

# « Le SIAO, un service pivot de l'orientation et de l'observation dans le secteur AHI »

*Etude réalisée 2015 par le CREAI Centre-Val de Loire, la FNARS et l'URIOPSS  
Pour la DRJSCS Centre-Val de Loire*

La refonte de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri et mal logées a instauré la mise en place d'un **service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)** par département. Instauré par la circulaire du 8 Avril 2010<sup>1</sup>, le SIAO vise à mieux prendre en compte l'accueil et l'orientation des personnes en fonction de leurs besoins et des caractéristiques de l'offre.

Son rôle est donc d'identifier et de recenser les demandes, de réaliser un premier diagnostic de la situation des personnes, de vérifier leur accès effectif aux droits sociaux et d'initier une prise en charge adaptée.

Cette mission doit être accomplie grâce à la mise en relation des différents acteurs de terrain que sont les collectivités locales (communes, conseils départementaux...), les bailleurs sociaux, les acteurs du logement adapté, les associations d'insertion sociale.

En région Centre – Val de Loire, la DRJSCS a développé une animation régionale auprès des SIAO et a créé, en 2013, un groupe technique SIAO sur la thématique « Mission d'observation et de coordination des SIAO ». Suite aux réunions de ce groupe, plusieurs enjeux ont été identifiés parmi lesquels :

- Le partenariat avec les acteurs de l'hébergement et du logement
- La nécessité d'avoir une meilleure visibilité de l'offre sur les territoires à partir de données objectivées

La DRJSCS a confié à la FNARS, au CREAI et à l'URIOPSS le soin d'étudier :

- Les relations entre les SIAO et leurs partenaires, notamment l'utilisation des systèmes d'information des SIAO
- Une proposition de socle commun d'indicateurs départementaux et régionaux pour la construction d'un bilan SIAO harmonisé
- Les moyens de renforcer la communication des SIAO

## Méthodologie

- 1. Une analyse documentaire** : réalisée à partir des textes législatifs et réglementaires, des travaux nationaux, des travaux réalisés par la DRJSCS, l'étude des rapports d'activités des SIAO.
- 2. La détermination d'un socle commun d'indicateurs à partir de l'étude des éléments renseignés par les SIAO**
- 3. Une investigation par questionnaire auprès des principaux partenaires des SIAO** du 26 juin au 13 juillet 2015 portant sur :
  - o Leur connaissance des missions du SIAO
  - o Le travail réalisé avec le SIAO
  - o Les outils utilisés avec le SIAO
  - o L'utilisation du SI ou autre système d'information du SIAO
  - o Bilan sur le travail mené
- 4. La réalisation d'entretiens semi-directifs** auprès des trois principaux partenaires des SIAO pour chaque département (*de juillet à septembre 2015*)
- 5. Un état des lieux des outils et démarches de communication mis en place par les SIAO**

Ce travail a été réalisé en lien avec les six SIAO de la région. Il a donné lieu à une présentation devant ces acteurs le 3 juin 2015 et deux réunions de travail en juin et octobre 2015.

## Les principaux constats qui émergent de cette étude

A travers cette démarche, nous constatons, moins de cinq ans parfois après leur mise en œuvre, un **bilan globalement positif** exprimé par les principaux partenaires des SIAO.

Une grande partie d'entre eux ont mis en avant les difficultés de démarrage mais souligne des SIAO aujourd'hui, dans l'ensemble, **opérationnels et reconnus dans leurs missions de centralisation des demandes et de coordination des acteurs**. Sur ce dernier point, le bilan global est toutefois plus mitigé.

Dans les départements où le travail de partenariat n'était pas ou peu développé avant sa mise en œuvre, le SIAO a apporté une véritable plus-value. A l'inverse pour ceux qui avait de fortes habitudes partenariales, le SIAO n'est pas perçu comme ayant permis de développer ou renforcer la coordination des acteurs. Ce constat est dû au fait que les outils mis en place par le SIAO ne sont pas perçus par ces partenaires comme étant véritablement opérationnels. Par exemple, la commission du SIAO est venue remplacer, dans certains départements, des instances de coordination partenariales estimées parfois plus opérationnelles que celles mises en place par les SIAO.

Ces retours **interrogent l'organisation et les modalités d'articulation entre les SIAO et les partenaires**, principalement les commissions partenariales, pierre angulaire de la mission de coordination des acteurs, pour lesquelles il convient, pour une majorité des départements, de repréciser leur objet et parfois de s'interroger sur l'organisation mise en place.

Ces retours viennent également **interroger les modalités d'appui des services de l'état** à imaginer pour venir soutenir le SIAO dans son rôle de coordination de l'ensemble des acteurs.

Nous constatons une **réelle difficulté pour les SIAO à mener à bien leur mission d'observation**. Ces difficultés sont dues majoritairement à une impossibilité pour les SIAO à avoir accès à l'ensemble des données nécessaires à l'établissement et à l'analyse de données statistiques fiables. En premier lieu, un système informatique non abouti ne permettant pas la compilation de l'ensemble des données prévues dans la circulaire du 8 avril 2010 et en second lieu une dépendance vis-à-vis des partenaires quant aux recueils de certaines données. En tout état de cause, **un socle d'indicateurs communs**, fiables, aisément saisissables par les SIAO et permettant d'aboutir à un rapport d'activité harmonisé ne peut être à l'heure actuelle **construit qu'autour de données que ces derniers maîtrisent seuls**. C'est pourtant l'une des missions des SIAO les plus plébiscitées par les partenaires...

Dans un second temps, l'Etat qui pilote le dispositif devra agir **sur les freins liés aux remontées de données par les partenaires**. Dans le cadre des associations d'hébergement, il semble que l'inscription de l'obligation de transmettre ces données soit le mode le plus efficace de réalisation de l'objectif. En ce qui concerne les collectivités territoriales, notamment les conseils départementaux, un travail de concertation doit avoir lieu afin de rendre exhaustives les données recueillies par les SIAO.

Au-delà du pilotage du dispositif, **la gouvernance** doit permettre d'associer tous les acteurs concernés pour que le SIAO prenne sa dimension partenariale - que ce soit en direction :

- des conseils départementaux qui au travers de la gestion des FSL, financent un parc de logement/hébergement parfois aussi important que le parc AHI insertion ;
- des bailleurs sociaux qui sont éminemment concernés par le volet accès au logement ;
- des associations d'hébergement qui peuvent percevoir ce dispositif comme contraignant.

Il faut reconnaître que le SIAO est venu modifier profondément les pratiques des services sociaux et des associations du secteur de l'hébergement, qu'il propose une coordination des institutions et collectivités locales sur des domaines de compétences qui parfois se chevauchent et **qu'il doit s'articuler avec un ensemble de dispositifs de prévention et d'accès au logement**. Dans ce contexte, il n'est donc pas étonnant de constater des difficultés mais il est indispensable d'y consacrer une énergie particulière en termes de pilotage et des moyens à la hauteur des ambitions.

### 1. Organisation avec l'Etat

- ✗ Clarifier les missions confiées par l'Etat aux SIAO.
- ✗ Travailler les modalités d'articulation Etat et SIAO.

### 2. Renforcer l'articulation du SIAO et de ses partenaires

- ✗ Développer l'articulation entre le SIAO, les commissions et les dispositifs de logement adapté.
- ✗ Améliorer la fluidité entre l'urgence et l'insertion (lien avec le secteur du logement adapté).
- ✗ Réunir autour de la table l'ensemble des partenaires pour proposer une réponse globale.
- ✗ Mettre en place une instance de « suivi » SIAO avec partenaires : Associations, Etat, Département = 1 à 2 fois par an = bilan activité, de fonctionnement, recul sur le fonctionnement en lien avec la mission observation.
- ✗ Rencontre autour de l'Etat des partenaires et des SIAO afin que soit rappelé l'intérêt commun à transmettre et à saisir les indicateurs de l'hébergement d'urgence et d'insertion.
- ✗ Mobilisation des Conseils départementaux sur la question de la transmission des indicateurs aux SIAO.
- ✗ Mettre à profit les dialogues de gestion pour aborder les indicateurs et l'importance qu'il y a à les renseigner.
- ✗ Formaliser les partenariats existants par la signature d'une convention.
- ✗ Lors de la signature de la convention, il peut être indiqué l'obligation des partenaires hébergeur à saisir l'ensemble des indicateurs. La convention devrait intégrer une présentation exhaustive des indicateurs à renseigner ainsi que les modalités de comptage. Une fiche navette entre partenaires hébergeurs et SIAO pourrait figurer en annexe de la convention. Cette fiche navette indiquera à minima la durée moyenne des séjours et les types de sortie.
- ✗ Un partage, une analyse croisée et une valorisation de ces données auprès de l'ensemble des partenaires.
- ✗ Dans le cadre d'orientation de personnes :
  - ✓ Préciser les modalités d'articulation SIAO/partenaires
  - ✓ Prévoir un retour systématique du SIAO, si possible par écrit, auprès du partenaire ayant orienté, sur les suites données à une demande.

### 3. Consolider et renforcer les outils des SIAO

- ✗ Stabiliser l'outil SI-SIAO.
- ✗ Mettre en place un SI partagé et adapté sur l'ensemble des départements.
- ✗ Clarifier les partenaires concernés par le renseignement du SI.
- ✗ Communiquer auprès des partenaires réticents = imaginer des modalités d'appui renforcées des services de l'Etat pour les inciter à utiliser le SI.
- ✗ Consolider certains outils mis en place par les SIAO (fiche navette, commission, ...).
- ✗ Dans le cadre des commissions des SIAO :
  - ✓ Harmoniser le fonctionnement des commissions
  - ✓ Préciser le mode de fonctionnement, la composition et les modalités de décision des Commissions
  - ✓ Systématiser l'envoi des ordres du jour et des comptes rendus.
- ✗ Eclaircir les critères de mise à l'ordre du jour des situations.

#### 4. Développer la mission observation des SIAO

- ✘ Rendre effective la mission observation des SIAO et dans ce cadre, définir le périmètre de cette mission et réfléchir aux modalités de mise en œuvre.
- ✘ Articuler la mission d'observation des SIAO avec les observatoires locaux existants.
- ✘ Stabiliser l'outil SI-SIAO.
- ✘ Valider un socle d'indicateurs communs à l'ensemble des SIAO.
- ✘ Mener une réflexion sur l'articulation entre le SI, les indicateurs communs et le rôle d'observatoire du SIAO.
- ✘ Prévoir un partage régulier des indicateurs avec l'ensemble des SIAO, par exemple dans le cadre du groupe de travail régional des SIAO afin de permettre une analyse partagée et des temps de concertation.
- ✘ Limiter et renforcer la cohérence entre les différentes enquêtes.

#### 5. Renforcer/développer la communication des SIAO à destination des partenaires

- ✘ Communiquer et formaliser les missions/rôle du SIAO et de ses partenaires.
- ✘ Formaliser objectifs et organisation des commissions.
- ✘ Communiquer régulièrement sur l'activité du SIAO.
- ✘ Informer les partenaires sur les dispositifs existants dans le département (supports écrits, réunion d'information,.....).

*Le rapport de cette étude est consultable sur le site internet du CREA I :*

**[www.creaicentre.org](http://www.creaicentre.org)**