



ÉTUDE THÉMATIQUE SUR

Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation en Rhône-Alpes

Enjeux, avancées et blocages

Juillet 2013

...Une réflexion générale sur la place des SIAO dans les politiques d'hébergement et d'accès au logement...

L'étude qui suit a été réalisée grâce aux entretiens avec les SIAO de l'Ain, de la Drôme, de l'Isère, de la Loire, du Rhône et de la Savoie.

Elle s'appuie en grande partie sur les informations recueillies au cours de ces entretiens et sur les rencontres avec d'autres acteurs locaux.

Cette étude n'a pas pour but de donner une vision exhaustive du fonctionnement de chaque département. Elle vise avant tout à dégager les enjeux transversaux aux différents SIAO à travers des exemples apparaissant pertinent à mettre en relief. L'objectif n'est pas de porter un jugement normatif sur chacun des SIAO mais plutôt de relever les avancées ou les blocages dans le développement des missions définies par les circulaires.

Cette étude est davantage portée sur le volet « insertion » du SIAO en s'inscrivant dans une démarche de clarification auprès des associations adhérentes à la FAPIL. C'est pourquoi elle questionne plus précisément l'articulation du SIAO avec le logement accompagné ou autonome. Le volet « urgence » est volontairement moins abordé malgré la mission essentielle qu'il remplit.

Enfin les exemples contenus dans cette étude ont été recueillis entre Février et Juillet 2013 et pourraient être amenés à se modifier dans les mois qui suivent. Les SIAO sont encore dans une phase de construction et leurs missions pourraient être précisées par un nouveau cadre juridique. Les thématiques identifiées ont donc avant tout vocation à constituer un cadre de réflexion générale sur la place des SIAO dans les politiques d'hébergement et d'accès au logement.

Je remercie vivement toutes les personnes qui m'ont reçu et qui sont citées en page 51 pour le temps qu'elles ont accepté de m'accorder.

INTRODUCTION :	
QU'EST-CE QUE LE SERVICE INTEGRÉ D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION ?	5
TYPOLOGIE DES DIFFERENTES FORMES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT EVOQUÉES DANS L'ETUDE	7
ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ADAPTÉ EN RHONE-ALPES	9
TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES SIAO EN RHONE-ALPES	10
THEME I /	
ORGANISATION PARTENARIALE ET PILOTAGE DU SIAO	11
A) D'UN PILOTAGE INTEGRÉ À L'ABSENCE DE PILOTAGE :	
L'IMPLICATION VARIABLE DE L'ÉTAT SELON LES DEPARTEMENTS.	11
B) UNE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE À CHAQUE DÉPARTEMENT	13
C) LA PERTINENCE TERRITORIALE DU SIAO	15
THEME II /	
LA GESTION DES PUBLICS PAR LE SIAO	17
A) CENTRALISATION DES DEMANDES ET FILIÈRES SPÉCIFIQUES	17
B) AMÉLIORATION ET ÉCHEC DANS LA PRISE EN CHARGE EN CONTINUITÉ .	19
DES PUBLICS PAR LE SIAO.	19
THEME III/	
LE PERIMÈTRE D'ACTION DU SIAO	22
A) PRÉCONISER, ORIENTER OU ATTRIBUER :	
QUELLE INTERVENTION POUR LE SIAO ?	22
B) UNE OFFRE INÉGALEMENT CENTRALISÉE SELON LES SIAO	24
C) UNE COORDINATION FLOUE AVEC LES ACTEURS	
DU LOGEMENT D'INSERTION	26
THEME IV/	
LES ENJEUX DE LA PRISE EN CHARGE DES MÉNAGES PAR LE SIAO.....	28
A) UNE NOUVELLE REFLEXION PARTENARIALE	
SUR LE PARCOURS DES MÉNAGES	28
B) UNE REDÉFINITION DE LA « PRISE EN CHARGE » DES MÉNAGES	
PAR LE SIAO	30
B) UN DISPOSITIF CONTRAIGNANT ET DIFFICILE À FLUIDIFIER	33

THEME V/**L'INSERTION DU SIAO DANS LES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU LOGEMENT 35**

A) UNE FAIBLE ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU LOGEMENT EXISTANT	35
B) DES PARTENARIATS ET UNE CULTURE COMMUNE À CONSTRUIRE ENTRE LE SIAO ET LES ACTEURS DU LOGEMENT	37
C) MOBILISER DES LOGEMENTS ET IDENTIFIER DES PUBLICS : LE CAS DE LA MAISON DE LA VEILLE SOCIALE (RHONE)	39

THEME VI/**L'OBSERVATION SOCIALE : UNE MISSION EN COURS D'ÉLABORATION .. 42**

B) LA DÉMARCHE D'OBSERVATION DE LA DRJSCS	44
C) LES ENJEUX FUTURS DE L'OBSERVATION SOCIALE : QUE FAUT-IL OBSERVER?	45

CONCLUSION : VERS LA CONSÉCRATION JURIDIQUE DU SERVICE INTÉGRÉ D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION	48
--	----

RÉFÉRENCES UTILES SUR LES SIAO	50
--------------------------------------	----

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES POUR LA RÉALISATION DE L'ÉTUDE	51
--	----

GLOSSAIRE	52
-----------------	----

INTRODUCTION : QU'EST-CE QUE LE SERVICE INTEGRÉ D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION ?

Le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) s'inscrit dans le cadre du chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Énoncé dans les 20 propositions de Benoist Apparu, secrétaire d'État au logement, le dispositif s'est concrétisé par la circulaire du 8 avril 2010. Il constitue l'outil opérationnel dans la refondation des politiques d'hébergement et d'accès au logement. Cette refondation correspond à une reprise en main de l'Etat autour de deux grands principes. Tout d'abord la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement, ce qui implique des obligations de résultats pour l'Etat et le respect de certains principes (continuité, égalité, adaptabilité). Ensuite, la mise en œuvre d'une logique favorisant l'accès au logement autour du nouveau paradigme du logement d'abord.

En principe, le SIAO permet de construire des parcours d'insertion adaptés aux besoins des personnes en réunissant les principaux acteurs dans une démarche partenariale. Il se décompose en deux volets principaux : une mission de réponse d'urgence à travers un accueil inconditionnel et une mission d'insertion par l'orientation des ménages sur de l'hébergement d'insertion ou du logement transitoire.

Les SIAO sont instaurés dans l'ensemble des départements sous le contrôle du préfet et des services de l'Etat (DRJSCS-DDCS). Son application s'effectue sous la forme d'une convention pouvant prendre plusieurs formes juridiques avec un opérateur désigné par l'Etat. La diversité des situations locales a entraîné une grande hétérogénéité dans le fonctionnement et l'organisation des SIAO. On peut néanmoins identifier les principales missions auxquelles l'ensemble des SIAO doit se conformer :

Une plate-forme unique de régulation des orientations

Le SIAO ne constitue pas un lieu d'accueil supplémentaire mais une organisation structurante de l'articulation entre la veille sociale, l'hébergement et le logement d'insertion.

Il reçoit l'ensemble des demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation. Il a vocation à avoir une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence et d'insertion ainsi que du logement d'insertion. En théorie, toutes les places doivent être attribuées à partir du SIAO de façon à rendre les modalités d'accueil plus transparentes et plus efficaces. Cela implique un engagement des structures d'accueil dans la mise à disposition de leurs places et une coordination entre les associations pour trouver la structure adaptée à la situation du demandeur.

Mettre en réseau les acteurs de l'hébergement et du logement d'insertion

Le fonctionnement du SIAO repose sur une collaboration permanente des acteurs de l'accueil, de l'hébergement et du logement. Ainsi les instances décisionnaires et techniques des SIAO regroupent le plus souvent les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les structures d'accueil et parfois les bailleurs sociaux.

La mise en relation de ces différents acteurs au sein des commissions d'orientation permet de développer un partenariat intégré et opérationnel. Elle implique également une modification des pratiques pour les associations qui ont besoin d'un temps d'adaptation. La prise en compte de publics spécifiques (demandeurs d'asiles, jeunes, personnes présentant des problèmes physiques ou psychologiques...) nécessite une collaboration avec des services spécifiques qui est encore très inégale selon les territoires.

Favoriser l'accès au logement

Le SIAO s'inscrit dans la stratégie du « logement d'abord » qui stipule de privilégier dès que possible l'accès au logement de droit commun. Le modèle de parcours en « escalier » doit être remplacé par des parcours d'insertion plus directs. Il faut, si possible, agir en amont de l'exclusion sans passer par les structures d'hébergement.

Pour cela, l'articulation entre l'opérateur SIAO et les bailleurs sociaux apparaît comme un enjeu primordial du dispositif. Les objectifs prévus dans les accords collectifs départementaux et la mise à disposition du contingent préfectoral constituent des outils adaptés pour la mise à disposition du parc social à des personnes cumulant des difficultés financières et sociales.

La prescription par le SIAO d'un accompagnement social favorisant l'accès ou le maintien dans un logement est également une piste de réflexion.

Développer un suivi personnalisé

Le SIAO doit veiller à une prise en charge tout au long des parcours. La mise en place d'un véritable service public de l'accueil et de l'hébergement implique des principes de continuité et d'égalité ainsi que le droit au recommencement. Il doit ainsi s'appuyer sur des référents personnels qui assurent un suivi personnalisé des ménages de façon à établir un diagnostic social facilitant la meilleure orientation pour le ménage. L'harmonisation des méthodes d'évaluation sociale et la mise en place d'une fiche type, doivent favoriser une demande unique pour l'ensemble des structures d'accueil.

L'actualisation des situations s'avère être un enjeu primordial dans le suivi des personnes. Les délais souvent très importants qui séparent la demande de l'entrée effective du ménage dans la structure constituent une réelle entrave au principe de continuité. De même, l'articulation avec les mesures d'accompagnement prescrites par les associations et avec la demande au fichier unique du logement social reste aujourd'hui encore floue.

Faire du SIAO un observatoire social

Par sa vocation centralisatrice, le SIAO doit constituer un système d'information intégré de recensement des offres et des demandes. La mise en place d'une base de données d'observation sociale fait partie des objectifs forts du dispositif malgré un faible nombre de réalisations effectives. L'enregistrement des diagnostics n'est pas toujours uniformisé selon les lieux d'accueil et est toujours effectué de façon manuscrite. Les départements n'utilisent pas tous le même logiciel et l'État semble avoir des difficultés pour appliquer son système informatisé (SI SIAO).

L'observation des orientations effectuées par les commissions est effective dans certains départements et doit constituer une source d'information importante pour les DRJSCS et DDCS dans la mesure où l'identification des besoins implique des choix de financement. L'observation des publics mal-logés apparaît en revanche beaucoup plus complexe du fait qu'un grand nombre de personnes démunies ne sont pas orientées par la commission, voire ne rentre même pas dans le dispositif SIAO.

Vers un renforcement des SIAO

Après une première phase de mise en place, les SIAO sont aujourd'hui un dispositif incontournable de la politique d'hébergement et d'accès au logement sur la plupart des territoires. Une majorité de départements possèdent désormais un SIAO unique intégrant le volet urgence et le volet insertion. Progressivement les SIAO centralisent la demande et de moins en moins d'associations gèrent leurs ménages sans recourir au SIAO.

Le ministère de l'égalité des territoires et du logement a réaffirmé le rôle prépondérant du SIAO dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 Janvier 2013 ainsi que dans le dispositif de sortie du plan hivernal. Le futur projet de loi pour « l'accès au logement et un urbanisme rénové », prévu pour fin 2013, devrait consacrer juridiquement le SIAO et par conséquent renforcer son importance dans les départements.

TYPOLOGIE DES DIFFERENTES FORMES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT EVOQUÉES DANS L'ETUDE

Par sa vocation de plate-forme d'orientation de la demande, le SIAO peut être en lien avec une multitude de structures d'hébergement ou de logement adapté. Une présentation des principales formes d'hébergement/logement apparaît nécessaire pour mieux visualiser le champ d'action potentiel des SIAO.

La distinction retenue ici entre l'hébergement, le logement foyer et le logement d'insertion se base principalement sur la typologie de l'habitat. D'autres typologies peuvent être effectuées selon le statut d'occupation ou le niveau d'accompagnement.

On pourra ainsi parler de « logement accompagné » par opposition au logement autonome. Les termes de « logement temporaire » ou de « logement transitoire » sont également utilisés par opposition au logement pérenne. Enfin les concepts de « logement adapté » ou de « tiers secteurs » peuvent être utilisés pour définir des structures qui ne relèvent ni de l'hébergement, ni du logement de droit commun.

L'hébergement

Caractéristiques :

- Il est provisoire et ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation.
- Pas de versement de loyer mais possibilité de participation financière.
- Pas d'aides personnelles au logement

Hébergement généraliste : CHRS, CHU, hébergements de stabilisation, nuitées d'hôtel, logements et chambres conventionnées à l'ALT, résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS).

Hébergement spécialisé : CADA, CPH (réfugiés statutaires), Centre maternel (femmes enceintes et mères isolées), Lit halte soins santé (LHSS).

Logements foyers

Caractéristiques :

- Les occupants versent une redevance ou un loyer.
- Un contrat d'occupation ou un bail avec des garanties de maintien dans les lieux.
- Les occupants bénéficient des aides au logement (APL, AL) voir du FSL.

- **Les résidences sociales** offrent un logement-foyer collectif temporaire meublé à des personnes en difficulté sociale ou économique. Elles ont une mission de Gestion Locative Sociale à travers la prévention des impayés, la lutte contre l'isolement, la régulation de la vie collective et la médiation avec les services extérieurs. Le résident paye une redevance plafonnée selon la situation géographique.
- **Les pensions de famille (maisons relais)** accueillent sans limitation de durée des personnes à faibles ressources dans une situation d'exclusion. Elles sont surtout destinées à des personnes isolées dans des situations d'hébergement provisoire.
- **Les résidences d'accueil** sont similaires aux pensions de famille mais s'adressent aux personnes souffrant d'un handicap psychique. Elles sont associées à des services de soins et d'accompagnement social adapté. Elles sont caractérisées dans leur fonctionnement par la présence d'un hôte en journée.
- **Les foyers de jeunes travailleurs (FJT)** s'adressent à des jeunes de 16-25 ans en cours d'insertion sociale et professionnelle. Ils relèvent à la fois des logements foyers et des services socio-éducatifs. Ils ont vocation à se transformer en résidences sociales.
- **Les foyers de travailleurs migrants (FTM)** sont des logements foyers qui accueillent des travailleurs immigrés. Cependant des personnes en situation d'exclusion peuvent également être accueillies dans les foyers comportant des places vacantes. Ils ont vocation à se transformer en résidence sociale.

Logements d'insertion

- **Logement en sous-location** : logements mobilisés par les organismes qui louent des logements en vue de les sous-louer à des ménages défavorisés. L'objectif est de sécuriser la relation entre le propriétaire et le locataire par l'intermédiaire d'un tiers (Associations, CCAS, UES...), tout en faisant accéder le sous-locataire à un statut de locataire grâce à **un bail glissant** ou à un relogement. Le principe de location/sous location peut être réalisé grâce aux différents financements (Intermédiation locative, Allocation Logement Temporaire, Aide à la médiation locative...)
- **Mandat de gestion** : le locataire est titulaire d'un bail de droit commun mais reste économiquement et socialement fragile nécessitant une gestion «rapprochée» pour assurer le maintien dans le logement et sécuriser la relation au bailleur.
- **Les logements propriétés des associations** : le locataire est titulaire d'un bail de droit commun et accompagné dans son parcours d'insertion.

ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ADAPTÉ EN RHONE-ALPES

Il est particulièrement compliqué d'avoir une vision précise de l'offre sur le département. Le grand nombre de structures gestionnaires de places d'hébergement ou de logement adapté et l'absence d'outil d'observation rendent impossible une vision exhaustive de l'offre. Dans son 18^{ème} rapport sur l'état du mal logement, la Fondation Abbé Pierre n'a pas présenté de données sur l'hébergement en Rhône-Alpes « tant la demande et l'offre sont mal connues ».

Par conséquent les données ci-dessous doivent être considérées avec précaution. Elles permettent avant tout d'avoir une vision globale des formes d'hébergement ou de logement les plus représentées par département. Lits, places installés au 1er janvier 2012 par catégorie d'établissement.

Lits, places installés au 1er janvier 2012 par catégorie d'établissement

	Ain	Ardèche	Drôme	Isère	Loire	Rhône	Savoie	Haute-Savoie	Rhône-Alpes
CHRS	200	150	280	850	400	1 490	180	340	3 890
CADA	240	65	205	530	340	850	120	300	2 650
Maison Relais	60	60	50	90	120	280	70	90	820
Résidences Sociales	750	10	800	1800	640	4 900	1 530	2 620	13 050
FJT	110	130	0	820	480	1 900	270	50	3 760
FTM	0	0	0	0	0	4 060	0	0	4 060

SOURCE: DREES FINEES, EIp 2010, DRJSCS, DGCS

*Non transformés en résidences sociales

Places d'hébergement au 1er janvier 2012 – Taux d'équipement

	Ain	Ardèche	Drôme	Isère	Loire	Rhône	Savoie	Haute-Savoie	Rhône-Alpes
TOTAL	310	260	310	1 350	740	2 600	270	580	6 420
Dont urgence	150	110	110	580	380	1 200	100	210	2 840
Dont stabilisation	30	40	30	60	50	110	10	50	380
Dont insertion	130	110	170	710	310	1 290	160	320	3 200
Taux équipement	1.0	1.7	1.3	2.1	2.0	2.8	1.2	1.4	2.0

SOURCE: DREES FINEES, EIp 2010, DRJSCS, DGCS

*Taux d'équipement = places d'hébergement/1 000 adultes de 20 à 59 ans

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES SIAO EN RHONE-ALPES

	FORMES	OPÉRATEURS	STATUTS JURIDIQUES	ORGANISATIONS TERRITORIALES	COMMISSIONS PARTENARIALES
AIN	Intégrée	ENVOL / ORSAC	Groupement de coopération sociale	SIAO Territorialisé en 4 secteurs	4 services d'accueil et d'orientation (SAO)
ARDÈCHE	Intégrée	ANEF Vallée du Rhône	Gestion directe	SIAO centralisé	1 commission départementale
DROME	Intégrée	ANEF Vallée du Rhône	Gestion directe	SIAO centralisé	1 commission départementale
HAUTE-SAVOIE	Urgence	GAIA	Gestion directe	SIAO centralisé	aucune
ISÈRE	Intégrée	Un Toit Pour Tous / Relais Ozanam	Gestion directe	SIAO territorialisé en 5 secteurs	5 pôles d'orientation hébergement insertion (POHI)
LOIRE	Intégrée	Association Renaître	Groupement de coopération sociale	SIAO centralisé avec une antenne à Roanne	1 commission départementale
RHONE	Intégrée	Maison de la Veille Sociale (MVS)	Groupement d'intérêt public	SIAO centralisé avec deux antennes à Villefranche et St Priest	1 commission urgence 1 commission insertion 1 commission insertion
SAVOIE	Intégrée	La SASON	Gestion directe	SIAO centralisé	aucune



THEME I / ORGANISATION PARTENARIALE ET PILOTAGE DU SIAO

A) D'UN PILOTAGE INTEGRÉ À L'ABSENCE DE PILOTAGE : L'IMPLICATION VARIABLE DE L'ÉTAT SELON LES DEPARTEMENTS.

La mise en place du SIAO s'inscrit dans une stratégie interventionniste de l'Etat sur la politique d'hébergement et d'accès au logement. Elle constitue « la clé de voûte » de la refondation des politiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Pour la DRJSCS, le SIAO « représente une politique forte et ambitieuse pour l'Etat », son rôle de financeur quasi exclusif et la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement impliquant des besoins de résultats.

Répartition des compétences

La circulaire instituant le SIAO précise le rôle de pilote des services chargés de la cohésion sociale. Au niveau national, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) définit les principales orientations du SIAO et travaille sur la mise en place d'outils facilitant sa mise en œuvre. Elle travaille en collaboration avec la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

La DGCS est relayée au niveau régional par la DRJSCS qui possède un rôle de pilote et d'animateur. La direction régionale a surtout pour fonction d'harmoniser le fonctionnement des SIAO en menant des actions de mise en cohérence sur l'observation, le périmètre d'action ou les diagnostics départementaux. Elle organise des échanges avec les SIAO et définit les articulations avec les services de santé ou les services pénitenciers.

L'élaboration opérationnelle des SIAO est dédiée à la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) qui est chargée d'organiser la coopération partenariale sur le département. C'est elle qui assure la mise en place, le suivi et l'évaluation du SIAO.

L'implication de la DDCS dans la création des SIAO et le choix de l'opérateur

Sur le choix des opérateurs SIAO, on peut constater autant de processus de sélection que de départements. Conventionnement direct, appels d'offre, reprise d'un opérateur historique... dans tous les départements la DDCS a dû prendre en compte les spécificités des territoires avec une plus ou moins bonne concertation des associations. La période de temps, très courte, qui a préfiguré la mise en place des SIAO a obligé les services déconcentrés de l'Etat à trouver des opérateurs qui se sont avérés plus ou moins pertinents selon les départements. Dans certains départements ce choix a fait l'objet d'un consensus entre les acteurs locaux ou est apparu évident au regard du rôle pivot d'une association sur le département (Renaître sur la Loire ou Un Toit pour Tous en Isère). Dans d'autres départements la mise en place du SIAO a été plus conflictuelle. En Savoie, l'association le Grillon s'est plainte de ne pas avoir été associée à la démarche. Dans le Rhône, la Fnars qui avait mis en place la Maison de la veille sociale (MVS) s'est vu déposséder de son projet d'origine. Enfin dans la Drôme, un conflit entre le service d'accueil et d'orientation (SAO) et la préfecture a entraîné la fermeture du SAO et la reprise en main du SIAO par l'ANEF en Janvier 2012. Au-delà des conflits, ces difficultés ont suscité un retard dans la mise en oeuvre opérationnelle du SIAO. En Haute-Savoie, la DDCS apparaît encore en difficulté pour fédérer les acteurs locaux autour d'un SIAO insertion. On a ainsi aujourd'hui une grande diversité dans le degré de mise en œuvre des SIAO selon les départements.

Le rôle de l'Etat dans la mise en œuvre effective des SIAO s'est caractérisé par une démarche incrémentale¹. La priorité a été donnée dans un premier temps à l'élaboration du volet urgence avant de s'élargir progressivement à l'insertion et à l'accès au logement. De plus, les changements importants qu'implique la mise en œuvre du SIAO ont relégués au second rang certaines missions du SIAO, telles que l'observation ou la mise en place des référents personnels. Les principales directives données par les services de l'Etat chargés de la cohésion sociale se sont jusqu'à présent surtout concentrées sur la signature des conventions, la fusion entre l'urgence et l'insertion et la mise en place des fiches uniques de diagnostic social. Des réflexions commencent seulement à émerger sur la nécessité d'harmoniser les périmètres d'interventions.

Des statuts juridiques différents

On peut distinguer 3 statuts possibles pour le SIAO :

- la gestion associative directe comme c'est le cas dans l'Ardèche, la Drôme, la Savoie et l'Isère. La DDCS définit, sous la forme d'une convention pluriannuelle d'objectif, un interlocuteur associatif unique pour réaliser les missions dévolues au SIAO.
- le Groupement de coopération social (GCS) choisit dans l'Ain et dans la Loire. Cette formule permet la mise en place d'une gouvernance associative intégrée au SIAO tout en maintenant une gestion souple et partenariale.
- Le Groupement d'intérêt public (GIP) qui a été choisi dans le Rhône de façon à avoir une gouvernance des pouvoirs publics. Ce mode de gestion permet à l'Etat d'impliquer un grand nombre d'acteurs publics ou associatifs dans le SIAO tout en pilotant en interne le dispositif.

Le choix du statut juridique est souvent significatif du positionnement de l'État par rapport au SIAO. La constitution d'un GIP dans le Rhône s'est effectuée sous la pression de la DDCS qui souhaitait, compte tenu des enjeux locaux, avoir un contrôle et une visibilité forte sur la gestion des publics et la mobilisation de l'offre. Pour le SIAO de la Loire, la DDCS a préféré un GCS de façon à avoir un contrôle plus distancié sur la situation en assistant de façon périodique aux commissions. On observe, qu'après un temps de mise en œuvre, les DDCS commencent à faire d'avantage pression pour que le SIAO mette en place les missions définies dans les circulaires. Dans la Loire, la coordinatrice du SIAO souligne « une implication croissante de l'Etat dans le SIAO avec de plus en plus de directives ».

On retrouve également une forme de pilotage intégré de l'Etat en Isère dans le cadre d'un pilotage à trois têtes avec le Conseil Général et l'EPCI compétent.

Un pilotage légitime mais peu lisible

Pour les SIAO, le pilotage du dispositif par l'Etat apparaît légitime dans la mesure où les hébergements concernés sont financés au niveau national par le BOP 177². Si certaines associations éprouvent des réticences à l'ingérence de l'Etat sur leurs prérogatives, elles reconnaissent pour autant la légitimité de la DDCS. La différence d'enjeu entre des départements où la situation est très tendue au niveau de l'accès à l'hébergement et au logement, et des départements où la situation l'est moins, peut justifier une différence de degré d'implication dans le pilotage de l'Etat. Ainsi peut s'expliquer le choix qui a poussé la DDCS à piloter « en interne » le SIAO du Rhône alors qu'une telle gestion serait sûrement moins pertinente dans d'autres départements.

¹ Qui s'effectue progressivement, par ajout successif.

² Le BOP 177 est la ligne budgétaire de l'État qui concerne la prévention des expulsions et l'insertion des personnes défavorisées. Il concerne notamment le financement de l'hébergement et du logement adapté.

Par opposition, certains SIAO soulignent un manque de clarté dans les orientations de l'État. Le rapport de l'IGAS en février 2012 préconisait déjà que « l'État soit plus exigeant en [matière de] résultats ». Pour Un Toit pour Tous, opérateur du SIAO insertion en Isère, « l'État pose des orientations incertaines et laisse une grande marge de manœuvre au SIAO ». Cette faiblesse du pilotage de l'État est souvent mise en exergue en ce qui concerne la mission d'observation dévolue au SIAO. En Haute-Savoie le pilotage de la DDCS apparaît défaillant dans la mesure où, à ce jour, aucun SIAO insertion n'a pu voir le jour. En Savoie, le pilotage semble également peu partenarial puisque aucune instance de concertation et de pilotage n'est prévue dans le SIAO.

Le pilotage des SIAO par les DDCS n'est donc pas impulsé avec la même détermination selon les départements. Complètement intégrée dans le SIAO du Rhône, la DDCS apparaît, selon les associations locales, moins réactive dans d'autres départements. Le rôle de l'État pourrait néanmoins faciliter la coordination des différents acteurs du département et l'impulsion des missions du SIAO.

B) UNE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE À CHAQUE DÉPARTEMENT

Quel que soit le statut juridique, l'enjeu des SIAO est de permettre la mise en place d'une démarche partenariale. La circulaire du 8 avril 2010 postule que « le SIAO doit instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement ».

Une démarche positive

L'ensemble des acteurs associatifs et pouvoirs publics souligne le progrès que constitue la mise en place d'une réflexion collégiale sur la prise en compte des ménages sans-abri ou mal logés. Au-delà de ces missions propres, le SIAO peut représenter un lieu de discussion et d'information sur les politiques locales. En théorie, il réunit les principaux organismes associés PDALPD autour d'un dispositif opérationnel en permettant de rassembler des acteurs dont les liens étaient historiquement faibles. Ainsi, les acteurs de l'urgence, de l'hébergement et du logement pourraient y trouver un lieu de rencontre tandis que les pouvoirs publics (DDCS, Conseil Général, communes) devraient se réunir au SIAO pour mettre en cohérence leurs compétences respectives.

La mise en place des commissions est également vue comme une avancée positive par les associations. Elles permettent de réunir les opérateurs de l'hébergement et du logement adaptés pour une meilleure prise en compte des besoins du ménage. A ce propos, un responsable de l'ASLIM du Rhône fait part de son avis « les orientations se font dans un climat de confiance, ce sont des véritables lieux d'échanges et de collaboration ». L'association Alfa 3A (Ain) souligne que « la mise en cohérence des pratiques et des acteurs est une excellente chose ».

Avant la mise en place des SIAO, la coordination entre les hébergeurs était pour le mieux informelle et la gestion des demandeurs assez opaque. Désormais le SIAO améliore la transparence sur l'attribution des places dont-il possède la compétence et favorise une gestion collégiale de la demande.

Des acteurs encore très inégalement impliqués

En théorie, le SIAO pourrait constituer un lieu important de discussion et de mise en œuvre des politiques locales d'hébergement et d'accès au logement. Dans la réalité, les opérateurs SIAO ont beaucoup plus de difficultés à réunir l'ensemble des acteurs, certains n'en expriment d'ailleurs pas forcément la volonté.

Si l'on essaye de faire une liste exhaustive de l'ensemble des acteurs qui ont vocation à être impliqués dans le SIAO, on se rend compte de la difficulté pour mettre en place une véritable gouvernance. Le SIAO doit en effet rassembler les acteurs de la veille sociale (115, SAMU Social, accueils de jour...), de l'hébergement d'urgence et d'insertion (Centre d'hébergement d'urgence, centre d'hébergement et de réinsertion sociale, place de stabilisation), du logement adapté ou accompagné (maisons relais, résidences sociales, Foyer jeune travailleur, sous-location...) et les bailleurs sociaux. Il est censé regrouper les principaux acteurs publics compétents en matière d'hébergement et d'accès au logement (DDCS, Conseil Général, Centre

communal d'action sociale, intercommunalité). Enfin le SIAO devrait s'articuler avec des acteurs spécialisés du secteur médical (établissement hospitalier ou psychiatrique) et avec les services pénitenciers (SPIP).

Si l'on observe les différents départements rhônalpins, on constate que la grande gouvernance que devrait constituer le SIAO est encore très embryonnaire. Globalement la démarche partenariale s'étend aux acteurs de la veille sociale et de l'hébergement. Le Conseil Général et les CCAS sont également souvent présents dans le SIAO dans un rôle d'observation.

Les acteurs du logement adapté ne sont souvent associés que de façon très partielle. Certaines structures participent tandis que d'autres fonctionnent très indépendamment du SIAO. La difficulté porte surtout sur les résidences sociales qui restent encore dans des logiques assez éloignées du SIAO. La participation des bailleurs sociaux n'est également pas actée de partout, ils ne sont pas présents par exemple dans les commissions du SIAO de la Loire. Certains SIAO ont à cet égard fait part de la difficulté de mobiliser les bailleurs sociaux sur un dispositif considéré comme porté uniquement sur l'hébergement. Enfin la coordination avec les gestionnaires des dispositifs de demandeurs d'asile est aujourd'hui très peu opérationnelle malgré la circulaire du 31 janvier 2011 visant à améliorer la coordination entre le SIAO et les plates-formes des demandeurs d'asile.

Concernant l'articulation avec les services hospitaliers ou pénitenciers, certains SIAO ont intégré l'Agence Régionale de Santé (ARS) ou mis en place une collaboration avec les services pénitenciers d'insertion et de probation (SPIP) mais globalement, ces articulations restent encore largement à définir. D'après la circulaire du 12 mars 2012, la mise en réseau de ces acteurs appartient au niveau régional.

On constate donc de fortes différences dans les gouvernances locales mises en place au niveau du SIAO. La tendance générale est à l'intégration progressive des différents acteurs dans les instances de pilotage ou au sein des commissions. L'implication d'une majorité d'acteurs devrait permettre une meilleure prise en charge des publics. Il faut néanmoins être attentif au fait que la collégialité du SIAO n'implique pas automatiquement une démarche partenariale. Dans le Rhône, où près d'une quarantaine d'acteurs sont présents ou représentés au Conseil d'administration du GIP, certaines associations ont fait valoir une organisation assez lourde et fortement contrôlée par l'Etat.

C) LA PERTINENCE TERRITORIALE DU SIAO

La circulaire du 29 mars 2012 précise la nécessité de former dans chaque département un SIAO unique tout en laissant la possibilité de maintenir « des antennes territoriales infra départementales ». Les départements ont donc pu conserver une marge de manœuvre sur l'organisation territoriale de leur SIAO. Les organisations spécifiques qui préexistaient à la création du SIAO ont ainsi souvent été maintenues donnant lieu à des organisations très différentes selon les départements rhônalpins.

Des organisations territoriales multiples

On peut identifier des SIAO centralisés comme dans le Rhône ou la Savoie avec une seule instance de pilotage et une seule commission départementale. Les antennes infra départementales ne sont que des lieux d'accueil et d'informations. Les SIAO de la Loire et de la Drôme sont également centralisés même si la commission d'orientation est délocalisée environ une fois par mois. A contrario, on peut aussi observer deux SIAO territorialisés dans l'Ain et dans l'Isère. En Isère, le SIAO est divisé en cinq commissions appelées « Pole d'orientation d'hébergement-insertion » (POHI). L'action de ces POHI est déterminée par des instances de pilotage local (IPL) qui sont avant tout des instances politiques co-pilotées par l'Etat, le Conseil Général, et l'EPCI compétente. Le choix de cette organisation découle de la mise en place du PALDI (Plan d'action pour le logement de personnes défavorisées en Isère) arrêté en 2008.

Dans l'Ain, le SIAO est divisé en quatre commissions appelées Service d'accueil et d'orientation (SAO) avec également cette volonté de maintenir les logiques territoriales préexistantes. Il n'y a cependant qu'une seule instance de pilotage réunissant les associations du Groupement de coopération sociale. Dans le cas d'un SIAO territorialisé, l'opérateur a surtout un rôle de coordination des pratiques, de formation et d'observation.

La multiplicité des organisations territoriales peut poser un problème de lisibilité pour les ménages et les institutions. La spécificité des départements et les habitudes historiques des acteurs qui le compose entraînent des différences qu'il serait contreproductif de gommer. Pour la DRJSCS, si une harmonisation des fonctionnements est souhaitable, elle ne doit pas conduire à une homogénéisation des SIAO. La difficulté est alors de concilier un besoin de lisibilité sur l'organisation des SIAO et le maintien de ses spécificités.

Périmètre d'intervention et égalité de traitement

Au-delà des modalités pratiques, la question de la territorialisation du SIAO pose la question de son périmètre d'intervention et donc de l'égalité de traitement de la demande.

L'étendue du territoire de l'Isère et la diversité des enjeux justifient la division du département en cinq territoires. Il serait probablement ingérable d'orienter une personne sans-abri dans le Nord Isère à partir d'une commission unique basée à Grenoble. Cependant la territorialisation du SIAO pose le problème du traitement équitable de la demande sur le département. Les territoires ne possèdent pas tous une offre similaire d'hébergement ou de logement. Certains publics n'ont ainsi pas de solution adaptée à leur situation et il est pour eux souvent très contraignant de changer de territoire compte tenu des liens personnels qui les unissent à leur lieu d'encrage. L'association Renaître, SIAO de la Loire, souligne ainsi la difficulté de trouver des solutions appropriées pour les personnes orientées sur l'agglomération de Roanne du fait de la faiblesse de l'offre. L'égalité de traitement des ménages est également remise en cause par les situations différentes en ce qui concerne l'accès au logement selon les territoires. Dans l'Ain, un ménage aura plus de chances de trouver une offre adaptée à Ambérieu ou à Oyonnax que dans le Pays de Gex où l'offre est totalement saturée. Le rôle du SIAO est donc de faire remonter ces constats qui remettent en cause l'égalité de traitement entre les personnes.

Prendre en compte la mobilité des publics

La question de la mobilité des publics revient régulièrement dans les difficultés rencontrées par les SIAO. Elle peut en effet être demandée voire requise par certains publics comme les femmes victimes de violences ou les personnes sortant de prison. Dans les SIAO territorialisés la mobilité entre territoires est rendue possible par le travail de coordination de l'opérateur SIAO. Si une commission territoriale identifie une personne pour qui la réponse la plus adaptée est sur un autre territoire, elle devrait pouvoir contacter l'opérateur SIAO qui assurerait la prise en charge du ménage au niveau départemental. L'enjeu de la mobilité se pose également à un niveau régional. Aujourd'hui le SIAO a vocation à orienter toutes les personnes même si elles ne proviennent pas du département. En revanche les possibilités d'orientation sont encore limitées à l'offre départementale. Dans certains cas le manque de place disponible pourrait nécessiter la mobilisation de solutions dans les départements limitrophes. Il faut néanmoins être vigilant à ce qu'une coopération régionale n'ait pas comme effet pervers d'éloigner des publics « indésirables » vers d'autres départements. Le demandeur doit ainsi être pleinement acteur dans le choix de son orientation et ce d'autant plus lorsqu'elle nécessite une mobilité importante.

La question du périmètre territoriale d'intervention du SIAO devrait donc faire l'objet d'une réflexion approfondie en relation avec la répartition de l'offre d'hébergement/logement sur le département.



THEME II / LA GESTION DES PUBLICS PAR LE SIAO

Pour les personnes en recherche d'un hébergement/logement, l'innovation majeure du SIAO est de constituer une forme de « guichet unique ». Le ménage n'a plus à multiplier les demandes auprès de plusieurs associations ou commissions d'attribution. Il remplit, en principe, un dossier unique sur lequel la commission partenariale se basera pour déterminer la solution la plus adaptée à sa situation. Cette simplification pour l'usager et pour le travailleur social référent est considérée par les associations comme une avancée positive pour le SIAO. Néanmoins pour les opérateurs SIAO, cette centralisation de la demande n'est pas satisfaisante et les publics qui passent par des filières extérieures au SIAO restent peu lisibles. Ainsi, la question de la pertinence des publics à prendre en compte se pose pour le SIAO.

A) CENTRALISATION DES DEMANDES ET FILIÈRES SPÉCIFIQUES

Quels publics pour le SIAO ?

Le SIAO est principalement destiné au public sans-abri ou risquant de l'être. Il accueille et oriente aussi bien des personnes en errances que des ménages en situation de grande précarité financière. En l'absence d'une observation fiable sur les publics gérés par les SIAO, il est difficile d'avoir des données quantifiées sur la typologie et les ressources des ménages. La plupart des SIAO constate cependant que la majorité des demandeurs sont des hommes isolés ou des familles monoparentales.

Généralement l'absence de logement est corrélée avec des problèmes d'insertion sociale nécessitant l'articulation entre la gestion de l'offre par le SIAO et la gestion de l'accompagnement par les travailleurs sociaux. Ces difficultés d'insertion sont souvent la conséquence de problèmes médicaux (en particulier les addictions) ou psychiques (trouble du comportement). Le SIAO reçoit aussi un grand nombre de femmes victimes de violences en demande d'une mise à l'abri d'urgence ou/et en recherche d'un logement adapté de long terme.

Concernant la provenance des publics, le SIAO reçoit aussi bien des personnes sans abri, des ménages expulsés de leur logement ou menacés d'expulsion et des publics déjà hébergés dans des structures temporaires. Ainsi, un ménage hébergé en CHU ou en CHRS pourra passer en commission pour être admis dans une maison relais ou dans un logement en sous-location. Enfin le SIAO peut accueillir des publics sortant d'établissement pénitentiaire ou psychiatrique.

La diversité des publics à prendre en charge pour le SIAO nécessite à la fois une bonne formation du personnel et une coordination active avec les services spécialisés.

Une centralisation incomplète des demandes

Si l'on constate une centralisation progressive des demandeurs vers le SIAO, de nombreux publics continuent d'emprunter des filières parallèles pour trouver un hébergement ou un logement adapté.

Ces filières peuvent correspondre à des attributions en direct de la part des structures qui ne sont pas contraintes de mettre leurs places à disposition du SIAO. C'est souvent le cas pour les structures qui gèrent des résidences sociales ou des résidences d'accueil. Elles peuvent également correspondre à des publics « particuliers » qui sont pris en charge par des services spécialisés. Les établissements hospitaliers ou psychiatriques peuvent ainsi passer des accords directement avec des CHRS spécialisés ou des résidences d'accueil. Dans certains départements, les femmes victimes de violences ne sont pas systématiquement renvoyées vers le SIAO par les associations spécialisées qui possèdent des structures dédiées. Dans la Drôme et l'Isère, les Foyers Jeunes Travailleurs (FJT) gèrent leur public en direct sans passer par le SIAO.

Enfin, les services de gestion des demandeurs d'asile restent à ce jour déconnectés des missions du SIAO. Ce public ne peut être pris en charge par le SIAO qu'en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil, ils ne passent jamais en commission d'orientation ou d'attribution. L'admission dans les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) s'effectue par des filières externes au SIAO. Ainsi, en Savoie, l'association La Sasson qui gère des appartements pour les demandeurs d'asiles, possède un service départemental des demandeurs d'asiles (SDDA) qui est bien distinct du SAOD/SIAO.

Le maintien de filières extérieures au SIAO peut s'avérer pertinent pour des publics « spécifiques ». Les opérateurs SIAO ne sont d'ailleurs pas dans une démarche de centralisation exhaustive des publics. Ils sont surtout dans une démarche de transparence et de clarification de « qui gère quoi ? ». L'objectif premier restant de simplifier les démarches des demandeurs et de les orienter vers la solution la plus adaptée à leur solution.

Les problèmes que peuvent poser ces filières seraient de favoriser des structures indépendantes du SIAO par rapport à celles qui mettent leurs places à disposition. L'orientation adaptée des publics ne peut être efficace que si tous les gestionnaires d'un même type de structure « jouent le jeu ».

Des publics sans solution d'insertion

La volonté de faire du SIAO un outil favorisant la sortie de l'hébergement d'urgence se heurte à l'impossibilité juridique d'accès au logement pour des publics sans-papiers ou déboutés du droit d'asile. Le maintien de ces publics dans des hébergements d'urgence entraîne un « effet bouchon » qui bloque les sorties vers l'insertion. En effet, les rotations sur les places d'hébergement d'urgence ne sont possibles que sur la faible proportion des ménages à « droit complet ».

Il faut d'ailleurs signaler que les publics « à droit incomplet » n'ont pas forcément de problème d'insertion et pourraient intégrer un logement social si leur situation était régularisée. Les hébergements d'urgence ne sont souvent pas appropriés à ces publics qui ne nécessitent que rarement un accompagnement régulier. La création de structures spécifiques pourrait permettre de mieux répondre aux besoins de ces personnes tout en dégageant les autres structures. On est donc dans une situation paradoxale où l'Etat maintient en même temps un principe d'inconditionnalité de l'accueil et des critères administratifs excluant une grande partie des publics « à droit incomplet » sur les logements qu'il finance.

B) AMÉLIORATION ET ÉCHEC DANS LA PRISE EN CHARGE EN CONTINUITÉ DES PUBLICS PAR LE SIAO.

La mise en place d'un diagnostic unique

Cette mission de centralisation de la demande implique d'organiser l'évaluation sociale des personnes de façon coordonnée alors qu'auparavant chaque travailleur social avait une manière de procéder différente. La réalisation des entretiens dans une multitude de lieux d'accueil a nécessité un travail d'harmonisation et la définition de critères communs en accord avec les services de l'Etat chargés de la cohésion sociale. L'objectif est que le SIAO n'ait pas à refaire un nouveau diagnostic dans le cas où l'évaluation se déroulerait en dehors du SIAO.

Ainsi dans chaque département, une fiche unique de diagnostic social a été élaborée par le SIAO. Dans le Rhône, la Maison de la veille sociale a mis en place un guide d'utilisation pour aider les prescripteurs à effectuer le diagnostic. Dans l'Ain, le Groupement de coopération sociale a élaboré une demande unique en cinq volets qui s'applique à l'ensemble du département. Dans la Loire une fiche unique avait été faite par la DDCS avant même l'instauration du SIAO.

A l'échelle régionale, l'objectif est bien d'aller vers une harmonisation des diagnostics. La DRJSCS exprime le souhait d'avoir un outil pour « objectiver le plus possible les choses », il faudrait selon eux arrêter avec « les récits de vie ». La volonté de l'Etat d'avoir des données quantifiables et objectivables à partir des diagnostics sociaux est mise en tension avec la nécessité pour les travailleurs sociaux de faire apparaître les spécificités des parcours et des situations.

Une intégration des missions d'urgence et d'insertion souhaitable pour les ménages

Initialement le SIAO devait comporter deux volets : un volet « urgence » et un volet « insertion ». Après une première phase de mise en place, la circulaire du 12 mars 2012 a remis en cause cette distinction en obligeant les SIAO à « organiser la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois dans ces deux domaines ». L'objectif affiché par l'Etat était de décloisonner les pratiques des acteurs, pour faciliter une prise en charge continue des demandeurs dès leur entrée dans le dispositif d'urgence.

Cette injonction de rapprochement a favorisé la mise en place d'un opérateur unique en Ardèche, où l'ANEF a repris le SIAO urgence, qui était géré par l'Association Espoir. La MVS SIAO du Rhône a intégré le 115 et le Pôle famille. Une commission urgence a été créée fin 2012 au sein même de la MVS.

Malgré la mise en place de SIAO intégré, les volets urgences et insertion ont tendance à rester bien séparés à l'intérieur de certain SIAO. Le chef de service du SIAO de la Drôme fait bien apparaître cette difficulté : « dans la vie de tous les jours on essaye de ne pas être étanche entre l'urgence et l'insertion mais on a quand même deux services distincts ». Dans l'Isère, la création du SIAO s'est faite autour de deux opérateurs : Un Toit Pour Tous sur la partie insertion et Relais Ozanam sur la partie urgence. Malgré des échanges réguliers entre les deux opérateurs, les deux missions restent distinctes avec des conventions de coopération différentes.

La difficulté des SIAO à coordonner ces missions d'urgence et d'insertion peut influencer le parcours des publics. De nombreux publics restent bloqués dans les structures d'urgence et sont hébergés au jour le jour. Il apparaît nécessaire que le SIAO urgence effectue une évaluation sociale minimale de façon à identifier le ménage et à l'inscrire dans une démarche d'insertion. Les personnes qui appellent le 115 devraient être automatiquement réorientées vers un travailleur social pour construire son parcours d'insertion. Un SIAO intégré ne pourra que favoriser cette coordination.

L'échec du référent personnel

Le SIAO est en principe, le garant de la continuité des parcours grâce à la mise en place de référents personnels. Il doit garantir à toute personne entrant dans le dispositif, le suivi de son parcours vers l'autonomie. Ce parcours doit être cohérent et adapté à la situation du ménage, sans rupture de prise en charge, et peut passer par un éventuel « retour en arrière ». Le référent personnel devait être un professionnel de l'intervention sociale garant de la cohérence du parcours de la personne. Il ne devait pas se substituer à l'accompagnement quotidien des travailleurs sociaux mais animer un réseau de professionnels et de structures pour faciliter la fluidité des parcours.

La mise en place de ces référents personnels a été reconnue comme un échec par la DGCS. En Rhône-Alpes, les SIAO ne font jamais référence à ce référent personnel. Les travailleurs sociaux des structures d'hébergement n'interviennent que très peu dans le cadre physique du SIAO à l'exception de la Maison de la veille sociale dans le Rhône prévoit une mise à disposition organisée. Celle-ci pose d'ailleurs problème comme l'exprime un responsable de l'association ALPIL « les structures ont des difficultés à trouver du personnel ce qui entraîne une tension sur sa mise à disposition. On a l'impression que tout le monde ne joue pas le jeu ». L'absence de moyens attribués au SIAO et la difficulté pour les travailleurs sociaux à suivre un ménage orienté dans une autre structure sont évoqués pour justifier la difficulté d'un suivi personnalisé par le SIAO.

C) UNE TENSION ENTRE LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET LA GESTION PRIORITAIRE DE CERTAINS MÉNAGES

Un traitement plus équitable des ménages précaires

La mise en place du SIAO, par l'intermédiaire de ses commissions, permet un traitement plus équitable de la demande. Il n'y a qu'en Haute-Savoie, où le SIAO insertion n'est à ce jour pas opérationnel, et en Savoie, où la signature de la convention SIAO n'a pas donné lieu à la création d'une commission partenariale, que les ménages ne passent pas en commission d'orientation/attribution. Dans les autres départements, les acteurs du SIAO soulignent le progrès que constituent les commissions en matière d'égalité de traitement. Ces commissions permettent notamment de prendre en compte les « publics difficiles » qui avaient tendance auparavant à multiplier les demandes auprès des associations. Le traitement collégial et en principe anonyme des dossiers favorise une gestion équitable des ménages en fonction de sa situation objective.

La conséquence de cette gestion est que des structures CHRS sont amenées à accueillir de nouveaux publics. Certaines associations font d'ailleurs part de leurs craintes sur les tensions que peuvent créer ces nouveaux publics. Pour éviter que la compétence d'attribution du SIAO n'entraîne des situations ingérables pour les établissements, les SIAO font apparaître la nécessité d'être pleinement informé du projet social des structures. Il faut également signaler que les structures peuvent refuser le ménage de façon plus ou moins discrétionnaire. Si le SIAO n'a qu'un pouvoir d'orientation auprès des structures, celles-ci auront la possibilité de choisir ou non le ménage. En revanche si le SIAO a un pouvoir d'attribution, les établissements d'accueil devront justifier l'inadéquation de l'orientation pour pouvoir refuser le ménage.

Une attention à porter à l'équité de traitement des situations

En instaurant un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, l'Etat s'est engagé à traiter «également» la demande face au service rendu. Le terme d'égalité n'est pas neutre, il impliquerait que le SIAO ne priorise pas des demandes mais les gère par ordre d'arrivée.

Dans la pratique, ce principe apparaît parfois difficilement applicable dans la mesure où des situations particulières nécessitent d'être traitées prioritairement par le SIAO. Même si la plupart des SIAO essaye d'attribuer l'offre mise à disposition sur le critère de l'ancienneté de la demande, ils sont parfois confrontés à des situations qui « humainement » nécessitent d'être traitées en priorité. Les SIAO font ressortir la tension entre la nécessité de prendre en compte prioritairement certains cas et la volonté de ne pas discriminer des ménages qui sont tous dans des situations précaires. « Pour l'instant on n'identifie pas de critères, on fait en fonction de la liste d'attente et de l'urgence de la situation » nous confie l'association Un Toit pour Tous. L'ANEF, qui gère le SIAO dans la Drôme et l'Ardèche, exprime également cette difficulté « Normalement la liste d'attente s'effectue selon l'antériorité de la demande. Néanmoins quelqu'un qui passe en post-cure pourra être prioritaire pour éviter qu'il replonge s'il reste dans la rue ».

Le danger de la prise en compte prioritaire de certains publics dans le SIAO serait ainsi de créer des filières à l'intérieur même du dispositif. Ces filières pourraient avoir un effet pervers en sous-entendant qu'un ménage est avantagé s'il se trouve dans une situation plus urgente.

Les SIAO essaient donc, autant que possible, de ne pas poser de critère de priorité à l'intérieur même de publics reconnus prioritaires au titre du PDALPD.

Les publics reconnus prioritaires par la commission de médiation DALO

Par sa vocation à centraliser l'offre d'hébergement et de logement adapté, le SIAO est un outil central pour le relogement des publics reconnus prioritaires pour l'accès à un hébergement par la commission de médiation. Rappelons que depuis la loi du 5 mars 2007, le droit au logement opposable prévoit un recours devant la commission de médiation pour l'hébergement. Le préfet a ainsi l'obligation de proposer un hébergement adapté aux besoins du demandeur dans un délai de 6 semaines.

Les publics reconnus prioritaires au titre du DALO hébergement sont néanmoins une part minime de la demande du SIAO. Par ailleurs, ceux qui sont reconnus prioritaires pour un logement ne passent pas par le SIAO, mais sont relogés directement sur le contingent réservataire du préfet.

La question posée est de savoir si le SIAO doit prioriser ces publics sur les listes d'attente. Certains SIAO disent essayer autant que possible d'éviter que ces publics passent « devant tout le monde ». Néanmoins les obligations qui s'imposent à l'Etat obligent le plus souvent le SIAO à traiter prioritairement la personne reconnue prioritaire par la commission de médiation. Le SIAO de l'Ain exprime bien cette obligation « Les dossiers DALO sont évoqués en commission mais il n'y a même pas de débat sur ces dossiers, l'orientation est faite en fonction de la commission de médiation ».

Le problème parfois soulevé par les associations est que les personnes hébergées prioritairement au titre du DALO n'avaient pas toujours fait appel au SIAO avant de faire un recours. Ainsi ces publics peuvent court-circuiter les demandeurs du SIAO, le recours DALO devenant davantage une filière d'accès prioritaire au lieu d'être le dernier recours pour le demandeur ayant épuisé toutes les autres solutions. Cette gestion préférentielle de public déjà prioritaire s'explique par le critère de l'urgence qui est souvent reconnu pour certaines situations (ménage avec enfant, situation de handicap, personne malade,...).

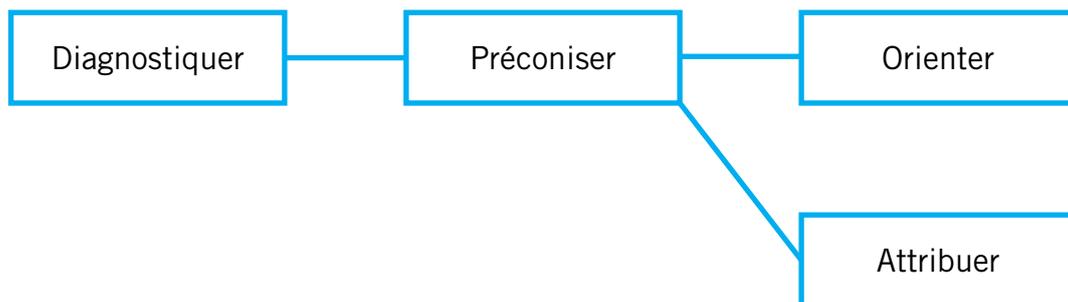


THEME III/ LE PERIMÈTRE D'ACTION DU SIAO

La question du périmètre d'action ou d'intervention du SIAO est un enjeu important qui nécessite une clarification. Dans les textes réglementaires, il est précisé que le SIAO doit prendre en compte les ménages depuis l'urgence jusqu'à l'accès au logement transitoire ou pérenne. Sur l'accueil et l'hébergement d'urgence, les compétences du SIAO sont clairement définies par la gestion du 115 et des accueils physiques. En revanche, on constate des différences importantes selon les départements à la fois sur les types d'hébergement d'insertion et de logement accompagné sur lesquels le SIAO intervient et sur la nature de cette intervention.

A) PRÉCONISER, ORIENTER OU ATTRIBUER : QUELLE INTERVENTION POUR LE SIAO ?

Lorsqu'on parle du périmètre d'intervention de la commission partenariale du SIAO il faut bien distinguer ses compétences de préconisation, d'orientation et d'attribution.



La rencontre des associations partenaires du SIAO fait apparaître des différences notoires sur la conception de l'intervention du SIAO, pouvant entraîner des confusions sur son rôle réel. Les termes utilisés par les SIAO pour désigner la commission (« commission d'attribution », « commission d'orientation », « commission d'insertion »...) sont d'ailleurs symptomatiques de ces différentes conceptions.

La préconisation

La préconisation effectuée par le SIAO a pour objectif d'identifier la solution la plus adaptée au besoin du ménage. En principe, elle s'effectue le plus indépendamment possible de l'offre présente sur le département. Elle est préalable à l'orientation ou à l'attribution et ne vise pas à affecter le ménage sur une structure en particulier. Son objectif est de recenser les besoins du ménage en matière de type d'habitats (collectifs, semi-collectifs, diffus) et d'accompagnement social (journalier, hebdomadaire, mensuel...) pour pouvoir déterminer le type de structure le mieux adapté : hébergement stable, logement temporaire, logement autonome avec accompagnement social... La plupart des opérateurs SIAO font bien apparaître le fait qu'une préconisation pertinente ne doit pas être pré-formatée par la disponibilité de l'offre. Cette préconisation « idéale » doit aussi permettre d'évaluer les besoins à satisfaire en quantifiant les ménages qui n'ont pu trouver une réponse adaptée à la préconisation.

Cette préconisation peut être effectuée à différents moments selon les SIAO. Elle peut être faite par le travailleur social lors du diagnostic comme c'est le cas dans la Loire. La commission se basera ensuite sur cette préconisation pour orienter le ménage. Elle peut être effectuée par le personnel du SIAO lui-même comme c'est le cas dans le Rhône où l'équipe de la Maison de la veille sociale pose une préconisation en se basant sur le diagnostic social. Enfin la commission peut avoir ce simple et seul rôle de préconisation comme c'est le cas dans la Drôme.

L'orientation

Il faut bien distinguer ce qui relève de la préconisation, qui renvoie à l'évaluation du besoin, et celle d'orientation, qui renvoie à l'effectivité de l'offre.

Contrairement à la préconisation, l'orientation d'un ménage se fait sur une place ou une structure précise. Cette orientation est le plus souvent effectuée par la commission partenariale, elle peut également être faite en aval par l'équipe du SIAO (Drôme). L'orientation sur une offre précise ne donne pas lieu automatiquement à l'entrée de la personne dans l'établissement. Ces derniers ont toujours une marge de manœuvre pour refuser les ménages qui peuvent passer par une commission d'attribution interne. Ainsi, on parle d'orientation lorsque le SIAO n'a pas de pouvoir d'attribution sur les structures. C'est le plus souvent le cas pour les places en résidences sociales ou pour les logements en intermédiation locative.

Concrètement l'orientation de la personne peut prendre plusieurs formes. Le SIAO peut simplement indiquer au demandeur, par oral ou écrit, la solution la plus adaptée à sa situation. A charge, ensuite, au demandeur de faire les démarches nécessaires pour effectuer un dossier d'admission auprès d'une nouvelle commission d'attribution ou directement auprès d'une structure. Le SIAO n'a donc ici qu'un rôle d'information et de prescription. Dans le cas d'une collaboration plus étroite avec les établissements d'accueil, le SIAO peut transmettre le dossier du ménage qui pourra être plus rapidement positionné sur une place disponible. La structure d'accueil garde toute possibilité de refuser le ménage mais celui-ci n'a pas à refaire une demande. Le SIAO a dans ce cas davantage un rôle de relais.

L'attribution

En général, les SIAO préfèrent ne pas parler d'attribution pour les places qui leurs sont mises à disposition. Celle-ci est souvent perçue par les associations comme une méthode directive et peu constructive. En effet, la commission va affecter directement un hébergement ou un logement adapté à la personne qui n'aura donc pas besoin de passer par une commission d'admission interne à la structure d'accueil. L'orientation faite par le SIAO donnera lieu à une entrée directe du demandeur. L'hébergeur met ses places à disposition du SIAO et renonce à sa compétence d'admission interne. Il ne pourra pas refuser le ménage qui lui est déterminé sauf s'il le justifie expressément auprès du SIAO (diagnostic social incomplet, inadéquation de la situation du ménage avec le projet social de la structure...). Cette forme de délégation de compétence pourra se concrétiser par un accord entre le SIAO et la structure concernée. Elle implique pour la commission et le personnel du SIAO une bonne connaissance des établissements d'accueil : forme d'accompagnement, public accueilli, projet social, typologie de l'habitat, ... Cette fonction d'attribution va concerner exclusivement les types d'habitat financés par l'Etat et agréés par la DDCS. On considère que le SIAO a un rôle d'attribution surtout dans le Rhône et en Savoie. Les SIAO de l'Ain, de la Loire ou de la Drôme insistent pour ne pas devenir un dispositif d'attribution autoritaire. En fait, on ne parlera réellement d'attribution que lorsque le SIAO possède un pouvoir de réservation car dans les autres cas, les structures d'accueil conserveront toujours le choix de mettre à disposition leurs places disponibles.

Cette distinction entre orientation et attribution permet de mieux conceptualiser le périmètre d'action du SIAO. Elle est évidemment simplificatrice dans la mesure où le SIAO noue des relations différentes avec les différentes structures d'accueil. La plupart des associations soulignent que la démarche partenariale qu'offrent les commissions doit permettre avant tout de ne pas faire du SIAO une « usine à gaz » qui se bornerait à orienter les ménages ou à leur attribuer mécaniquement un hébergement. La connaissance des ménages et les interrelations entre les associations permettent de trouver des solutions consensuelles au sein de l'instance partenariale que devrait être le SIAO. Dans le Rhône, les commissions intègrent les représentants des bailleurs associatifs qui proposent l'offre et participent à la discussion, améliorant ainsi la connaissance de l'offre et limitant les cas de refus postérieurs par la structure d'accueil.

B) UNE OFFRE INÉGALEMENT CENTRALISÉE SELON LES SIAO

L'attribution quasi généralisée des places d'hébergement

La circulaire du 12 mars 2012 préconise « l'attribution effective de toutes les places d'hébergement » par le SIAO. Elle précise que « les dérogations à ce principe doivent rester exceptionnelles ».

En Rhône-Alpes, la majorité des SIAO se sont construits prioritairement par la centralisation des places en CHRS (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Ces places sont aujourd'hui, sauf quelques exceptions, mises à disposition du SIAO pour une attribution directe. Le financement des CHRS par l'Etat et le suivi fait par la DDCS a favorisé cette mise à disposition. Les structures entièrement financées par l'Etat qui ne mettent pas leurs places à disposition pourraient être confrontées à une remise en question de ce financement. En Savoie, La Sasson gère déjà toutes les places de CHRS et de stabilisation depuis la mise en œuvre du SAOD depuis 1996. Elle centralise les demandes et les places disponibles des établissements membres (Fondation Abbé Pierre, la Galoppaz, l'Oiseau Bleu et Ouranos) qui doivent tenir informé le SAOD/SIAO des départs en temps réel. Dans les autres départements les places de CHRS ont progressivement été mises à disposition du SIAO et les associations gestionnaires sont associées aux commissions. Dans la Loire cependant, les places de CHRS ne font pas l'objet d'une admission directe, l'opérateur SIAO fait d'ailleurs valoir que « certains CHRS refusent trop de situations compliquées ce qui crée un effet bouchon ».

Les places de stabilisation font également l'objet d'une attribution directe lorsqu'elles sont gérées par le SIAO. Ce n'est pas toujours le cas puisque actuellement le SIAO de la Drôme ne peut pas attribuer ces places qui sont encore gérées en direct.

Enfin les places d'hébergement d'urgence (Centre d'hébergement d'urgence, nuitée d'hôtel) sont évidemment attribuées directement par le SIAO sans passage par la commission.

Une hétérogénéité dans la gestion des maisons relais

La gestion des maisons relais (ou pensions de famille) par le SIAO est très hétérogène selon les départements. Rappelons que ces structures semi-collectives ont pour particularité d'accueillir des personnes insouciées sans limitation de durée. Leur financement repose sur le BOP177 plafonné à 16 euros par jour et par place.

Dans les départements de l'Ain, de l'Isère et de la Loire le SIAO peut attribuer des places en maisons relais. Pour l'association Alfa3A (Ain) « il n'est pas choquant de dire qu'il y a une décision de la DDCS sur les Maisons relais ». En revanche sur le département de la Drôme, le SIAO n'a pas du tout d'accès aux places en maisons relais. Les structures ont leurs propres commissions d'attribution et le SIAO ne peut que conseiller les ménages qui devront refaire l'intégralité des démarches. Dans le Rhône, le SIAO n'a un pouvoir d'attribution que sur 30% des places en maisons relais en cas d'ouverture d'un nouvel établissement ou de rénovation.

Le cas des maisons relais montre bien la difficulté de définir le périmètre d'action du SIAO. En effet, certains peuvent orienter les ménages sur la totalité des places ou n'avoir un pouvoir d'attribution que sur une partie tandis que d'autres n'ont aucun lien avec les structures gestionnaires.

Une mise à disposition partielle des places en résidences sociales

Les associations ou les sociétés d'économies mixtes (SEM) qui gèrent des résidences sociales ou des Foyers Jeunes Travailleurs (FJT) ne mettent pas toujours leurs places à disposition du SIAO. Certaines d'entre elles fonctionnent même de façon totalement indépendante en gérant leurs places sans en tenir informé le SIAO.

La mise à disposition des places de résidences sociales n'est complète dans aucun département rhônalpin. En Isère, le Pôle d'orientation hébergement-insertion peut préconiser l'orientation en résidences sociales et la coordination « b »¹ réunit certains gestionnaires. Pourtant, Un toit pour Tous, l'association opérateur du SIAO en Isère, dit n'avoir aucune vision sur les résidences gérées par ADOMA et sur les FJT. Dans la Drôme, les FJT et résidences sociales donnent quelques disponibilités, mais de façon non systématique. Les résidences sociales continuent à recevoir des ménages pour instruire des demandes en direct. Dans le Rhône, le SIAO possède un pouvoir d'attribution sur 30% des places lors d'une ouverture ou d'une réhabilitation mais n'a pas de pouvoir d'attribution sur les autres places.

La centralisation complète des places de résidences sociales n'est pas forcément une volonté des SIAO. Cela nécessiterait des moyens supplémentaires importants comptes tenus du nombre de places à gérer. Dans l'Ain, l'association Alfa3A exprime cette impossibilité : « Aujourd'hui on gère une trentaine de structures d'hébergements collectifs. Il peut y avoir une orientation mais le SIAO n'a pas à ce jour la capacité d'accueil global et n'a pas vocation à gérer la totalité des places ».

Malgré certaines craintes, il apparaît clairement que les SIAO n'ont pas vocation à s'ingérer dans les choix d'attribution des structures en dehors d'une éventuelle mobilisation de la réservation préfectorale qui peut aussi concerner les résidences sociales. Les SIAO sont finalement surtout demandeurs d'une articulation mieux définie et d'une plus grande collaboration avec les structures gestionnaires. Ils font apparaître la difficulté d'avoir connaissance des places de résidences sociales sur leur département. Une meilleure collaboration permettrait de faciliter les parcours des ménages, du SIAO vers les résidences sans avoir à refaire toutes les démarches. De même, les résidences sociales devraient être en capacité de mobiliser le SIAO pour les ménages qui nécessitent une réorientation vers de l'hébergement.

La sous-location

Le constat sur la mobilisation du parc privé ou public en vue d'une sous-location (dont l'intermédiation locative) est assez similaire à celui des résidences sociales. Les SIAO font apparaître des difficultés pour se positionner sur des dispositifs qui ne correspondent pas à leur « culture l'hébergement ». Selon les départements la sous-location sera intégrée aux prérogatives du SIAO ou passera par une filière différente.

En Isère, le SIAO possède la compétence d'orienter sur des logements en sous-location ALT² ou IML³ via la coordination b du POHI. Dans le Rhône, les associations mettent à disposition 30% de leurs places de sous-location ALT et la totalité de leur place en sous-location financée via l'intermédiation locative. Dans la Loire, les logements en sous-location (intermédiation locative) sont mis à disposition du SIAO depuis début 2013. En revanche dans la Drôme, la gestion des logements en sous-location passe encore dans les Comités Locaux de l'Habitat. En Savoie, les places gérées par l'association le Grillon ne sont pas mises à disposition du SAOD/SIAO, la Sasson gère bien des logements en intermédiations locatives mais dans un service distinct du SAOD/SIAO.

Ce constat pourrait changer rapidement et la tendance est plutôt à l'intégration progressive des logements en sous-location dans les possibilités d'orientation du SIAO. Cela devrait néanmoins poser problème notamment pour les associations qui font également de l'intermédiation locative en mandat de gestion. En effet, les logements en mandat de gestion ne sont aujourd'hui pas mis à disposition du SIAO. Par conséquent, certaines associations devront avoir plusieurs interlocuteurs pour leur activité de gestion locative adaptée.

1 Les coordinations sont des sous commissions thématiques au POHI de l'agglomération grenobloise (voir schéma page 32)

2 L'Allocation Logement Temporaire est une aide forfaitaire versée directement aux associations conventionnées avec l'État

3 L'Intermédiation locative est un dispositif où l'association joue un rôle de tiers entre le bailleur et l'occupant pour assurer le paiement du loyer et sécuriser le risque locatif.

Une clarification par la loi « Duflot » ?

La prochaine loi Duflot « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové », prévue pour septembre 2013, pourrait apporter des précisions sur le périmètre d'action du SIAO. Le projet de loi présenté en Conseil des Ministres le 26 juin 2013 consacre juridiquement l'existence du SIAO. Les articles qui suivent prévoient les places d'hébergement et les logements qui pourront entrer dans ce périmètre d'action.

C) UNE COORDINATION FLOUE AVEC LES ACTEURS DU LOGEMENT D'INSERTION

Le SIAO : un dispositif encore très axé sur l'hébergement

La majorité des SIAO se sont construits par l'intermédiaire des acteurs de l'hébergement. La Maison de la Veille Sociale dans le Rhône était à l'origine portée par la Fnars. Les associations Renaître (Loire), Envol-Orsac(Ain), La Sasson(Savoie) ou l'ANEF (Drôme/Ardèche) sont toutes des gestionnaires de CHRS. Les acteurs du logement d'insertion, gestionnaires de résidences sociales ou de logement en sous-location/mandat de gestion, n'ont été impliqués que dans un second temps et ne sont pour certains toujours pas associés aux SIAO.

Lors de la réunion SIAO organisée par la Dihal le 28 mai 2013, le Délégué Général de l'Unaf¹ évoquait la difficulté pour les Acteurs du Logement d'Insertion² de se positionner vis-à-vis du SIAO. Elle jugeait la participation au SIAO nécessaire mais comme devant être précisée car les associations sont aujourd'hui confrontées à une multitude d'interlocuteurs différents.

Du point de vue des acteurs de l'hébergement, l'ouverture vers le logement adapté peut donner lieu à des difficultés liées à des approches différentes. Les travailleurs sociaux n'ont pas forcément connaissance des différentes formes de logement adapté et une meilleure connaissance du projet social des ALI apparaît nécessaire pour favoriser la coordination avec le SIAO. A cet égard, le SIAO de la Loire a commencé un travail de formation avec la DDCS pour améliorer la connaissance de l'offre de logement adapté.

Hébergement et logement d'insertion : des logiques différentes

Malgré une volonté clairement affichée par l'État de faire du SIAO une plate-forme de rapprochement entre les acteurs de l'hébergement et ceux du logement, on constate que celui-ci est encore peu opérationnel dans la plupart des départements.

Les associations représentant le logement ne sont présentes que dans deux départements sur les huit de la région. Pour les associations du logement d'insertion (ALI), le SIAO reste un dispositif principalement axé sur l'hébergement et son intervention sur le logement adapté suscite des incertitudes et des appréhensions. La question de la vacance des places est notamment évoquée comme source d'inquiétudes. Si le SIAO est compétent en matière d'attribution des places de résidences sociales ou en sous-location, il devrait selon ces associations assumer le coût de la vacance. En effet lorsqu'un logement est vide l'association continue de payer un loyer au propriétaire-bailleur, par conséquent l'absence de redevance payée par le ménage représente une perte de ressources importante. La faible part des financements de l'Etat (Aide à la médiation locative, Aide à la gestion locative sociale) rend également moins légitime une intervention de la DDCS pour obliger les associations à mettre leurs places à disposition. Les structures gestionnaires de résidences sociales se financent en grande partie par les redevances que versent les occupants ce qui implique un taux d'occupation important. Ces logiques financières sont parfois difficiles à assimiler pour les SIAO.

¹ L'Unaf est l'union professionnelle du logement accompagné

² Les Associations du Logement d'Insertion, sont les associations membres de la Fapil, de l'Unaf et des PACT

Une incitation au conventionnement peu mis en œuvre

La circulaire du 12 mars 2012 incite les services déconcentrés de l'État chargés de la cohésion sociale à mobiliser l'offre de logements accompagnés en favorisant les conventions avec les structures gestionnaires pour une mise à disposition de leur place.

Dans le Rhône, un conventionnement a été passé avec les associations effectuant de l'intermédiation locative (ASLIM, AILLOJ) pour la mise à disposition de logements en sous-location auprès du SIAO. La Maison de la Veille sociale peut également attribuer 30% des places de résidences sociales sur le contingent préfectoral en cas d'ouverture ou de réhabilitation.

En revanche sur les autres départements, les services déconcentrés de l'Etat chargés de la cohésion sociale n'ont pas choisi de mobiliser la réservation préfectorale. Ce choix peut s'expliquer par une volonté de ne pas forcer la centralisation de l'offre vers le SIAO. Il est également lié à un pilotage beaucoup plus distant de l'Etat qui ne souhaite pas s'ingérer dans les relations entre les associations porteuses du SIAO et les gestionnaires de résidences sociales ou de maisons relais.



THEME IV/ LES ENJEUX DE LA PRISE EN CHARGE DES MÉNAGES PAR LE SIAO

A) UNE NOUVELLE REFLEXION PARTENARIALE SUR LE PARCOURS DES MÉNAGES

Le SIAO : un progrès dans la prise en compte du besoin des demandeurs

L'une des avancées positives évoquées par les acteurs impliqués dans le SIAO est de permettre de mieux prendre en compte les besoins des ménages. L'uniformisation progressive des diagnostics sociaux et la mise en place de commissions partenariales permettent d'améliorer la prise en compte des situations.

Auparavant, le ménage en demande d'hébergement était en lien direct avec la structure et s'adaptait à ses propositions même si elles ne correspondaient pas forcément à ses attentes. Désormais la préconisation se fait le plus indépendamment possible de l'offre disponible. Même si l'offre proposée n'est pas totalement conforme à la préconisation, le SIAO a au moins le mérite d'identifier cet écart et devrait à terme pouvoir faire remonter ces observations aux pouvoirs publics.

Du point de vue des acteurs, le SIAO améliore la transparence des attributions et offre une vision meilleure du rôle de chaque association sur le département. Lorsqu'il parvient à fédérer un grand nombre d'acteurs au sein des commissions, il en ressort des échanges intéressants sur la situation des personnes et des décisions collectives. Pour l'association l'ASLIM (Rhône), « les orientations se font dans un climat de confiance, il y a un vrai contact avec les structures ». Les opérateurs SIAO soulignent également l'importance de cette démarche collégiale et, le plus souvent, regrettent de ne pouvoir fédérer certains acteurs qui manquent à la concertation (Conseil Général, bailleurs sociaux, gestionnaires de résidences sociales...). Il n'y a qu'en Savoie que le SAOD/SIAO n'a pour l'instant pas souhaité mettre en place de commission. L'association le Grillon (Savoie) regrette d'ailleurs cette absence de concertation : « On aimerait que le SIAO prenne en compte les associations, les usagers et les bailleurs. Il faut faire évoluer la façon de travailler, on reste dans un système opaque ».

De façon générale, sur une grande majorité de situation qui ne pose pas de problème particulier, la commission départementale ou territoriale va permettre une orientation transparente en accord avec la préconisation. Le rôle de ces commissions devrait progressivement se focaliser sur les situations problématiques.

Le « refus » des demandeurs : un sujet sensible

La question du refus des ménages est difficile à appréhender dans la mesure où les SIAO ne disposent pas encore de chiffres fiables sur leurs nombres et qu'il est difficile d'en recenser les raisons. Elle est d'ailleurs souvent débattue au sein des SIAO, pour certaines associations c'est un réel problème à prendre en compte, pour d'autres le nombre de refus est minoritaire et relève plus du « fantasme ». De plus, le décompte des refus peut être trompeur puisqu'ils mélangent des personnes mécontentes de leur orientation et des ménages qui ont trouvé une solution alternative.

Le principe général reconnu par les SIAO est celui du droit au refus pour les ménages. Si le ménage démontre que la proposition d'offre apparaît trop en inadéquation avec ses besoins, il devrait se voir proposer une nouvelle orientation. Néanmoins si le refus est considéré comme injustifié par le SIAO, la personne aura tendance à ne plus être considérée comme « prioritaire » et ne verra pas d'autres offres lui être proposées. Un SIAO nous confie d'ailleurs que « la personne peut toujours motiver son refus mais cela ne changera pas grand-chose. Lorsqu'on fait une proposition d'accueil, elle a été mûrement réfléchie, donc elle correspond aux besoins des demandeurs ». Un autre SIAO considère que « les refus ne sont pas négligeables et que les personnes sont trop exigeantes ».

On voit bien la difficulté pour le SIAO de gérer ces refus dont la justification repose sur des critères subjectifs. Laisser de côté les personnes qui refusent pose néanmoins problème dans la mesure où le SIAO a justement vocation à mieux prendre en compte les publics les plus « problématiques ». La prise en compte des « cas bloqués » est une question récurrente pour les SIAO. Elle devrait également amener les acteurs des politiques d'hébergement et d'insertion à réfléchir sur la notion de « logement choisi », les demandeurs sont encore assez peu associés dans leur trajectoire résidentielle ce qui explique également les refus. La très faible représentation des usagers, par le CCPA, en est une illustration.

La gestion des situations « bloquées »

Les « cas bloqués » ne se limitent pas aux ménages qui refusent mais peuvent aussi correspondre à des personnes présentant des situations complexes et nécessitant un type d'offre qui n'est pas toujours développé sur le territoire du SIAO. Les personnes qui ont des troubles psychiques ressortent souvent comme des publics difficiles à orienter en raison de la faiblesse de l'offre spécialisée. Elles sont souvent affectées dans des structures généralistes comme les maisons relais hors résidences d'accueil alors que le suivi médical n'est pas suffisant.

Aucun département n'a créé de commission spécifique pour traiter des situations difficiles, hormis la commission de régulation de la MVS du Rhône, qui porte sur le volet de sortie vers le logement. Les commissions partenariales ont justement pour objectif de se concentrer sur les situations les plus difficiles en mobilisant l'ensemble des acteurs. Il est à cet égard intéressant de constater que dans le Rhône le rôle de la commission d'attribution se renverse pour devenir une commission qui aide à résoudre l'absence de réponse adaptée. Compte tenu des masses importantes qui passent par la Maison de la veille sociale, la commission ne fait que valider les préconisations de l'équipe MVS et est plutôt là pour travailler sur les problématiques d'absence d'offre, les demandes particulières ou les ménages en grande difficulté. Les commissions ont vocation à discuter collégialement de tous les dossiers pour proposer une solution. Après, si le ménage ou la structure refuse l'orientation, le SIAO pourra éventuellement essayer de mobiliser d'autres acteurs sur d'autres territoires. Dans l'Ain, les situations bloquées peuvent être débattues au sein du comité technique qui réunit les quatre services d'accueil et d'orientation du territoire. L'objectif étant éventuellement de rechercher une solution à l'échelle départementale.

B) UNE REDÉFINITION DE LA « PRISE EN CHARGE » DES MÉNAGES PAR LE SIAO

La prise en charge du ménage : du diagnostic social à l'entrée dans l'hébergement /logement adapté

Les SIAO qui ont mis en place une ou plusieurs commissions partenariales ont tous organisé le traitement de la demande en suivant les différentes étapes que sont le diagnostic, la préconisation et l'orientation/attribution.

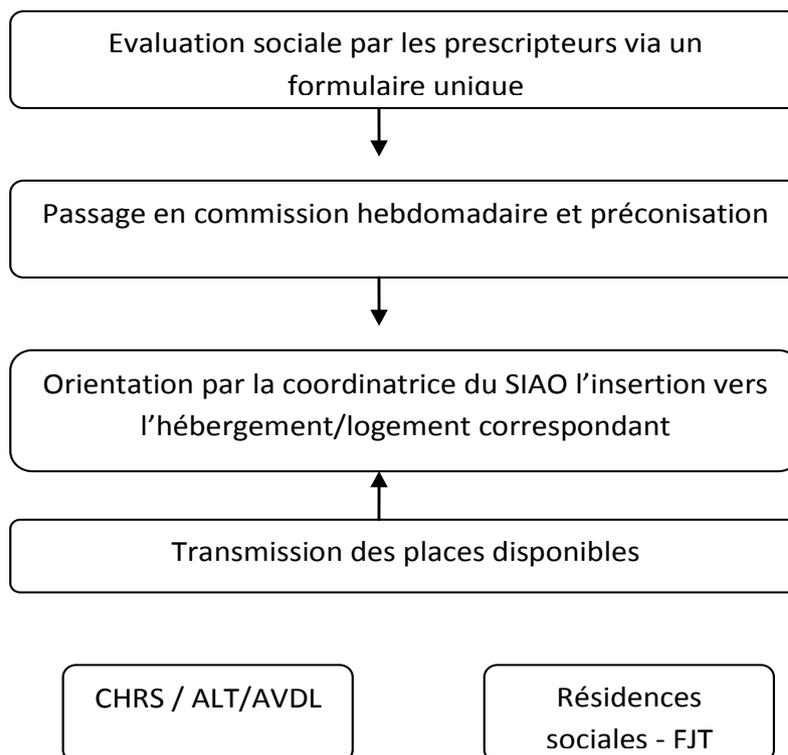
Malgré des organisations territoriales et des périmètres d'actions très différents, on constate des fonctionnements assez proches dans la plupart des départements. Le SIAO prend en charge le demandeur à partir de l'évaluation sociale qui est faite de sa situation. Cette évaluation sociale peut être effectuée par l'ensemble des prescripteurs (centre médico-social, CCAS, centre d'hébergement, service spécifique psychiatrique ou pénitenciaire...) ou par le SIAO s'il possède un lien d'accueil physique. Cette évaluation sociale est généralement accompagnée d'une préconisation du travailleur social sur laquelle se basera la commission. Dans le Rhône, la préconisation est effectuée par l'équipe du SIAO sur la base de l'évaluation sociale.

Une fois diagnostiquée, la demande fait l'objet d'un passage en commission départementale ou territoriale. Ces commissions se réunissent en général toutes les semaines ce qui permet notamment de limiter les délais entre le diagnostic et la préconisation définitive. Elles traitent l'ensemble des nouvelles demandes et éventuellement les demandes ajournées. Le plus souvent la préconisation définitive prononcée par la commission suit celle effectuée par le travailleur social. Les commissions se concentrent donc principalement sur les situations difficiles en essayant de mobiliser tous les acteurs présents pour trouver une solution consensuelle.

Une fois que la commission a décidé de la solution « idéale » pour le ménage, le rôle du SIAO est de mettre en lien cette solution avec l'offre disponible. Si une place est disponible immédiatement, la commission peut orienter ou attribuer directement la demande. Dans le cas contraire le ménage est placé sur liste d'attente et les coordinateurs du SIAO auront pour rôle de gérer ces listes d'attente. Les structures transmettent leurs disponibilités par mail ou par téléphone au SIAO, celui-ci oriente un ménage en attente en fonction de l'ancienneté ou de l'urgence de la situation. Dans certains cas les structures peuvent demander à se voir orienter plusieurs ménages de façon à pouvoir choisir la meilleure adéquation offre/demande.

Enfin il faut garder à l'esprit que certains gestionnaires (résidences sociales, maisons relais, sous-location...) ne transmettent pas leurs places disponibles au SIAO. Dans ce cas le SIAO aura simplement la possibilité de conseiller le ménage de faire une nouvelle demande pour une entrée en direct.

Schéma synthétique de la prise en charge des demandes par le SIAO de la Drôme :



L'exemple du SIAO de la Drôme est assez représentatif du fonctionnement de la plupart des SIAO. On retrouve des schémas similaires pour l'Ain, la Loire et l'Ardèche. Dans le Rhône, le fonctionnement est quelque peu différent dans la mesure où la coordination de la MVS doit faire face à des masses beaucoup plus importantes que dans les autres départements. Par conséquent la commission ne fait que valider les préconisations effectuées en amont par l'équipe de la MVS et se concentre sur les situations les plus problématiques.

En Isère, le fonctionnement des orientations de la demande est spécifique du fait de la territorialisation du SIAO. Le système le plus abouti étant celui du Pole d'orientation hébergement-insertion (POHI) de l'agglomération grenobloise qui concentre la majorité des enjeux du département en centralisant environ 80% de la demande du département.

Le POHI de l'agglomération grenobloise : une orientation en deux temps

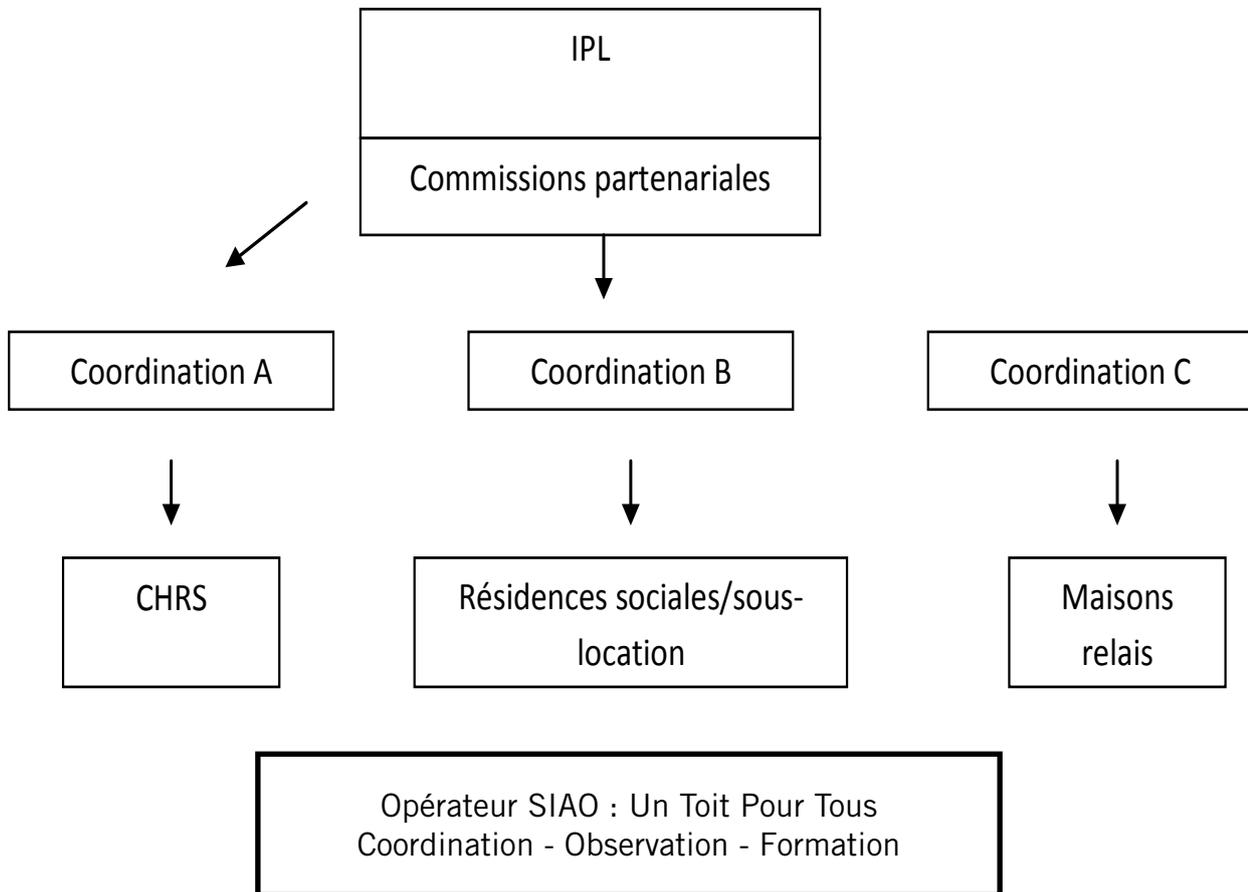
La spécificité de l'orientation des publics accueillis par le POHI de l'agglomération grenobloise est qu'elle se découpe en deux phases. Une première orientation en commission partenariale est destinée à orienter le ménage sur le type de structure adaptée en fonction des besoins du ménage.

Le POHI distingue trois types de structures : les CHRS (« coordination a »), les résidences sociales et la sous-location (« coordination b ») et les maisons relais (« coordination c »). L'orientation des ménages sur du financement en ALT se fait dans « a » ou « b » selon le niveau d'accompagnement nécessaire. Les autres dispositifs d'accès au logement sont en général gérés par les commissions sociales des CLH (Comité locaux de l'habitat).

Ensuite une deuxième orientation est effectuée dans chaque coordination toutes les semaines pour « a » et « b », moins souvent pour « c ». Par exemple si la personne est examinée en « a », la coordination valide qu'il s'agit bien d'une personne relevant d'un CHRS puis chaque structure fait état de ses places disponibles. Les ménages sont alors orientés dans la limite des places disponibles, ceux qui n'ont pas de places adaptées à disposition sont alors inscrits sur liste d'attente. L'intérêt de cette orientation en deux phases et qu'elle permet d'orienter dans un premier temps le demandeur vers la solution la plus adaptée sans l'affecter à une structure particulière. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'offre disponible est mise en relation avec la demande.

Ce système a tendance à diminuer le nombre de refus des structures en réduisant la marge d'erreur sur la situation du ménage. Il nécessite évidemment une bonne saisie du diagnostic social par le travailleur social car c'est sûr cette base que se prononce le POHI.

Schéma synthétique de la prise en charge des demandes par le SIAO de l'Isère :



B) UN DISPOSITIF CONTRAIGNANT ET DIFFICILE À FLUIDIFIER

Impact du SIAO sur les délais d'orientation

Une des craintes récurrentes qui avaient pu être formulées à l'encontre du SIAO était qu'il augmentait les délais d'attente entre le diagnostic social et l'entrée effective dans la structure d'accueil. La nécessité de faire passer les ménages par des commissions partenariales hebdomadaires et la mise en relation avec les hébergeurs nécessitent en effet une organisation plus lourde qu'auparavant. Une frustration est parfois ressentie par les associations qui identifient des solutions en direct pour les ménages qu'ils accompagnent alors que l'attribution de cette solution est de la compétence du SIAO.

Néanmoins, les SIAO font valoir le fait que le dispositif n'a pas nécessairement augmenté les délais d'attente et aurait plutôt eu le mérite de faire apparaître ces délais et de poser la question de leur réduction. En l'absence de données quantifiables permettant de comparer avec la situation antérieure au SIAO, il est très difficile de déterminer son impact réel. Les délais sont plus ou moins importants selon les territoires et les structures d'accueil.

Dans le Rhône les délais seraient en moyenne de 3-4 mois alors que dans la Drôme il n'y a quasiment pas de liste d'attente, en tout cas pour les publics qui ne posent pas de problèmes particuliers. En Isère, le SIAO juge à une quarantaine de jours le délai moyen avec une attente plus longue pour l'entrée en CHRS. Dans l'Ain, le SIAO constate de fortes disparités selon les territoires avec des listes d'attente très longues sur le Pays de Gex alors que le reste du département est beaucoup moins tendu.

La question des délais d'orientation est centrale puisque plus le processus est long plus les ménages essayeront de trouver d'autres solutions et disparaîtront du système. L'un des enjeux de l'observation à développer pour le SIAO sera donc de mieux les identifier pour avoir un indice pertinent de la fluidité du SIAO.

Des difficultés pour réactualiser la demande

Dans les départements où le SIAO est confronté à des listes d'attente importantes la question de la réactualisation de la demande apparaît essentielle. Les publics accueillis par le SIAO ont souvent des parcours précaires et instables. Par conséquent, un ménage qui doit attendre plusieurs mois pour être hébergé aura tendance à chercher des solutions alternatives (changement de territoire, cohabitation, squat...). Ces solutions ne constituent pas un problème en elles-mêmes mais nécessitent une information auprès du SIAO qui est compliquée à mettre en place. Les ménages n'informent pas toujours le SIAO du retrait de leur demande et les SIAO n'ont pas les moyens d'effectuer un suivi régulier des personnes sur liste d'attente. Pour le directeur de la MVS, « l'actualisation reste imparfaite au regard des demandes car on manque de moyens ». Ce constat étant partagé par l'ensemble des SIAO.

Dans l'Ain, le SIAO a choisi de considérer la demande comme étant valable durant un mois à partir de l'inscription sur liste d'attente. Si le ménage ou l'association qui l'accompagne n'actualise pas sa situation au bout d'un mois, sa demande n'est alors plus considérée comme prioritaire sur la file active. Cette méthode a pour mérite de limiter l'évanescence de la demande. Néanmoins elle pose également problème dans la mesure où elle pourrait conduire à éliminer les ménages les plus exclus.

La réactualisation de la demande pourrait également permettre de déterminer les raisons pour lesquelles un nombre non négligeable de personnes « s'évapore ». Pour le directeur de la MVS du Rhône « un tiers de la demande s'éteint spontanément ». Ce phénomène nous questionne sur ce que devient cette demande et sur la façon de la prendre en compte. Il peut être jugé positivement en considérant que les personnes optent pour des stratégies leur permettant de trouver d'autres solutions, mais il peut également être perçu comme un renoncement devant des délais d'attente trop longs.

Le risque de la vacance et la périlleuse anticipation de la disponibilité

Dans la majorité des départements, la question de la vacance est un enjeu sensible qui a fait l'objet de débats au sein des instances partenariales. Elle est un indicateur important de l'efficacité du SIAO et de sa capacité à coordonner l'offre et la demande. Elle peut être due à une l'inadaptation de l'offre à la demande. Pour le SIAO de l'Isère la vacance « concerne en général toujours les mêmes logements ce qui peut amener à questionner sur la pertinence de l'offre proposée ». Elle peut également être due au délai entre la libération d'une place d'hébergement ou de logement adapté dans une structure et l'orientation d'un nouveau ménage par le SIAO. Dans ce cas l'enjeu est de renforcer la coordination et l'information entre le SIAO et les structures d'accueil pour fluidifier le dispositif.

Ainsi, certains SIAO essayent d'encourager les associations à anticiper la libération de leurs places d'hébergement, de logement transitoire ou de logement d'insertion. Si les établissements parviennent à communiquer qu'une place va se libérer, le SIAO peut pré-positionner un ménage de façon à limiter la vacance. Ce type d'anticipation est surtout possible lorsque le ménage a une date limite d'occupation comme pour les résidences sociales. Néanmoins cette anticipation doit être bien coordonnée car la précarité des publics rend difficile l'anticipation de l'offre. En Isère, certaines structures avaient ainsi la volonté de signaler au POHI la libération future de places mais cette stratégie a créé des problèmes car le POHI avait orienté vers des places qui n'étaient finalement pas libres. L'efficacité du logiciel SI SIAO devrait permettre une vision en temps réel des places disponibles de façon à fluidifier le système. Les structures doivent ainsi signaler sur le logiciel quand une place se libère, UTPT constate néanmoins qu'elles n'ont pas encore ce réflexe et continuent à fonctionner par voie téléphonique.



THEME V/ L'INSERTION DU SIAO DANS LES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU LOGEMENT

La mise en place du SIAO s'insère dans le cadre plus global de la refondation des dispositifs d'hébergement et d'accès au logement ainsi que dans la stratégie dit « du logement d'abord ». Ainsi, la circulaire du 8 avril 2010 stipule que le SIAO doit « favoriser dès que possible l'accès au logement » grâce à un travail coordonné des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement. Néanmoins, les circulaires laissent un vide juridique sur les moyens de fluidifier les parcours vers le logement et demeurent floues sur l'articulation avec les nombreux dispositifs d'accès au logement existant pour les publics présentant des difficultés sociales et financières. La sortie vers le logement est pourtant un objectif primordial pour permettre aux personnes qui ne relèvent plus ou pas de l'hébergement d'en sortir. Elle permet également de fluidifier le SIAO en désengorgeant les places d'hébergement.

A) UNE FAIBLE ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU LOGEMENT EXISTANT

Des outils qui ne rentrent pas dans le champ de compétence du SIAO

Le rôle du SIAO dans l'accès au logement ne doit pas conduire à créer une nouvelle filière d'accès mais plutôt à s'articuler avec des dispositifs existants. Il ne vise pas à créer de nouveaux publics prioritaires mais à faciliter le relogement de publics déjà reconnus comme tels. Par sa vocation de plate-forme, le SIAO est devenu le lieu privilégié des ménages hébergés ou logés temporairement, ceux-ci étant reconnus comme des publics prioritaires au titre du PDALPD.

C'est donc en mobilisant des dispositifs existants que le SIAO peut faciliter la sortie vers le logement de ces publics. Or, l'observation des SIAO rhônalpins fait apparaître un manque d'articulation avec les dispositifs de mobilisation de logements publics ou privés ainsi qu'avec les dispositifs d'accompagnement social. Hormis la mission d'accès au logement du SIAO du Rhône (cf partie C), seule l'intermédiation locative en location/sous-location rentre dans le périmètre d'action du SIAO pour les départements de l'Isère et de la Loire. En revanche ces départements n'ont aucune visibilité sur la mobilisation en mandat de gestion pour le logement pérenne.

Les SIAO n'ont pas la possibilité de mobiliser des logements sociaux publics ou privés même lorsque ceux-ci sont financés en tant que logement très social (PLAI ou Anah très social). Les logements réservés par le préfet, les collectivités territoriales ou les collecteurs du 1% logement ne sont que très rarement mobilisés dans le cadre du SIAO. Enfin et à l'exception du Rhône, aucun accord collectif départemental intégrant le SIAO n'a été signé pour définir avec les bailleurs un engagement annuel de logements pour des personnes cumulant des difficultés sociales et économiques orientées par le SIAO. Dans la Loire, l'accord collectif est géré par un comité de suivi intégré dans le cadre du PDALPD et indépendant du SIAO.

Des SIAO encore trop peu impliqués dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

Edicté par la loi Besson du 31 mai 1990, le PDALPD constitue le document de référence dans la planification des dispositifs d'accès au logement à l'échelle départementale. Co-piloté par le préfet et le président du Conseil Général, il est censé représenter l'instance collégiale de référence pour discuter et engager des actions partenariales impliquant les bailleurs ou les associations.

Depuis la loi MOLLE, il est complété par le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) qui devrait assurer la continuité des parcours d'insertion vers le logement. Le PDAHI est piloté par l'Etat et devrait constituer l'outil de planification des actions mises en œuvre par le SIAO.

La séparation du PDAHI et du PDALPD en deux documents différents est symptomatique des difficultés à concevoir l'hébergement et l'accès au logement de façon intégrée. Le SIAO constitue davantage un dispositif propre au PDAHI qu'un dispositif PDALPD.

Pour mettre en œuvre les outils du PDALPD, des instances locales ont été créées (Commission sociale des CLH, CLT...) avant la mise en place du SIAO. On observe une articulation très faible entre ces instances locales et les SIAO. Assez peu de SIAO sont présents dans celles-ci tandis que dans le même temps les bailleurs sociaux et le Conseil Général sont moins impliqués dans le PDAHI. Il n'y a que dans le Rhône où la Maison de la veille sociale est devenue le lieu de référence pour discuter des politiques d'accès au logement.

Ainsi selon ABC HLM, « le SIAO du Rhône est l'instance où se discutent les politiques d'hébergement et de sortie vers le logement sur le département. Tout ne passe pas par l'outil MVS mais c'est le lieu où se débat la question des besoins et de l'offre à développer ». Dans les autres départements le rôle du SIAO dans l'accès au logement demeure assez flou. Les SIAO ne sont pas venus remplacer les commissions d'attributions préexistantes et ils restent un dispositif encré sur l'urgence, l'hébergement et l'insertion.

La fusion probable du PDALPD et du PDAHI dans la prochaine loi « Duflot » devrait pouvoir préciser le rôle du SIAO dans le cadre du PDAHLDP. Néanmoins elle ne prévoit pas de disposition pour préciser la question de l'articulation entre le SIAO et les instances locales du PDALPD.

La Loire : exemple d'un département segmenté entre l'hébergement et le logement

Le département de la Loire est une bonne illustration de la difficulté pour le SIAO à s'intégrer dans une logique de sortie vers le logement. Selon les acteurs locaux, la Loire est un département actif sur les dispositifs d'accès au logement grâce à ses cinq instances partenariales du PDALPD : les Commissions Locales Territorialisées (CLT). Ces CLT regroupent, sous la présidence des services de l'Etat, le Conseil Général, la Caisse d'Allocation Familiale (CAF), les communautés d'agglomérations, les bailleurs sociaux, les collecteurs du 1% logement et les associations actives du département. Elles gèrent les logements relevant des réservations préfectorales de l'Etat, le relogement des publics reconnus prioritaires par la commission de médiation DALO et les expulsions locatives. Elles pilotent les relogements dans le cadre de l'accord collectif, la sous-location dans le parc HLM (bail glissant) ou encore le mandat de gestion géré par les associations agréées. Seule la sous-location en intermédiation locative est dévolue au SIAO parmi les dispositifs de relogement des personnes défavorisées.

Au-delà de cette concentration des dispositifs d'accès au logement dans les CLT, il ressort de la DDCS et des acteurs associatifs une différence de culture entre les acteurs présents dans les CLT et ceux présents dans le SIAO. En effet, le SIAO de la Loire est géré par l'association Renaître dont la compétence est principalement portée sur l'hébergement. Dès le départ la DDCS s'est assez peu impliquée dans le SIAO qui s'est ainsi construit à la discrétion de l'association Renaître.

La réponse au mal logement dans la Loire se discute donc dans le cadre du PDALPD et l'articulation avec le SIAO reste à construire. Pour l'association l'ASL, « sur l'accès au logement il n'y a pas vraiment de lien avec les SIAO, la DDCS veut garder la main sur l'accès au logement avec les CLT ». Le SIAO reste tourné vers l'hébergement et une partie du logement d'insertion. Pour la DDCS, la difficulté est de déterminer des critères partagés sur la sortie vers le logement. Le SIAO ayant parfois du mal à comprendre les critères posés par les CLT, il en ressort un manque de confiance entre les acteurs.

Aujourd'hui le véritable lieu de partenariat entre les bailleurs sociaux et les acteurs associatifs est bien la CLT. Les bailleurs ne sont d'ailleurs pas présents au SIAO. De même le Conseil Général reste en retrait du SIAO alors qu'il est pleinement intégré aux CLT via notamment les CLU (Commissions locales uniques) qui peuvent mobiliser de l'accompagnement social lié au logement. L'accès au logement autonome est donc totalement déconnecté du SIAO. Si le SIAO identifie une personne susceptible d'accéder à un logement autonome ou accompagné, il ne pourra que l'envoyer faire une nouvelle demande vers les CLT. On constate ainsi que la fluidité entre l'hébergement et logement dans la Loire reste à construire.

B) DES PARTENARIATS ET UNE CULTURE COMMUNE À CONSTRUIRE ENTRE LE SIAO ET LES ACTEURS DU LOGEMENT

Une relation encore à construire avec les bailleurs sociaux

La première des conditions qui semble évidente, si l'on considère que le SIAO devrait être un dispositif favorisant l'accès au logement, est la participation des bailleurs sociaux au sein de l'instance de pilotage du SIAO ou au sein des commissions. En Savoie, Haute-Savoie et dans la Loire les bailleurs sociaux ne sont pas encore associés au SIAO soit parce qu'il n'en a pas fait la demande, soit parce que les bailleurs sociaux ne souhaitent pas y participer. Dans l'Ain, le SIAO encourage les bailleurs à participer aux commissions mais tous les organismes HLM ne sont pas impliqués. Pourtant l'association Envol/Orsac qui porte le SIAO juge plutôt positivement cette implication « la participation des bailleurs permet de positionner des personnes connues du parc social sur des logements. On est donc dans une démarche d'anticipation de la demande de logement. Les bailleurs peuvent ainsi suivre le parcours des ménages et donner leur avis sur les critères qui bloquent l'accès à un logement de droit commun ». Dans le Rhône, la participation des bailleurs sociaux au GIP se justifie pleinement au titre de la mission de sortie de l'hébergement vers le logement. Pour ABC HLM « il y avait une évidence à ce que les bailleurs soient intégrés au sein de la MVS ». Dans la Drôme et en Isère les bailleurs sont présents au sein des instances de pilotage du SIAO contribuant à sortir le SIAO de son «microcosme hébergement».

Même si le SIAO n'a pas vocation à attribuer la demande de logement social, la présence des bailleurs apparaît importante dans une volonté plus générale de rapprochement du monde l'hébergement et du logement. La construction d'une culture commune constituant une difficulté majeure pour la politique du « logement d'abord ».

La faible implication des Conseils Généraux

Dans les dispositifs d'accès au logement, le Conseil Général possède des compétences importantes dans le cadre du Fonds de Solidarité Logement (FSL) qui finance notamment l'accompagnement social lié au logement (ASLL). L'ASLL permet aux ménages d'être accompagnés pour accéder à un logement autonome. Ils peuvent aussi bénéficier des aides du FSL.

La mobilisation de ces aides et de l'accompagnement pourrait constituer un outil important pour le SIAO dans la logique de favoriser dès que possible l'accès au logement. Cependant le pilotage unique du SIAO par l'Etat ne permet pas de mobiliser ces aides via le SIAO. Les Conseils Généraux ne sont pas enclins à engager leur financement dans un dispositif qu'ils ne contrôlent pas. Leur implication se limite donc le plus souvent à une simple présence dans les instances de pilotage ou dans les commissions. Il n'y a qu'en l'Isère que le Conseil Général copilote les instances locales du SIAO. Par conséquent, les aides du FSL restent de la compétence des commissions locales du Conseil Général et une articulation de ses aides au SIAO via le PDALPD n'a pas été envisagée.

Devant cette segmentation entre le SIAO et le FSL, l'Etat essaye d'agir sur les dispositifs qu'il finance avec notamment l'AVDL (Accompagnement vers et dans le logement). En principe les SIAO ont la possibilité de prescrire une mesure d'accompagnement AVDL pour un ménage dont la situation relève du logement. Pour la DRJSCS « une mesure AVDL avec une orientation en logement autonome doit faire partie des possibilités d'orientation SIAO ». Pour le SIAO de la Drôme « la compétence AVDL passe par le SIAO dans la mesure où elle est gérée par les mêmes opérateurs que les CHRS ».

On se dirige donc progressivement vers une segmentation de l'accompagnement social selon sa source de financement (AVDL/ASLL).

Une difficile acculturation des travailleurs sociaux au « logement d'abord »

Au-delà des outils et des institutions, l'accès au logement apparaît encore comme un principe difficile à mettre en place pour des SIAO qui se sont construits à partir des acteurs de l'hébergement. Les pratiques de ces acteurs ne se modifient pas corrélativement aux injonctions politiques. Par conséquent le principe du « logement d'abord » n'a pas entraîné une ouverture automatique ni instantanée des pratiques sur le logement. Le rapport de l'IGAS décrivait déjà bien cette forte imprégnation de la « culture hébergement » dans les SIAO : « Les SIAO font d'abord ce qu'ils savent faire : se répartir les places d'hébergement et les réguler ». La préconisation du travailleur social est influencée par sa connaissance des dispositifs d'hébergement ou de logement et par ses réflexes d'orientation. Un temps d'adaptation apparaît donc nécessaire pour former les SIAO aux différentes formes de logements d'insertion, à leur projet social ainsi qu'aux critères d'accès au logement.

De plus, une forte méconnaissance demeure entre les acteurs de l'hébergement et les bailleurs sociaux pouvant susciter des craintes et des incompréhensions. Même si un grand nombre de préjugés et de stéréotypes sont aujourd'hui moins relayés, la différence culturelle entre les deux milieux demeure forte. Certaines associations restent dans une démarche d'opposition aux bailleurs qui posent souvent des conditions d'accès au logement incomprises par les associations.

Des démarches sont néanmoins mises en œuvre dans certains SIAO pour inscrire les travailleurs sociaux dans une démarche davantage portée sur le logement. Ainsi, la plupart des fiches uniques de diagnostic social intègre la perspective du logement comme finalité. C'est notamment le cas pour l'évaluation sociale du diagnostic de l'Ain qui prévoit un Plan prévisionnel d'accès au logement (PIPAL). Ce PIPAL concrétise le primat de la personne et des besoins sur la structure d'accueil. Le « volet 4 » permet au travailleur social de définir le type de logement adapté à la personne, son parcours pour y accéder et l'échéancier. L'admission en hébergement ou logement intermédiaire a pour objectif la construction d'un parcours d'insertion vers le logement autonome. Ce parcours permet de démontrer si l'accès à un logement est possible et de définir les conditions à retravailler pour qu'il le devienne. Il permet au travailleur social d'identifier si le ménage a besoin d'un accompagnement social, s'il doit passer par un logement intermédiaire (résidence sociale, ALT, sous-location), la localisation du logement (demande de proximité ou d'éloignement) ainsi que la configuration du logement.

C) MOBILISER DES LOGEMENTS ET IDENTIFIER DES PUBLICS : LE CAS DE LA MAISON DE LA VEILLE SOCIALE (RHONE)

Sur les huit SIAO rhônalpins, seul le département du Rhône possède un dispositif de sortie d'hébergement vers le logement intégré au SIAO. On peut expliquer cette spécificité rhodanienne par la difficulté d'accès au logement social sur l'agglomération lyonnaise. Les délais d'attente pour intégrer un logement HLM nécessitant la priorisation de certains publics pour désengorger les structures d'hébergement temporaire. La constitution du SIAO en Groupement d'intérêt public a également favorisé la mobilisation des bailleurs sociaux qui sont représentés à la MVS par l'ABC HLM.

Pour favoriser la sortie des ménages hébergés temporairement vers le logement autonome, la MVS a ainsi mis en place un dispositif visant à identifier des publics « prêts à accéder ». Ces publics se verront ensuite proposer un logement social dans le cadre de l'accord collectif intercommunal et départemental d'attribution.

L'identification des ménages « prêts à accéder » au logement

L'accès au logement social des ménages dans le cadre du SIAO du Rhône ne se décide pas dans la commission départementale « classique » du SIAO. Une mission spécifique d'accès au logement a été mise en place dans le cadre de la MVS pour identifier les ménages hébergés en capacité d'accéder à un logement autonome. Cette mission se base sur deux instances de travail complémentaire : la commission de recevabilité qui détermine les ménages dit « prêts à accéder » et la commission de régulation qui étudie les situations bloquées.

En théorie, les ménages susceptibles d'être reconnus « prêts à accéder » sont l'ensemble des demandeurs hébergés ou logés temporairement ainsi que les ménages privés de logement pour lesquels un évitement du recours à l'hébergement est souhaitable. Le choix de la commission de recevabilité se basera ensuite sur la situation administrative du ménage, sa solvabilité et sa capacité à remplir ses obligations de locataire. La mission accès au logement de la MVS permet à des ménages d'accéder plus rapidement à un logement mais ne constitue pas un « passe-droit ». Comme tous candidats, les ménages doivent répondre aux critères du Code de la Construction de l'Habitat pour entrer dans un logement social.

En principe, les ménages candidats au label « prêt à accéder » sont identifiés par les travailleurs sociaux qui les accompagnent. La commission de recevabilité se réunit tous les mois pour déterminer si les candidatures sont recevables. Une fois labellisées, les candidatures sont transmises aux chargés de mission de la MVS qui seront chargés d'inscrire le ménage comme « prêt à accéder » dans le Fichier Commun du Rhône et d'organiser le lien avec les bailleurs HLM et réservataires engagés dans l'accord collectif. Deux solutions sont alors possibles :

- Soit les candidatures sont transmises à tous les bailleurs sociaux et réservataires engagés dans l'accord collectif départemental, qui pourront ainsi faire des propositions en direct aux ménages.
- Soit les bailleurs ou réservataires transmettent des offres aux chargés de mission de la MVS qui contactent les associations pour proposer des candidats prêts à accéder à un logement autonome. Les chargés de mission proposent en général trois candidatures (titulaires, suppléants) selon des critères d'ancienneté ou selon des situations particulières.

À signaler que le ménage doit énoncer des souhaits de relogement sur au moins trois communes du Rhône. Cette obligation a fait l'objet de nombreux débats au sein de la MVS car un certain nombre d'association souhaitaient que le critère géographique puisse porter sur trois arrondissements. Une négociation importante a eu lieu entre la DDCS, l'ABC HLM et les associations pour parvenir à la rédaction d'un règlement intérieur fixant les critères d'accès au logement. Les associations défendaient une meilleure prise en compte des souhaits des ménages tandis que l'ABC HLM faisait valoir le caractère contre-productif et l'absence de solution pour des souhaits jugés « trop précis » :

« on ne peut pas faire attendre les gens deux ou trois ans parce que leurs critères sont trop restrictifs. Soit toutes les structures font la même chose soit il y a des injustices. Il faut convaincre les référents face aux images négatives de certains quartiers ».

La question des critères géographiques est particulièrement difficile dans la mesure où elle constitue un motif de refus des ménages qui ne souhaitent pas être relogés dans certaines zones urbaines associées à une image négative. Le problème étant que lorsque le ménage refuse un logement, les bailleurs sociaux ont tendance à ne plus faire de proposition. On a ainsi une tension entre la notion de « logement choisi » portée par les associations et une gestion très tendue de l'offre par les bailleurs.

La mobilisation des logements sociaux via l'accord collectif départemental

L'accord collectif intercommunal et départemental d'attribution du Rhône, renégocié en 2013, prévoit le relogement de 700 ménages sur l'année dont 500 ménages pour qui la capacité à accéder au logement social a été évaluée dans le cadre de la MVS. Les 200 ménages restants sont logés dans le cadre du programme Accélaire, destiné aux réfugiés statutaires, géré par Forum réfugié et ne sont pas reliés à la MVS.

Sur les 500 logements à mobiliser, les bailleurs sociaux se sont engagés à mettre à disposition 380 logements tandis que l'État et le Grand Lyon ont mobilisé le parc de logements relevant de leurs droits de réservation sur les 120 logements restants. La part des logements mis à disposition de la MVS par les bailleurs HLM se calcule au prorata du volume du parc locatif conventionné sur le Grand Lyon. Chaque bailleur possède en interne un référent opérationnel qui suit les objectifs pris tandis que l'ABC HLM suit le fonctionnement d'ensemble et s'implique dans les réunions de concertation.

En 2012, le taux de relogement par rapport au nombre de logements réservés par l'accord collectif était de 80%. Si ce résultat peut apparaître satisfaisant, les bailleurs sociaux et la MVS pensent qu'il est possible de parvenir à atteindre 100% des objectifs dans la mesure où la MVS identifie plus de 500 demandes par an. Le problème est que lorsqu'un ménage titulaire refuse le logement qui lui est proposé, la MVS n'a pas la possibilité de repositionner un autre ménage prioritaire car les bailleurs sociaux fonctionnent en flux. Pour l'association l'ASLIM « l'accord collectif fonctionne plutôt bien, les objectifs sont remplis à 75% même s'il y a de grosses différences par bailleurs ». Une fois engagés dans l'accord collectif départemental, les bailleurs HLM n'ont pas l'obligation de prendre les ménages mais doivent néanmoins exposer des motifs valables pour refuser un ménage.

Le traitement des cas bloqués par la commission de régulation

Au-delà des relogements via l'accord collectif, la mission d'accès au logement de la MVS a aussi pour but de repérer les situations qui bloquent pour trouver des solutions en favorisant l'accès ou le maintien dans le logement. Une commission de régulation logement a ainsi été mise en place pour traiter la situation des ménages pour lesquels des mesures particulières sont nécessaires avant l'accès au logement. Cette commission se réunit tous les deux mois et se compose des représentants des bailleurs sociaux, des associations, de l'État, du Conseil Général, du Grand Lyon et du chargé de mission du PDALPD. Elle peut être saisie par les chargés de mission MVS pour tous les ménages qui n'ont pas reçu de proposition depuis 6 mois, qui ont reçu des refus de proposition non justifiés ou qui ont besoin d'une offre particulière.

La commission de régulation vérifie que le ménage est réellement en capacité d'accéder au logement et peut suspendre, réorienter ou annuler une candidature. Elle identifie les éléments qui empêchent le relogement du ménage (fragilité non prise en compte, situation administrative ou financière...) dans le cas d'un refus du bailleur ou d'une absence de proposition. Elle permet aussi de développer une réflexion commune sur les ménages qui refusent les logements proposés.

Les mesures qui peuvent être proposées dans le cadre de la commission de régulation permettent de sécuriser l'entrée du ménage dans un logement auprès du propriétaire bailleur. Les différents partenaires présents dans la commission de régulation peuvent proposer des solutions comme le bail glissant, de l'accompagnement ou de la gestion locative adaptée. La participation d'un chargé de mission PDALPD et du Conseil Général permettant de mobiliser davantage les différents dispositifs d'accès au logement.

La mission accès au logement de la MVS a donc permis de loger un grand nombre de publics en situation d'hébergement ou de logement temporaire qui n'aurait pas eu cette possibilité par les voies d'accès non prioritaires.

Il faut cependant garder à l'esprit que les relogements des publics prioritaires vers le parc social ne passent pas systématiquement par le SIAO du Rhône. Les Instances Locales des Attributions et de l'Habitat (ILHA), l'action directe des bailleurs sociaux et des réservataires (SIAL) sont les principales portes d'entrée pour accéder au parc social dans le Rhône. La sortie de l'hébergement vers le logement via le SIAO ne représente qu'une faible proportion en comparaison des voies d'accès de droit commun. Le SIAO n'a d'ailleurs pas vocation à être un dispositif supplémentaire d'accès au logement et il n'en aurait certainement pas les moyens. La question posée est donc celle de l'articulation du SIAO avec les dispositifs d'accès au logement. Le risque serait notamment de créer des effets de filières et de mettre en concurrence les ménages. En principe le SIAO du Rhône est spécialisé sur les publics souhaitant sortir d'un hébergement ou d'un logement temporaire. Néanmoins cette distinction n'est que théorique et doit être précisée. Pour le directeur de la MVS « On pourrait se dire qu'un ménage sortant d'hébergement ou de logement accompagné qui fait une demande sur un arrondissement précis relève plus de l'ILHA que de l'accord collectif ». Une articulation semble encore à améliorer entre la MVS et ces ILHA d'autant que certaines personnes sont inscrites aux deux endroits puisque le fichier unique de la demande ne permet pas de repérer les ménages inscrits dans l'accord collectif.



THEME VI/ L'OBSERVATION SOCIALE : UNE MISSION EN COURS D'ÉLABORATION

De par son rôle pivot dans la mise en réseau et la coordination des acteurs de la politique d'hébergement et d'accès au logement, les SIAO constituent selon les circulaires des lieux privilégiés d'observation. Cette observation devait permettre d'identifier les besoins des ménages dans la mesure où le SIAO est censé centraliser la demande de la majorité des personnes sans-abri. Elle devait également permettre une connaissance de l'offre précise d'hébergement et de logement adapté sur chaque département. La mise en relation des besoins identifiés et de l'offre en présence devant ainsi faciliter l'observation de l'offre déficitaire.

Aujourd'hui la mission d'observation reste embryonnaire pour la plupart des SIAO rhônalpins et le champ d'observation reste flou. On voit se développer une observation à double niveau : celle menée par l'Etat à partir des données des SIAO et celle effectuée par les SIAO eux-mêmes.

A) LA DIFFICILE MISE EN ROUTE DE LA MISSION D'OBSERVATION DANS LES SIAO

Une mission ajournée

La mission d'observation du SIAO est posée par la première circulaire du 8 avril 2010 : « Le SIAO contribuera enfin à la mise en place d'observatoires locaux, nécessaire pour ajuster au fil du temps l'offre aux besoins ». La circulaire du 7 juillet 2010 est venue rapidement préciser les contours de cette observation en posant les bases d'un outil informatisé susceptible d'enregistrer la demande et de recenser l'offre.

Néanmoins, cette mission est encore très peu mise en œuvre par les SIAO, la plupart commençant simplement à développer les outils nécessaires. Dans la Loire, la mission d'observation n'est pas encore mise en place, les données recueillies dans les évaluations sociales ne sont pas informatisées mais seulement scannées. Il n'y a toujours pas de logiciel opérationnel pour répertorier la demande et la décision de recourir au SI SIAO vient seulement d'être prise. En Savoie, des réflexions sont en-cours avec la DDCSPP pour uniformiser les outils de suivi des différents établissements et faciliter l'analyse qualitative et quantitative des actions réalisées dans ces établissements. Un travail de formation auprès des établissements sera très certainement nécessaire à l'instar des démarches menées en Isère ou dans l'Ain. Dans la Drôme, l'ANEF tente également de mettre en place cette observation qui s'avère très chronophage : « Il y a quand même beaucoup de travail fait en peu de temps mais on a l'impression que ce n'est jamais fini. Pour les professionnels c'est l'Everest donc on fait petit à petit, on se donne des micros objectifs sinon on n'y arrive pas ». Dans l'Ain, la question de l'observation sociale du SIAO est encore en construction, en 2012 l'observation reposait sur des outils créés au niveau départemental ne rentrant pas dans le cadre du SIAO. Il n'y a réellement que dans le Rhône que des rapports d'activité commencent à être produits par la Maison de la veille sociale.

On peut expliquer ce retard par le caractère « peu urgent » de la mission d'observation. Le SIAO demeure un dispositif relativement récent qui a nécessité une phase de mise en œuvre assez longue de par les changements qu'il impliquait. Il est donc assez logique que les SIAO se soient dans un premier temps, concentrés sur la prise en charge de la demande et le rassemblement des acteurs.

L'impossible convergence des outils

Au-delà des délais nécessaires à la mise en place de sa mission d'observation, les SIAO se sont surtout heurtés à un flou sur les outils à utiliser pour observer. La faiblesse opérationnelle du logiciel mis en place par la DGCS (SI SIAO) est notamment revenue de façon récurrente dans les problèmes rencontrés par les SIAO. Les versions du SI SIAO se sont succédées rapidement pour tenter de corriger les nombreux défauts, obligeant du même coup les SIAO à s'adapter. Les SIAO qui ont choisit de recourir à ce logiciel font apparaître encore quelques imperfections.

À ce manque d'opérationnalité du SI SIAO s'ajoute une confusion liée à la possibilité pour les SIAO de fonctionner avec un logiciel différent. En effet la circulaire du 7 Juillet 2010, précise que l'outil informatique conçu par l'Etat « ne sera pas obligatoirement mis en œuvre par chaque SIAO (...) les porteurs de SIAO qui disposent de leurs propres outils, peuvent continuer à les utiliser ». Par conséquent certains départements ont préféré conserver leur logiciel d'origine, en l'occurrence PROGDIS pour le Rhône, l'Ardèche et la Savoie. Le problème est que le logiciel PROGDIS, porté par la Fnars, est principalement conçu pour l'urgence (115) et l'hébergement (CHRS) et donc peu adapté aux missions du SIAO insertion. L'échec de l'Etat sur les logiciels est reconnu par la DRJSCS : « la DGCS n'a pas voulu trancher face à la Fnars, on se retrouve avec un boulet qu'on traîne depuis 2009 ».

En dehors du logiciel, la mise en place d'une observation intégrée au SIAO nécessite également un diagnostic social unique, facile à saisir informatiquement. L'enregistrement de la demande posant dès lors la question des moyens dévolus au SIAO qui peuvent apparaître insuffisants pour la réalisation de cette mission. De plus l'observation nécessite un travail de formation auprès des salariés du SIAO qui ne sont généralement pas formés aux statistiques. Les SIAO font valoir un temps d'adaptation nécessaire.

Cette confusion sur les outils rend difficile l'homogénéisation des pratiques. Le déficit de pilotage de l'Etat sur les outils du système informatisé ne favorisant pas la mise en commun des outils.

Une observation ambitieuse : l'observatoire d'Un Toit pour Tous en Isère

Le département où l'observation sociale est aujourd'hui la plus aboutie est l'Isère grâce à l'activité de l'Observatoire d'Un Toit pour Tous (UTPT). Il faut cependant signaler que l'Observatoire préexistait au SIAO et produisait des données conséquentes en tant que « Référent opérationnel départemental » du dispositif COPHRA. L'Isère était donc un département précurseur sur l'observation sociale. Paradoxalement, le logiciel SI SIAO a réduit le périmètre d'observation de l'Observatoire dans la mesure où il ne permet pas d'avoir une vision de l'offre déconnectée du SIAO. Ainsi les ménages occupant des résidences gérées par ADOMA ou des Foyers Jeunes Travailleurs, qui étaient auparavant pris en compte par le dispositif COPHRA, ne sont pas répertoriés dans le SI SIAO. De même l'urgence (115, accueils de jour, SAO) et l'asile ne rentre pas dans le cadre de l'observation du SIAO insertion, UTPT est donc obligé d'aller collecter des informations auprès des autres structures. Néanmoins, la coordinatrice du SIAO porte un jugement plutôt positif sur la mise en place du SIAO qui permettrait une observation qualitative plus fiable et plus précise : « le SIAO favorise une observation qui part des besoins. Il arrive à faire remonter des enjeux invisibles auparavant ». On a donc une forme d'observation à deux niveaux : l'observation stricto sensu du SIAO et la démarche ambitieuse de l'Observatoire d'UTPT pour essayer d'avoir une vision globale du mal logement en Isère.

Pour mettre en place une observation fiable à l'échelle départementale, le SIAO de l'Isère assure des formations auprès des structures d'accueil et des Pôle d'orientation hébergement insertion pour parvenir à une utilisation homogène du logiciel SI SIAO. Le logiciel SI SIAO est conçu de façon à ce que l'ensemble des informations ne soit pas accessible à tous ses utilisateurs. Seules les deux personnes responsables du SIAO à UTPT peuvent accéder à l'ensemble des données. Les structures d'accueil ont ainsi accès uniquement aux ménages qu'elles accueillent.

Un travail important d'enregistrement des « pseudo demandes » a été effectué pour recenser les personnes qui étaient déjà présentes dans les structures associées au SIAO. De même, Un Toit pour Tous essaye de saisir les admissions en direct des publics dans les structures observées. Chaque personne possède sa propre fiche de demande, on ne résonne pas en matière de ménage mais d'individu. L'enregistrement est effectué par les POHI lors de leur orientation et par les structures en cas d'admission directe. On peut ainsi savoir si une personne est « en attente » d'orientation mais également si la personne est rentrée de façon effective dans sa structure d'hébergement ou de logement adapté. En effet des ménages peuvent être amenés, pour des raisons diverses, à ne pas intégrer la structure. Il est donc important que les structures signalent l'entrée du ménage « en temps réel » dans le logiciel.

B) LA DÉMARCHE D'OBSERVATION DE LA DRJSCS

Suite à la publication du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en février 2012, la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) a enclenché une démarche visant à structurer une fonction d'observation à partir des données recueillies par les SIAO. Cette démarche s'est traduite par la production d'un cahier des charges en avril 2013, élaboré en lien avec les SIAO et les DDCS. L'organisation, à partir de juillet 2013, d'un groupe de travail d'élaboration de statistiques régionales animé par la DRJSCS devrait permettre de réfléchir aux modalités d'application de ce cahier des charges.

Une observation limitée de la réponse des SIAO à la demande exprimée

L'observation sociale mise en place par la DRJSCS ne vise pas à intervenir sur l'observation des SIAO en eux-mêmes mais à utiliser les données produites par les SIAO pour se doter d'un système fiable répondant au besoin de pilotage de l'Etat. Cette observation doit donc permettre de faire ressortir les demandes des publics et les carences de l'offre. Elle devrait à terme pouvoir aider l'Etat dans sa programmation budgétaire pour, d'une part mieux répartir les crédits régionaux sur les départements qui en ont le plus besoin, et d'autre part identifier les types d'hébergement/logement où l'offre est déficitaire.

L'objectif affiché par la DRJSCS est qu'à la fin de l'année tous les SIAO se soient accordés sur un tableau qui croiserait la préconisation faite par le SIAO avec l'orientation effective du ménage. Cette préconisation peut être une mise à l'abri en urgence, une prise en charge en hébergement, un logement adapté, un logement autonome avec de l'accompagnement social... L'orientation effective du ménage sera quand à elle répertoriée par type de structure (CHRS, résidences sociales, maisons relais...). L'objectif de ce tableau croisé sera par exemple d'arriver à observer la part des personnes, pour qui on préconise un logement adapté et qui entreront en résidences sociales.

Un outil basé sur la catégorisation des demandes et de l'offre

Pour parvenir à identifier les carences de l'offre, la DRJSCS tente de mettre en place un modèle statistique sur lequel se baserait l'ensemble des SIAO. Une première phase d'harmonisation est donc en-cours pour parvenir à accorder les SIAO sur la catégorisation des demandes et de l'offre.

La définition des données à saisir par les SIAO a fait l'objet d'une réflexion importante pour aboutir à un recueil de données comparables et cohérentes. La DRJSCS a finalement déterminé une douzaine d'éléments devant être renseignés, de façon anonyme, pour chaque demande dans PROGDIS et SI SIAO. En voici la liste :

- la date de la demande
- le sexe
- l'année de naissance
- la nationalité
- la situation familiale
- le sexe et l'âge des membres de la famille
- la situation vis-à-vis du logement
- la situation DALO et DAHO
- le type de préconisation
- le détail de l'orientation décidé par le SIAO
- la date d'entrée dans la structure
- le motif éventuel en cas de non entrée dans la structure

L'objectif à terme pour la DRJSCS est de disposer chaque trimestre d'un fichier contenant ces informations. Pour cela une phase d'homogénéisation entre les logiciels SI SIAO et PROGDIS est nécessaire. Par exemple, pour la préconisation, la DRJSCS souhaite créer une nomenclature propre autour de cinq possibilités : mise à l'abri d'urgence, prise en charge en hébergement d'insertion ou de stabilisation, logement adapté, logement temporaire, logement autonome avec accompagnement social.

Concrètement la mise en place d'une observation régionale devrait se traduire par une harmonisation des saisies des SIAO en fonction des critères définis par le cahier des charges et la transmission à la DRJSCS des données produites par les SIAO. Si cette première étape est réussie, la DRJSCS envisage de créer une base de données statistique de référence pour la demande d'hébergement en Rhône-Alpes. Cette base de données régionale viendrait ainsi alimenter la fameuse base de données nationale (BDOS) prévue par la circulaire du 12 mars 2012.

Les limites de cette observation

La fonction d'observation mise en œuvre par la DRJSCS n'a pas pour objectif de fournir un diagnostic régional du mal logement. Elle ne couvre pas la totalité des dispositifs de prise en charge des personnes mal logées et se borne aux données produites par le SIAO. C'est une observation a minima qui essaye de produire des données homogènes sur un nombre restreint de critères. On remarque par exemple que « la cause de la demande » ne fait pas partie des critères du cahier des charges alors qu'elle constitue un renseignement important pour mieux comprendre la demande. Ainsi, l'observation de la demande se limite à des données générales et ne peut constituer un outil suffisant pour analyser le « halo » des personnes mal-logées. Des filières importantes comme la demande d'asile ne sont pas observées.

Au niveau national, la volonté de mettre en œuvre une base de données d'observation sociale (BDOS) ne semble pas prête de se réaliser. La difficulté d'harmonisation au niveau régional se multiplie au niveau national. En l'absence de cadre national préétabli, les SIAO ont déterminé leurs propres catégories avec des outils différents rendant désormais très périlleux la mise en place d'un outil national qui nécessiterait un redéploiement des outils qui ont déjà du mal à se mettre en place à un niveau régional. De plus, la démarche engagée par la DGCS semble se heurter à l'absence de coordination avec la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques).

C) LES ENJEUX FUTURS DE L'OBSERVATION SOCIALE : QUE FAUT-IL OBSERVER?

Au-delà des outils qui sont en train de se mettre en place, la mission d'observation sociale confiée au SIAO suscite encore des interrogations. Ces interrogations portent d'une part sur les objectifs de l'observation, il ne s'agit pas d'observer uniquement pour produire des données chiffrées. Elles portent d'autre part sur le périmètre de l'observation à la fois sur l'offre d'hébergement/logement adapté à recenser ainsi que sur la demande à intégrer.

L'observation sociale : outil d'objectivation des dépenses publiques ou de qualification de la demande ?

Devant la multiplicité des dispositifs et des publics, l'ensemble des acteurs exprime un fort besoin de connaissance. La difficulté historique pour l'Etat à constituer un observatoire des politiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion fait du SIAO une opportunité à ne pas manquer. La plupart des associations sont aujourd'hui prêtes à jouer le jeu et à intégrer de nouveaux outils si les données produites par l'observation offrent une véritable valeur ajoutée à leur pratique quotidienne du terrain. Cependant, si la nécessité d'une l'observation est reconnue par tous les acteurs, les résultats attendus sont quelque peu différents.

Pour l'Etat, le rôle d'observatoire du SIAO est conçu comme un moyen d'objectiver l'orientation des dépenses publiques. L'observation n'a pas vocation à présenter une vision exhaustive du mal logement. La mission des SIAO ne consiste pas à recenser le nombre de personnes sans abri sur le département, cet enjeu étant plus ou moins volontairement laissé de côté. La démarche menée actuellement par la DRJSCS montre une volonté de concentrer l'observation sur quelques indicateurs permettant de mieux répartir les crédits.

Cette conception de l'Etat est souvent en contradiction avec la vision des associations. Pour celles-ci l'observation du SIAO doit justement permettre de mieux quantifier et qualifier la demande. L'intérêt serait bien d'avoir une vision exhaustive de ce qui se passe sur le département et des réponses apportées. L'observation qualitative de la demande est également mise en avant par les associations qui peuvent craindre une vision uniquement chiffrée de la demande.

Un périmètre d'observation à définir

La question du périmètre d'observation du SIAO reste à ce jour en suspens. Les différentes circulaires sont plutôt évasives sur ce sujet en se concentrant surtout sur les outils et les indicateurs. On peut imaginer différents niveaux d'observation de l'offre sur le département :

1- Observation uniquement des attributions et des orientations sur les places mises à disposition du SIAO. Dans ce cas, l'observation se limite à l'activité du SIAO. Il s'agit d'observer la ventilation des orientations, c'est-à-dire l'orientation des ménages selon le type de structure mais aussi le taux d'admission ou les délais d'attentes. Cette observation apparaît essentielle pour quantifier le nombre de personnes orientées. Elle est néanmoins très limitée dans la mesure où elle ne prend pas en compte la demande qui n'est pas orientée ou les entrées en direct. Elle fournit donc une idée sur l'activité du SIAO mais ne peut constituer une observation fiable de la demande sur le département. Ainsi, aujourd'hui les données produites par le SIAO du Rhône portent exclusivement sur les orientations des commissions. Or sur les 2000 personnes accueillies chaque année par la Maison de la Veille Sociale, un grand nombre n'est pas orienté par la commission ou n'entre jamais dans la structure. Pour l'ALPIL, « il serait justement intéressant de se pencher sur ces situations qui ne débouchent jamais sur une offre ».

2- Observation de tous les ménages accueillis et évalués dans le cadre du SIAO : cela suppose un enregistrement informatisé de toutes les personnes qui passent par le SIAO avec une étude sur cette demande qui « disparaît ». Certains SIAO réfléchissent ainsi à passer d'un diagnostic papier à un diagnostic informatique. La mise en place de logiciels efficaces devrait permettre d'obtenir des données quantitatives sur la demande qui passe par le SIAO en évitant notamment les « doubles comptes » qui sont souvent relevés par les SIAO comme un problème dans l'observation de la demande.

3- Observation de la totalité de l'offre d'hébergement et de logement adapté sur l'ensemble du département. Elle nécessite une collaboration étroite entre le SIAO et les structures d'accueil généralistes ou spécialisées qui ne recensent pas l'activité de leurs places dans le logiciel SI SIAO. Elle apparaît difficile à mettre en place en l'absence de moyens supplémentaires pour les SIAO qui n'ont pas le temps d'aller chercher des informations non répertoriées dans le logiciel d'observation. L'observation effectuée par l'Observatoire d'Un Toit pour Tous en Isère dépasse l'activité du SIAO et s'inscrit dans une pratique ancienne d'observation sur le département.

La mission d'observation sociale du SIAO est donc ambivalente dans la mesure où elle n'est pas censée constituer l'observatoire départemental de référence du mal logement. Le SIAO, s'il se borne à son activité, pourra au mieux produire des données sur l'hébergement et l'insertion mais sera limité sur l'observation des dispositifs d'accès au logement. On pourrait ainsi voir se développer deux niveaux d'observation si les instances locales du PDALPD développent en parallèle leur propre observatoire. C'est ce que l'on constate pour la Loire où un observatoire du mal logement est en train d'être mis en place en même temps que le dispositif SI SIAO.

CONCLUSION : VERS LA CONSÉCRATION JURIDIQUE DU SERVICE INTÉGRÉ D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION

Après trois ans de mise en œuvre, les SIAO suscitent encore beaucoup de questionnement. Le grand chamboulement introduit par ce nouveau dispositif a entraîné une mise en place progressive et prudente dans la plupart des départements rhônalpins. La faiblesse normative des circulaires entraîne un vide juridique qui laisse une marge de manœuvre importante aux SIAO.

On assiste ainsi progressivement à une mise en œuvre des différentes missions sous le contrôle plus ou moins important de l'Etat. Certains SIAO élargissent petit à petit leurs champs de compétence, fédèrent progressivement de nouveaux acteurs ou s'approprient de nouveaux outils. La tendance globale va donc plutôt vers une consolidation des SIAO. Leurs existences ne sont d'ailleurs plus remises en cause sur les territoires et les craintes d'une superstructure omnipotente sur le département commencent à s'atténuer.

Néanmoins cette consolidation ne s'effectue pas au même rythme selon les départements. Alors que la première moitié de l'année 2013 est écoulée, le SIAO insertion de la Haute-Savoie n'est toujours pas opérationnel tandis que celui de l'Ardèche est très récent (Janvier 2013). Chaque SIAO se construit à son rythme, selon les enjeux des départements, la participation des acteurs, le pilotage de la DDCS et la bonne volonté du SIAO. Cette construction à plusieurs vitesses d'un dispositif national, présenté comme étant un outil important du service public de l'hébergement et de l'accès au logement, pose un réel problème sur la question d'une prise en charge équitable des ménages sans-abri. Un besoin de clarification et d'harmonisation est régulièrement exprimé de la part des multiples acteurs confrontés au dispositif SIAO. La difficulté est donc de trouver un compromis entre une nécessaire harmonisation des missions et la prise en compte des spécificités territoriales et de la dynamique associative propre à chaque département.

L'inscription du SIAO dans le projet de loi pour « l'accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR) présenté le 26 juin 2013 devrait, en principe, répondre à ce besoin de clarté. Ce projet de loi consacre juridiquement le SIAO dans le code de l'action sociale et des familles. Il ne comporte aucun élément réellement nouveau mais consolide certaines missions en ancrant le SIAO en tant que dispositif pivot des politiques d'hébergement et d'insertion. Le futur caractère législatif du SIAO devrait inciter les départements à s'adapter pour répondre aux obligations induites par le texte de loi. Par exemple, les SIAO possédant deux opérateurs pour l'urgence et l'insertion devront s'organiser pour mettre en place un SIAO unique.

Le projet de loi « ALUR » ne devrait cependant pas révolutionner les politiques d'hébergement et d'accès au logement. En l'attente d'éventuel décret d'application, le projet de loi reste assez évasif sur les missions du SIAO en ce qui concerne d'observation et d'accès au logement. Sur l'articulation des différents acteurs par le SIAO, le projet de loi précise simplement qu'il « peut conclure des conventions avec un certains nombre d'acteurs locaux, publics et privés » mais ne fixe aucune liste d'acteurs devant être obligatoirement associés. Concernant les logements adaptés, les modalités d'orientation et de coordination ne sont pas précisées. Les gestionnaires de place devront simplement informer « le SIAO de leurs places vacantes ou susceptibles de l'être » et examiner « les orientations faites par le service selon les règles qui leur sont propres ». Sur l'accès au logement, le projet « Duflo » pose comme objectif pour le SIAO d'améliorer la fluidité entre l'hébergement et logement » sans en préciser les moyens. Par exemple la possibilité pour le SIAO d'effectuer le dossier de demande de logement social reste en suspens. La fusion du PDAHI et du PDALPD devrait renforcer la gouvernance au niveau régional entre le logement et l'hébergement mais ne résout pas la question de l'articulation du SIAO avec les instances locales des PDALPD.

Au-delà de la question législative, les SIAO sont confrontés à des enjeux récurrents qui sont observables dans la majorité des départements :

- La gouvernance du SIAO : elle comprend à la fois la question du pilotage de l'Etat et de la marge de manœuvre laissée aux associations. L'enjeu pour les SIAO est de parvenir à impliquer un maximum d'acteurs concernés par le mal logement sur le département.
- La continuité dans la prise en charge des ménages : la construction des parcours d'insertion de la rue vers le logement place de facto le SIAO comme un dispositif pivot. L'intervention du SIAO dans un suivi partenarial et transparent des ménages démunis apparaît comme un réel progrès.
- Le périmètre d'intervention du SIAO : comme tout dispositif le SIAO devrait avoir un champ d'intervention mieux défini que ce soit sur la prise en compte des publics ou sur la mobilisation de l'offre d'hébergement ou de logement adapté.
- L'acculturation du SIAO à une logique d'accès au logement : certains ménages sont encore présents dans des structures d'hébergement alors que leurs situations ne le justifient pas. Les SIAO peuvent constituer un outil intéressant pour décloisonner les pratiques entre les acteurs de l'hébergement et du logement
- L'identification des besoins de ménages : le SIAO, par sa mission de plate-forme, représente une opportunité pour mieux connaître les publics démunis et pour mieux identifier les réponses adaptées à ces publics. La mise en place d'un observatoire pourrait permettre de faire apparaître ces besoins.

RÉFÉRENCES UTILES SUR LES SIAO

Rapports :

- Enquête sur les SIAO réalisés par la Fnars – Mars 2012
- Le SIAO : état des lieux, constats en région en enjeux à venir, Journée d'étude organisée par la Fnars le 22 mars 2012.
- Rapport d'évaluation de l'IGAS sur les SIAO, « bilan de la mise en œuvre des SIAO », réalisé par Dorothée Imbaud et le Dr Marine Jeantet – Février 2012
- SIAO : repères et pratiques, recueil réalisé par la Fnars et la Croix-Rouge, Avril 2013

Circulaires :

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

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES POUR LA RÉALISATION DE L'ÉTUDE

- Vendredi 22 février à 15h : entretien avec Valérie Verdanega, présidente de l'Aslim (Action de Soutien au Logement d'Insertion et au Meublé), dans les locaux de l'ASLIM au 51 avenue Jean Jaurès (69007 LYON)
- Lundi 25 février à 10h : entretien avec Bernard Denonfoux, administrateur du SIAO de la Loire, dans les locaux de l'association Renaître au 17 rue Ferdinand (42 000 Saint-Étienne)
- Jeudi 28 février à 14h : entretien avec Julien Casanova, chargé de mission à la DRJSCS Rhône-Alpes, dans les locaux de la DRJSCS au 245 rue Garibaldi (69003 Lyon)
- Mardi 12 mars à 15h : entretien avec Evelyne Guerraz, salarié de l'ALPIL (Action pour l'insertion par le logement), dans les locaux de l'ALPIL au 12 place Croix-Piquet(69004 Lyon)
- Vendredi 15 mars à 14h : entretien avec Pierre Calassa, directeur d'ALIS (Accès au logement et à l'insertion sociale), dans les locaux de la FAPIL au 9 rue Matthieu Varille(69007 Lyon).
- Mardi 19 Mars à 8h : entretien avec Corinne Taverna, coordinatrice du SIAO de la Loire, au café Chantecler, 151 Bd de la Croix-Rousse(69004 Lyon)
- Lundi 15 avril à 11h : entretien avec Yolande Encinas, responsable du SIAO de l'Isère, dans les locaux d'Un toit pour tous au 17 Avenue Salvador Allende (38130 Echirolles)
- Mardi 16 avril à 10h : entretien avec Nadyah Abdel Salam, chargé de mission à ABC HLM, dans les locaux d'ABC HLM au 4 rue de Narvik(69008 Lyon)
- Mardi 16 avril à 14h : entretien avec Olivier de Vesvrotte, directeur général adjoint d'Alfa 3A, dans les locaux d'Alfa3A au 14 rue Aguétant(01500 Ambérieu en Bugey)
- Mardi 16 avril à 16h : entretien avec Pierre-Eymar Duvernay, administrateur du SIAO de l'Ain, dans les locaux de l'association Envol au 79 Avenue Roger Salengro (01500 Ambérieu en Bugey)
- Jeudi 18 avril à 14h : entretien avec Michel Roux, Président de la FAPIL et directeur de l'association Le Grillon, dans les locaux du Grillon au 125 rue du bon pasteur(73000 Chambéry)
- Lundi 29 avril à 10h : entretien avec Fabien Terraz, directeur de l'association La Sasson, dans les locaux de la Sasson au 142 rue de la Perrodière (73232 Saint Alban Leysse)
- Mardi 21 mai à 11h : entretien avec Michel Pillot, directeur de la Maison de la Veille Sociale dans les locaux de la MVS au 246 rue Duguesclin(69003 Lyon)
- Vendredi 24 mai à 10h : entretien avec Auriane Lemaire, chef de service du SIAO de la Drôme (ANEF), dans les locaux du SIAO au 22 rue Berthelot (26000 Valence)
- Lundi 24 juin à 14h : entretien avec David Hénault, Service « Droit à l'hébergement et logement » de la DDCS de la Loire, dans les locaux de la DDCS au 10 rue Claudius Buard, (42050 Saint-Etienne)
- Mardi 25 juin à 9h : entretien avec Pascal Arros, Responsable de la mission Communication, Observation, Etude Statistique de la DRJSCS Rhône-Ales, dans les locaux de la DRJSCS au 245 rue Garibaldi (69003 Lyon)

GLOSSAIRE

ALI :	Associations du logement d'insertion
ALT :	Allocation de logement temporaire
ARS :	Agence Régionale de Santé
ASLL :	Accompagnement social lié au logement
AVDL :	Accompagnement vers et dans le logement
BDOS :	Base de donnée d'observation sociale
BOP :	Budget opérationnel de programme
CADA :	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CCAS :	Centre communal d'action social
CCPA :	Conseil consultatif des personnes accueillies
CHRS :	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU :	Centre d'hébergement d'urgence
CLH :	Comité local de l'habitat
CLT :	Commission locale territorialisée
CLU :	Commission locale unique
COPHRA :	Connaissance de l'offre d'hébergement et des personnes hébergées en Rhône-Alpes
DALO :	Droit au logement opposable
DDCS :	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP :	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGCS :	Direction générale de la cohésion sociale
DIHAL :	Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DRJSCS :	Direction régionale de jeunesse, du sport et de la cohésion sociale
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
FJT :	Foyer jeune travailleur

FSL :	Fonds de solidarité pour le logement
GCS :	Groupement de coopération social
GIP :	Groupement d'intérêt public
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
ILHA :	Instance locale des attributions et de l'habitat
IML :	Intermédiation locative
IPL :	Instance de pilotage local
MVS :	Maison de la veille sociale
PDAHI :	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD :	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLAI :	Prêt locatif aidé d'insertion
POHI :	Pôle d'orientation hébergement-insertion
SAO :	Service d'accueil et d'orientation
SIAL :	Service inter administratif du logement
SIAO :	Service intégré d'accueil et d'orientation
SI SIAO :	Système informatisé du SIAO
SPIP :	Service pénitentiaire d'information et de probation
UTPT :	Un Toit pour Tous

Étude réalisée par Romain BERNARD
Stagiaire,
Étudiant en master à l'Institut d'Urbanisme de l'Université Lyon 2
Juillet 2013



Le réseau est soutenu par



Relecture et correction : Crayon Bleu
Mise en page : Carole Tessier