 2 000 places en appartements adaptés et 500 places en hôtels. 90 % de ces places sont dévolues au moyen long terme et non à l'urgence (plus d'un mois). 47 % des personnes accueillies sont immigrées. Un quart de ces centres sont possédés et gérés par le secteur public. Il existe également un dispositif mobile de recueil de type Samu Social à Madrid.
- [607] En 2006 les associations annonçaient des chiffres de 30 à 50 000 personnes sans-abri (vivant dans la rue) en Espagne. Parallèlement, plus de 300 000 personnes vivaient dans des logements inadéquats. En mars 2008, la municipalité de Madrid a publié le chiffre de 1 500 personnes sans domicile dans sa ville, et celle de Barcelone, le chiffre de 658 personnes.
- [608] L'Espagne consacre 33 millions d'euros par an pour les sans abri. Le niveau de coercition est relativement important. La ville de Barcelone a introduit une réglementation qui interdit de mendier et de dormir dans la rue. Le non respect de cette réglementation est sanctionné par une amende comprise entre 120 et 1 500 euros. Le souci de lutter contre l'immigration clandestine est fort en Espagne.

3.4. *La prise en charge des personnes sans domicile en Finlande*

- [609] Depuis longtemps érigée en exemple, la Finlande a mis en œuvre successivement plusieurs plans depuis 1987, année internationale sur les sans-abri, qui aurait permis de diviser par plus de deux le nombre de sans-abri. Le gouvernement a annoncé une nouvelle stratégie pour la période 2008-2011 visant à réduire de moitié le sans-abrisme de long terme.
- [610] La politique se déploie sous la responsabilité du ministère de l'environnement (et du logement) et s'appuie sur les 400 municipalités qui jouent un rôle essentiel. Elles ont une obligation d'aider les personnes en difficulté, même s'il n'existe pas à proprement parler de droit au logement. Elles ont pour priorité d'attribuer les logements sociaux aux sans-abri. Les structures de prise en charge sont souvent publiques mais certaines associations se voient également financées pour leurs services.
- [611] Le programme de réduction de moitié du sans-abrisme de long terme contient la création de 1000 logements adaptés, des fonds pour les opérateurs de résidence temporaire afin qu'ils se transforment en unités plus durables de logement, des mesures de prévention du sans-abrisme (notamment pour les sortants de prison, les instances d'expulsion et pour les personnes victimes d'addiction). Un total de 100 millions d'euros a été affecté au plan 2008-2011.
- [612] L'objectif n'est pas de fournir des hébergements, mais d'orienter le plus rapidement possible vers le logement durable. La Finlande est pionnier de la logique « logement d'abord ». Elle souhaite même d'ici 2015 la disparition de son système d'hébergement, rendu inutile par ses performances attendues en matière d'extinction du sans-abrisme.
- [613] L'appareil statistique distingue et suit une rubrique « exclusion du marché du logement ». Elle contient deux sous-rubriques « problèmes de logement » et « sans-abrisme ». Chaque année des chiffres sont produits à l'aide d'un questionnaire adressé aux communes. En 1990 on comptait 15 000 sans-abri et 7 300 fin 2007. La plupart des sans-abri sont des personnes logées chez des proches. Aussi, si on prend le compte des personnes à la rue et/ou dans les centres les chiffres étaient de 3 700 en 1990 et de 1 500 en 2007. La population des sans-abri est concentrée à 50 % dans la région d'Helsinki.

3.5. La prise en charge des personnes sans domicile au Danemark

- [614] Au Danemark la prise en charge des sans-abri s'organise depuis la fin des années 1990 à partir de stratégies denses et ambitieuses, avec des programmes d'action impliquant l'Etat et les communes. Cette politique s'effectue aussi en collaboration avec un conseil pour les personnes marginalisées composé d'une dizaine de personnes, qui joue un rôle important dans la construction et le suivi des politiques.
- [615] Au Danemark, comme dans les autres pays nordiques, les municipalités jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la politique menée en faveur des SDF. Elles sont chargées d'offrir soutien et assistance aux personnes en difficulté, y compris les sans-abri. Selon cette même loi, les communes sont tenues de coopérer avec le secteur associatif.
- [616] Pour 2008-2011 le gouvernement s'est fixé l'objectif de réduire fortement et finalement d'éliminer le sans-abrisme « involontaire ». Un texte législatif définit les sans-abri comme des « personnes rencontrant des problèmes sociaux particuliers qui n'ont pas de logement, ou qui ne sont pas capables d'y vivre, et qui ont besoin d'un toit, ainsi que d'offres de soutien à l'activation, d'aide et d'assistance ultérieure ». L'Etat a débloqué un budget supplémentaire de près de 100 millions d'euros pour soutenir les collectivités locales. Les ambitions de ce programme sont :
- de réduire le nombre de SDF n'ayant d'autre recours que de dormir dans la rue ;
 - de trouver des solutions pour les jeunes (et pas forcément des centres d'accueil) ;
 - de limiter la durée de séjour dans des centres d'accueil à 3-4 mois ;
 - de proposer des solutions de logement pour les personnes sortant de prisons, d'établissements de soins ou d'unités de traitement.
- [617] La politique d'assistance au sans-abri est clairement distinguée de la politique d'asile. Les immigrants sans papiers venant des pays de l'Europe de l'Est et qui utilisent les services doivent en théorie se présenter à l'administration municipale. Ils peuvent être renvoyés vers leur pays d'origine. La subvention aux organismes n'effectuant pas les contrôles peut être diminuée.
- [618] Un premier recensement national a été réalisé une semaine de février 2007 à l'aide d'un questionnaire envoyé à un grand nombre d'acteurs ayant un contact avec les populations sans-abri. Le recensement a permis d'estimer à 5 200 le nombre de sans-abri au Danemark, parmi lesquels 3 000 à Copenhague et ses environs. 10 % des sans-abri étaient totalement à la rue. Copenhague offre 314 places d'hébergement individuel (50 supplémentaires l'hiver) dans des foyers, 218 places dans des logements temporaires et 49 en « maisons atypiques »³⁷.

3.6. La prise en charge des personnes sans domicile aux Pays-Bas

- [619] Les Pays-Bas ont entrepris et mis en œuvre une stratégie particulièrement explicite, volontariste et bien dotée. Cette politique est très décentralisée. L'Etat donne les orientations, fixe les objectifs et attribue les dotations.

³⁷ Les « maisons atypiques pour existences atypiques » visent des personnes incapables de vivre seules, même avec un soutien, et qui éprouvent des difficultés à vivre dans un foyer. Ce sont de petites habitations avec des pièces communes et un « gardien social » qui apporte un soutien pratique. Le loyer y est bas.

- [620] Un plan centré sur les quatre principales villes (La Haye, Utrecht, Rotterdam et Amsterdam) a commencé en 2006 quand ces villes ont clairement fixé l'objectif d'extinction du sans-abrisme pour 2013. Les mesures vont des plus coercitives (obligation d'accepter la prise en charge) à toute la palette des aides sociales (accès au logement, aide à l'emploi ou à l'activité). A l'origine le plan visait 10 000 sans-abri et projetait un programme personnalisé pour un revenu, des soins, un emploi. Chacune des villes a contracté avec le Ministère des Affaires sociales, de la santé et du sport une convention. Tout le monde s'accorde sur la réduction effective du sans-abrisme.
- [621] En 2008, les 43 municipalités impliquées (dont les quatre grandes) ont reçu 240 millions d'euros de l'Etat et 120 millions d'euros de l'assurance maladie. Il faut souligner que les programmes sont d'abord ciblés sur les sans-abri « locaux », ce qui a deux conséquences : un risque de renvoi des sans-abri néerlandais d'une ville à l'autre et un rejet net des migrants et clandestins. Il existe, au-delà de la cohérence générale de la stratégie, une compétition entre les villes. La démarche a créé une dynamique positive, certes dans un contexte de grande fermeté et de coercition, en particulier à l'égard des sans-papiers. La police est très impliquée, elle peut intervenir contre le gré des personnes à la rue pour les amener vers un centre d'accueil, voire pour leur faire passer une nuit en cellule. Les règlements municipaux prohibent le fait de dormir sur la voie publique.
- [622] A l'échelle nationale les chiffres de 20 à 25 000 sans-abri sont avancés. Les villes, notamment les quatre plus grandes, ont développé des systèmes efficaces de collecte de données.

Annexe 6 : Questionnaire national SIAO

1. ORGANISATION DU SIAO

Nom du département N° du département

1) Les parties "urgence" et "insertion" du SIAO sont-elles gérées par un seul et même opérateur ?

Oui Non

2) Quels sont le (ou les) opérateurs du SIAO pour la partie "urgence" ?

L'opérateur du 115 Une structure gestionnaire d'hébergement
 Un SAO
 Un bailleur social Un service de l'Etat Un GCSMS
 Un GIP Autre

3) Quels sont le (ou les) opérateurs du SIAO pour la partie "insertion" ?

L'opérateur du 115 Une structure gestionnaire d'hébergement
 Un SAO
 Un bailleur social Un service de l'Etat Un GCSMS
 Un GIP Autre

4) Quel est le nombre d'ETP travaillant directement pour le SIAO y compris dans ses éventuelles "antennes" territoriales (mais hors salariés 115, hors valorisation des mises à disposition et des personnels d'accompagnement) ? (en équivalent temps plein)

5) Quel est le montant des crédits délégués au SIAO, pour l'année 2011 ? (en €)
 par l'Etat
 par les collectivités locales
 autres

2. FONCTIONNEMENT DU SIAO PARTIE " URGENCE" (veille sociale, hébergement d'urgence)

6) Le SIAO partie "urgence" est-il en fonctionnement à ce jour ? Oui Non

7) Le 115 est-il intégré à ce jour au SIAO ? Oui Non

8) Les modes d'accès aux places d'urgence ont-ils été définis et réorganisés avec la mise en œuvre du SIAO ?

Oui Non

9) Quel est le nombre total de places d'urgences existantes (hors CADA) ?

10) Quel est le nombre total de places d'urgences régulées par le SIAO ?

11) Estimer globalement la proportion des places d'urgence régulées au regard du nombre total de places d'urgence existantes (en %) :

- par le 115
- par d'autres structures intégrées au SIAO (telles que CAO/PAO/SAO/AJ/antennes territoriales)
- par le SIAO (hors 115)
- par les structures gestionnaires en admission directe dite "à la porte"

12) Quelle est aujourd'hui la proportion des admissions qui font l'objet d'une remontée d'information systématique auprès du SIAO par chaque structure gérant des places d'urgence ?

- 0 % entre 50 et 80% des admissions
 moins de 50% des admissions plus de 80% des admissions

13) Par quelles modalités le SIAO reçoit-il cette information sur les admissions par les structures gestionnaires ?

par fax par téléphone par mèl par saisie informatique sur le SI

14) Y a-t-il une identification régulière des personnes recourant à l'urgence de façon chronique ?

- Oui Non En cours

3. FONCTIONNEMENT DU SIAO PARTIE "INSERTION" (HEBERGEMENT DE STABILISATION ET D'INSERTION ET LOGEMENT ADAPTE)

15) Le SIAO partie "insertion" est-il aujourd'hui en fonctionnement ?

- Oui Non

16) Si oui, pour quel type de places fonctionne-t-il aujourd'hui ?

Les places de stabilisation les places d'insertion les ALT
 les résidences sociales les places en bail glissant les maisons relais

17) Quel est le nombre total :

- de structures d'hébergement d'insertion existantes dans votre département ?
- de structures de logement adapté existantes dans votre département ?

18) Le principe de « guichet unique » du SIAO centralisant la totalité des demandes de places est-il globalement accepté par les acteurs (accueils de jour, travailleurs sociaux, SAO...) ?

- Oui Non En cours de réflexion

19) Si non, évaluer le nombre de structures d'hébergement d'insertion qui continuent à fonctionner en admission directe ?

20) Y a-t-il des demandes transmises au SIAO par :

Les établissements hospitaliers ? Oui Non
 dans le cadre du DALO ? Oui Non
 les prisons ou les SPIP ? Oui Non

21) Le SIAO a-t-il mis en place une grille d'évaluation unique des besoins du demandeur utilisée par l'ensemble des travailleurs sociaux ? (c'est-à-dire ceux des structures d'accueil et d'orientation mais aussi des CCAS ou CDAS...)

- Oui Non En cours de mise en place

22) Le logiciel du SIAO est-il utilisé par les travailleurs sociaux pour la saisie informatique de la demande d'hébergement ?

Oui pour plus de 50% des travailleurs sociaux pour moins de 50% des travailleurs sociaux
 Non en cours (mise en place SI, formation des travailleurs sociaux)

23) Le SIAO a-t-il mis en place une ou plusieurs commissions d'examen des demandes et/ou d'attribution des places d'hébergement ?

- Oui Non En cours de mise en place

24) Si oui, cette ou ces commissions permettent-elles d'orienter la majorité des demandes ou le cas échéant de constituer des listes d'attente ?

- Oui Non En cours de mise en place

25) Estimer globalement la proportion de structures d'hébergement (par rapport au nombre de structures d'hébergement coordonnées par le SIAO) qui refusent de manière non justifiée les orientations faites par la ou les commissions du SIAO ?

26) Le logiciel du SIAO est-il utilisé par les structures gestionnaires pour la saisie informatique de l'admission ?

- Oui par plus de 50% des structures Oui par moins de 50% des structures
 en cours Non

27) Selon vous, le SIAO et les nouvelles procédures qu'il a pu mettre en place ont-ils amélioré le taux d'admission en places d'insertion ?

- Oui Non pas encore d'évaluation possible

28) Si oui, dans quelle proportion estimez-vous que le taux d'admission (nombre effectif d'admissions/ nombre de demandes reçues par le SIAO) a crû en 2011 par rapport à l'année 2010 ?

- entre 0 et 10% entre 10 et 30% entre 30 et 50%
 plus de 50% information non disponible

4. FONCTIONNEMENT DU SIAO PARTIE "ACCES AU LOGEMENT ORDINAIRE"

29) Y-a-t-il un début de formalisation d'un lien entre le SIAO et les bailleurs sociaux ?

- Oui Non En cours de réflexion

30) Si oui sous quelle forme ?

- convention dans le cadre de l'ACDA personne ou cellule "interface" dédiée
 commissions de pré-attribution Autres

31) Existe-t-il des coopérations directes, préexistantes, entre des bailleurs sociaux et des structures d'hébergement ou de logement adapté qui fonctionnent en dehors du SIAO ?

- Oui Si oui laquelle Non

32) Le SIAO dispose-t-il d'une procédure établissant la liste des demandeurs hébergés et prêts à accéder à un logement ordinaire (prêts à sortir) ?

- Oui Non En cours de mise en place

33) Le SIAO a-t-il permis d'améliorer le taux d'admission en logement social (nombre d'admission en logement social/ nombre de demandes de logement social) des personnes entrées dans le dispositif d'urgence et/ou d'insertion, en 2011 par rapport à l'année 2010 ?

- Oui Non Pas d'évaluation possible

34) Si oui, dans quelle proportion ?

- entre 0 et 10% entre 10 et 30% entre 30 et 50%
 plus de 50%

5. COORDINATION DES ACTEURS PAR LE SIAO

35) Le SIAO organise-t-il des réunions régulières de coordination des acteurs de :

- la veille sociale Oui Non En cours de mise en place
- et/ou de l'hébergement Oui Non En cours de mise en place
- et/ou du logement Oui Non En cours de mise en place

36) Existe-t-il une coopération, quelle que soit sa forme :

- avec les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile ?
 Oui Non en cours de réflexion
- avec le secteur de la santé ? (hôpitaux psychiatriques notamment)
 Oui Non en cours de réflexion
- avec les services pénitentiaires pour les sortants de prison ?
 Oui Non en cours de réflexion

6. QUESTIONS OUVERTES

36) Quels sont, selon vous, de façon synthétique, les apports du SIAO ?

37) Quels sont aujourd'hui, selon vous, les principaux points de blocage à la mise en place ou l'amélioration du dispositif ?

38) En matière de gouvernance du dispositif SIAO, quels rôles respectifs jouent ou devraient jouer les services de l'Etat (DDCS/DRJSCS/DRIHL), le conseil général et les opérateurs de l'urgence et de l'insertion ?

39) Observations que vous souhaitez ajouter

Annexe 7 : Etat des réponses des SIAO au questionnaire élaboré par la mission

1. METHODOLOGIE

- [623] Le questionnaire « SIAO » a été envoyé par voie électronique à 100 départements sur 101. Mayotte n'ayant pas encore constitué de SIAO à notre connaissance n'a pas été intégrée dans l'étude.
- [624] La circulaire du 8 avril 2010 privilégie la voie d'un opérateur unique traitant de l'urgence et de l'insertion. Elle autorise néanmoins, si le contexte local le justifie, à mettre en place deux SIAO pour gérer d'une part « l'urgence » et d'autre part « l'insertion », ou à créer plusieurs SIAO territorialisés infra départementaux (dès lors qu'il existe une coordination départementale entre ces différentes déclinaisons du SIAO). On dénombre ainsi au niveau national 140 SIAO et non 100. La mission a ainsi transmis le questionnaire à 140 SIAO.

Tableau 51 : Taux de réponse au questionnaire

	Départements	SIAO
Ayant reçu le questionnaire	100	140
Ayant répondu	82	121
% de réponses au questionnaire	82%	86%

Source : mission IGAS

- [625] Le taux élevé de réponse au questionnaire proche de 85 % alors que les responsables des SIAO sont souvent seuls et disposent de peu de temps, reflète un volontarisme certain de leur part ainsi qu'une envie, voire un besoin de communiquer et de faire connaître leurs difficultés.
- [626] Ce taux supérieur à 80 % est suffisamment élevé pour être représentatif de la situation nationale et permettre une exploitation des résultats.
- [627] L'exploitation des données repose donc sur les réponses des 82 départements participants aux 35 questions posées. A noter que les départements ont pu répondre à certaines questions et pas à d'autres. C'est pourquoi le nombre de non réponse sera indiqué pour chaque question, cet indicateur pouvant révéler une difficulté à disposer des données demandées par la mission ou l'impossibilité d'évaluer encore les résultats des SIAO, compte tenu de leur mise en place récente.
- [628] La mission a privilégié la simplicité du questionnaire et des questions fermées afin de pouvoir l'exploiter sans commettre de contre-sens. A l'inverse, cela induit certaines limites dans l'interprétation des données. De plus, ce questionnaire étant déclaratif, et sans remettre en cause la sincérité des réponses des SIAO, il convient d'interpréter les résultats avec prudence. La mission a introduit plusieurs questions recoupant le même sujet pour mieux évaluer au mieux la réalité de la situation.

2. CONTEXTE GENERAL

1) Les parties "urgence" et "insertion" du SIAO sont-elles gérées par un seul et même opérateur ?

	Nb de réponses	%
Oui	52	63%
Non	30	37%

2) Quels sont le (ou les) opérateurs du SIAO pour la partie "urgence" ?

	Nb de réponses	%
L'opérateur du 115	54	66%
Une structure d'hébergement	18	22%
Un SAO	14	17%
Un bailleur social	0	0%
Un service de l'Etat	0	0%
Un GCSMS	7	9%
Un GIP	1	1%
Autre	17	21%

3) Quels sont le (ou les) opérateurs du SIAO pour la partie "insertion" ?

	Nb de réponses	%
L'opérateur du 115	28	34%
Une structure d'hébergement	30	37%
Un SAO	27	33%
Un bailleur social	0	0%
Un service de l'Etat	0	0%
Un GCSMS	13	16%
Un GIP	1	1%
Autre	25	30%

4) Quel est le nombre d'ETP travaillant directement pour le SIAO y compris dans ses éventuelles "antennes" territoriales (mais hors salariés 115, hors valorisation des mises à disposition et des personnels d'accompagnement) ?

Nbre de réponses	67
Sans réponses	15
Somme total des ETP SIAO	166,22
Moyenne ETP/SIAO	2,48

5) Quel est le montant des crédits délégués au SIAO, pour l'année 2011 ? (en €)

	Etat	Collectivités locales
Réponses	70	6
Sans réponses	12	76
Montant délégué en 2011		
Total des crédits	7 667 247,00 €	231 954,00 €
Moyenne/SIAO	107 989,00 €	38 659,00 €

3. PARTIE URGENCE

6) Le SIAO partie "urgence" est-il en fonctionnement à ce jour ?

	Nb de réponses	%
Oui	77	94%
Non	4	5%
Sans réponses	1	1%

7) Le 115 est-il intégré à ce jour au SIAO ?

	Nb de réponses	%
Oui	69	84%
Non	11	13%
Sans réponses	2	2%

8) Les modes d'accès aux places d'urgence ont-ils été définis et réorganisés avec la mise en œuvre du SIAO ?

	Nb de réponses	%
Oui	46	56%
Non	34	41%
Sans réponses	2	2%

9) Quel est le nombre total de places d'urgences existantes (hors CADA) ?

	Nb de réponses
Oui	78
Sans réponses	4
Somme	17358
Moyenne	222,5

10) Quel est le nombre total de places d'urgences 11) régulées par :

	le SIAO	dont			
		le 115	hors 115	admission directe	Autres
Nbre de places (82 départs)	13863	4949,5	2877,25	1005,3	317
		36%	21%	7%	2%
Moyenne/département	216,6	76	82,2	25,1	35,2

12) Quelle est aujourd'hui la proportion des admissions qui font l'objet d'une remontée d'information systématique auprès du SIAO par chaque structure gérant des places d'urgence ?

	Nb de réponses
Réponses	75
Sans réponses	7
moins de 50%	11
entre 50% et 80%	13
Plus de 80%	51

13) Par quelles modalités le SIAO reçoit-il cette information sur les admissions par les structures gestionnaires ?

	Nb de réponses
Réponses	76
Sans réponses	6
Par fax	31
Par téléphone	44
Par mél	46
Par saisie informatisée	14

14) Y a-t-il une identification régulière des personnes recourant à l'urgence de façon chronique ?

	Nb de réponses	%
Oui	51	62%
Non	6	7%
En cours	21	26%
Sans réponses	4	5%

4. PARTIE INSERTION

15) Le SIAO partie "insertion" est-il aujourd'hui en fonctionnement ?

	Nb de réponses	%
Oui	69	84%
Non	10	12%
Sans réponses	3	4%

16) Si oui, pour quel type de places fonctionne-t-il aujourd'hui ?

	Nb de réponses	%
Oui	71	87%
Sans réponses	11	13%
les places d'insertion	71	
Les ALT	51	
les maisons relais	45	
les places en bail glissant	24	
les résidences sociales	35	

17) Quel est le nombre total de structures d'hébergement d'insertion existantes dans votre département ?

	structures d'insertion existantes	structures fonctionnant en admission directe	
Réponses	70	réponses	20
Sans réponses	12	Sans réponses	62
Nbre de structures	3602	Nbre de structures	88

17bis) de structures de logement adapté existantes dans votre département ?

	Nb de réponses
réponses	63
Sans réponses	19
Somme	1505

18) Le principe de « guichet unique » du SIAO centralisant la totalité des demandes de places est-il globalement accepté par les acteurs (accueils de jour, travailleurs sociaux, SAO...)

	Nb de réponses	%
Oui	47	57%
Non	5	6%
En cours	26	32%
Sans réponses	4	5%

19) Si non, évaluer le nombre de structures d'hébergement d'insertion qui continuent à fonctionner en admission directe ?

	Nb de réponses
Oui	20
Sans réponses	62
Somme	88

20) Y a-t-il des demandes transmises au SIAO par

Les établissements hospitaliers

	Nb de réponses	%
Oui	62	76%
Non	15	18%
Sans réponses	5	6%

Les prisons ou les SPIP

	Nb de réponses	%
Oui	61	74%
Non	16	20%
Sans réponses	5	6%

dans le cadre du DALO

	Nb de réponses	%
Oui	47	57%
Non	29	35%
Sans réponses	6	7%

21) Le SIAO a-t-il mis en place une grille d'évaluation unique des besoins du demandeur utilisée par l'ensemble des travailleurs sociaux ?

	Nb de réponses	%
Oui	54	66%
Non	9	11%
En cours	15	18%
Sans réponses	4	5%

22) Le logiciel du SIAO est-il utilisé par les travailleurs sociaux pour la saisie informatique de la demande d'hébergement ?

	Nb de réponses	%
Oui pour + 50%	10	12%
pour - de 50%	8	10%
En cours	25	30%
Non	35	43%
Sans réponses	4	5%

23) Le SIAO a-t-il mis en place une ou plusieurs commissions d'examen des demandes et/ou d'attribution des places d'hébergement ?

	Nb de réponses	%
Oui	57	70%
Non	6	7%
En cours	14	17%
Sans réponses	5	6%

24) Si oui, cette ou ces commissions permettent-elles d'orienter la majorité des demandes ou le cas échéant de constituer des listes d'attente ?

	Nb de réponses	%
Oui	50	61%
Non	4	5%
En cours	12	15%
Sans réponses	16	20%

25) Estimer globalement la proportion de structures d'hébergement (par rapport au nombre de structures d'hébergement coordonnées par le SIAO) qui refusent de manière non justifiée les orientations faites par la ou les commissions

	Nb de réponses
Réponses	9
Sans réponses	73
Somme	121

26) Le logiciel du SIAO est-il utilisé par les structures gestionnaires pour la saisie informatique de l'admission ?

	Nb de réponses	%
Oui pour + 50%	11	13%
pour - de 50%	5	6%
En cours	24	29%
Non	38	46%
Sans réponses	4	5%

27) Selon vous, le SIAO et les nouvelles procédures qu'il a pu mettre en place ont-ils amélioré le taux d'admission en places d'insertion ?

	Nb de réponses	%
Oui	13	16%
Non	17	21%
Pas encore	48	59%
Sans réponses	4	5%

28) Si oui, dans quelle proportion estimez-vous que le taux d'admission (nombre effectif d'admissions/ nombre de demandes reçues par le SIAO) a crû en 2011 par rapport à l'année 2010 ?

	Nb de réponses	%
Entre 0 et 10%	2	2%
Entre 10 et 30%	4	5%
Entre 30 et 50%	1	1%
Plus de 50%	4	5%
Info non disponible	38	46%
Sans réponses	33	40%

5. ACCES AU LOGEMENT

29) Y-a-t-il un début de formalisation d'un lien entre le SIAO et les bailleurs sociaux ?

	Nb de réponses	%
Oui	18	22%
Non	28	34%
En cours	34	41%
Sans réponses	2	2%

30) Si oui sous quelle forme ?

	Nb de réponses	%
Convention ACDA	0	0%
Pers. Ou cellule	8	10%
Commission pré-attrib	4	5%
Autres	16	20%
Sans réponses	54	66%

31) Existe-t-il des coopérations directes, pré-existantes, entre des bailleurs sociaux et des structures d'hébergement ou de logement adapté qui fonctionnent en dehors du SIAO ?

	Nb de réponses	%
Oui	58	71%
Non	13	16%
Sans réponses	11	13%

32) Le SIAO dispose-t-il d'une procédure établissant la liste des demandeurs hébergés et prêts à accéder à un logement ordinaire (prêts à sortir) ?

	Nb de réponses	%
Oui	17	21%
Non	38	46%
En cours	23	28%

Sans réponses	4	5%
---------------	---	----

33) Le SIAO a-t-il permis d'améliorer le taux d'admission en logement social (nombre d'admission en logement social/ nombre de demandes de logement social) des personnes entrées dans le dispositif d'urgence et/ou d'insertion ?

	Nb de réponses	%
Oui	6	7%
Non	16	20%
Pas d'évaluation	56	68%
Sans réponses	4	5%

34) Si oui, dans quelle proportion ?

	Nb de réponses	%
Entre 0 et 10%	4	5%
Entre 10 et 30%	2	2%
Plus de 50%	2	2%
Sans réponses	74	90%

35) Le SIAO organise-t-il des réunions régulières de coordination des acteurs de :

La veille sociale

	Nb de réponses	%
Oui	56	68%
Non	12	15%
En cours	11	13%
Sans réponses	3	4%

et/ou hébergement

	Nb de réponses	%
Oui	58	71%
Non	5	6%
En cours	17	21%
Sans réponses	2	2%

et/ou logement

	Nb de réponses	%
Oui	21	26%
Non	29	35%
En cours	28	34%
Sans réponses	4	5%

avec les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

	Nb de réponses	%
Oui	21	26%
Non	29	35%
En cours	28	34%
Sans réponses	4	5%

avec les services pénitentiaires pour les sortants de prison ?

	Nb de réponses	%
Oui	41	50%
Non	19	23%
En cours	21	26%
Sans réponses	1	1%

avec le secteur de la santé ? (hôpitaux psychiatriques notamment)

	Nb de réponses	%
Oui	43	52%
Non	14	17%
En cours	24	29%
Sans réponses	1	1%

**ANNEXE 8 : circulaire du 8 avril 2010 relative aux
SIAO**

Annexe 9 : Description des missions des SIAO

Objectifs :

- simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement,
- traiter avec équité les demandes, orienter en fonction des besoins et non plus par défaut,
- coordonner les acteurs de la veille sociale jusqu'au logement, améliorer la fluidité hébergement - logement,
- participer à la construction d'observatoires locaux.

Missions :

- accueil, évaluation, orientation,
- coordination de l'attribution des places d'urgence, d'insertion et de logement adapté,
- régulation des orientations : disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement et de tout ou partie du parc de logement de transition,
- coopération avec les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

2 opérateurs à mettre en place : incitation à opter pour un opérateur unique

opérateur « urgence »

- Coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence
- Définition concertée, pour chaque structure, des modalités d'accès + élaboration des critères de l'évaluation préalable à la décision d'admission dans les places d'urgence
- Réguler et contribuer à l'observation locale de l'hébergement d'urgence
- Base de données recensant toutes les prises en charges des personnes faisant appel au dispositif d'urgence (115 et autres) + suivi partenarial des situations chroniques, identification en commun de solutions appropriées + attention particulière pour toucher les personnes qui ne font pas de demandes (accueils de jour, équipes mobiles) + prévention des remises à la rue liées à l'exclusion des structures d'hébergement.
- Coordonner les acteurs de la veille sociale
- Organisation de rencontres entre les différents acteurs + articulation des équipes mobiles, en lien également avec les secteurs psychiatrique et sanitaire + maillage de l'ensemble du territoire par des équipes mobiles

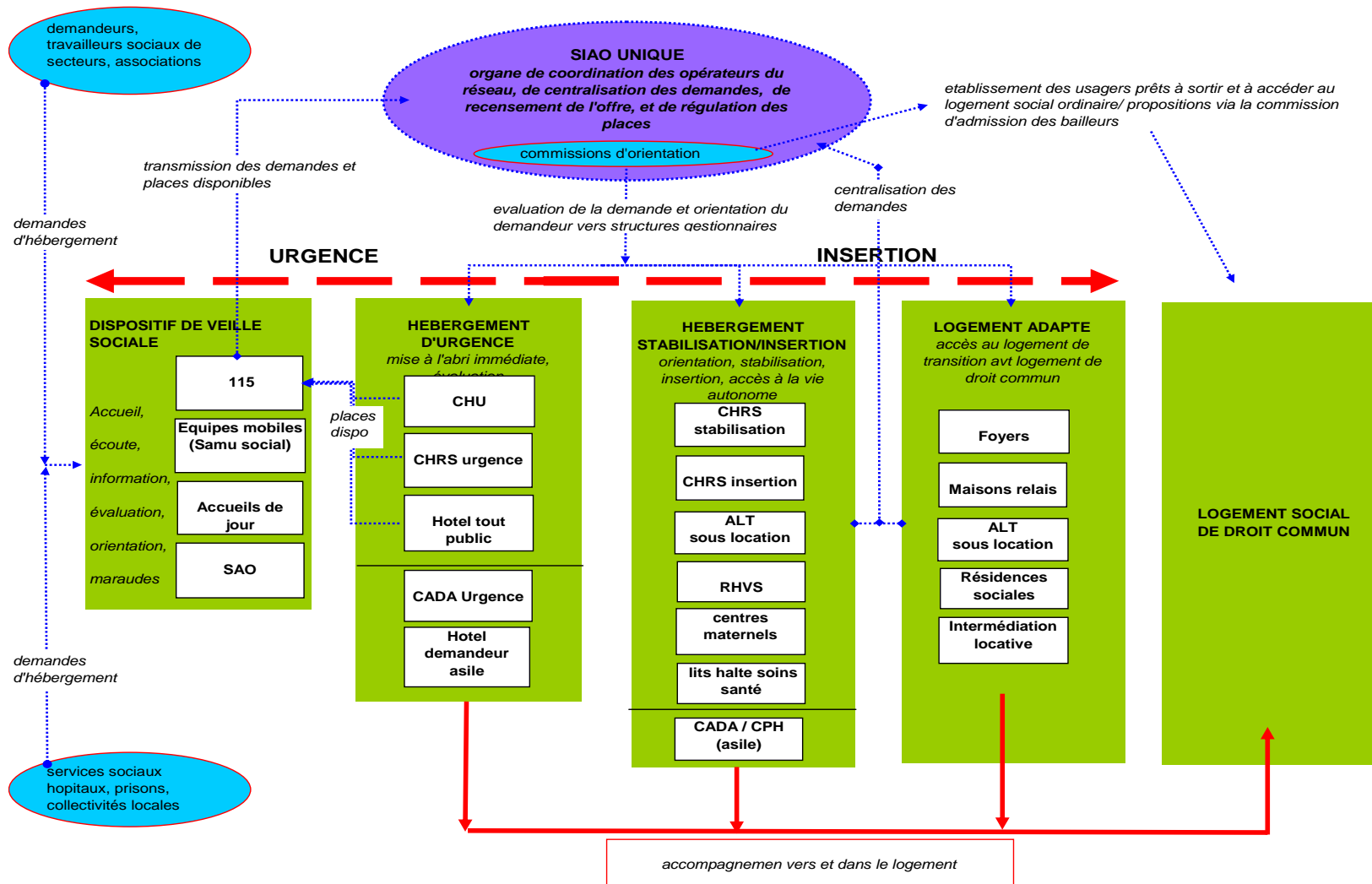
opérateur « insertion »

- Gérer en direct l'attribution de toutes les places d'hébergement « insertion »
- Guichet unique pour toutes les demandes d'hébergement stabilisation ou insertion et base de données en temps réel. Les demandes s'appuient sur des évaluations réalisées par l'une des structures partenaires (structures d'hébergement, CCAS, services sociaux...), sur la base d'une grille commune. Gestion des orientations : les responsables d'établissement ne choisissent plus eux-mêmes les personnes hébergées, les décisions d'orientation se font au sein d'une commission partenariale.
- Identifier et orienter les personnes ayant besoin d'un logement de transition ou adapté
- Recensement de la demande, base de données en temps réel + concertation avec une commission partenariale chargée de statuer sur les orientations vers le logement adapté.
- Favoriser l'accès au logement « ordinaire » des personnes hébergées ou en logement intermédiaire
 - Etre l'observatoire local de l'hébergement (hors urgence), du logement d'insertion et de l'accès au logement des personnes hébergées
- Recensement des besoins en logement ordinaire.

Fonctionnement (opérateur opérationnel au plus tard le 15 septembre 2010):

- responsabilité du préfet, territoire retenu : le département,
- prise en compte des dispositifs locaux « déjà en place et répondant aux objectifs du SAIO »,
- implication de tous les acteurs concernés : accueil, hébergement, logement - associations, CCAS, travailleurs sociaux de secteur : concertation préalable au choix du SIAO
- utilisation d'un système d'information unique et global,
- pas nécessairement besoin de locaux propres,
- mise en place de conventions entre les opérateurs et les services de l'Etat.

Annexe 10 : Schéma de principe du fonctionnement d'un SIAO



Liste des abréviations et des acronymes

ACDA	accord collectif départemental d'attribution
ALT	allocation logement temporaire
ARS	agence régionale de santé
AVDL	accompagnement vers et dans le logement
BAPSA	brigade d'aide aux personnes sans abri
BOP	budget opérationnel de programme
CADA	centres d'accueil de demandeurs d'asile
CAO	cellule d'accueil et d'orientation
CCAS	centre communal d'action sociale
CHRS	centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU	centre d'hébergement d'urgence
CNIL	commission nationale informatique et liberté
DAHO	droit opposable à l'hébergement
DALO	droit opposable au logement
DDCS	direction départementale de la cohésion sociale
DGCS	direction générale de la cohésion sociale
DIHAL	délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRIHL	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
FINESS	fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FNARS	fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSL	fonds de solidarité pour le logement
GCSMS	groupement de coopération sanitaire et médico-sociale
GHL	gestionnaire hébergement logement
GIP	groupement d'intérêt public
HLM	habitation à loyer modéré
IGAS	inspection générale des affaires sociales
ONPES	observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PAO	plateformes d'accueil et d'orientation
PARSA	plan d'action renforcé en faveur des sans abri
PDAHI	plan départemental d'accueil d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile
PDALPD	plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLH	programme local de l'habitat
SAO	service d'accueil et d'orientation
SI	système d'information
SIAO	service intégré de l'accueil et de l'orientation