

Enquête nationale sur les SIAO Synthèse – février 2020

Les SIAO jouent un rôle central dans la prise en charge des personnes sans domicile fixe, avec des responsabilités confirmées par la loi Alur en termes d'orientation des personnes, mais aussi d'observation sociale ou encore de coordination des acteurs. La réaffirmation de l'importance des missions des SIAO dans le cadre du plan quinquennal pour le logement d'abord amène à s'interroger sur les facteurs de réussite de ces structures.

L'Ansa, en partenariat avec la DGCS, a réalisé un état des lieux de l'organisation, de la gouvernance et du fonctionnement des SIAO. Cet état des lieux s'appuie sur deux questionnaires en ligne, l'un à destination des SIAO, l'autre à destination des services de l'Etat, diffusés à l'ensemble des DR(D)JSCS, DDCS, DJCSC, DRIHL et des SIAO et renseignés par l'ensemble des SIAO et des 101 services de l'Etat concernés au cours de l'automne 2019.

L'étude complète est disponible sur
www.solidarites-actives.com

Contacts Ansa

anais.clergeau@solidarites-actives.com
lise.marcovici@solidarites-actives.com
ben.rickey@solidarites-actives.com

Contacts DGCS

pauline.beaufils@social.gouv.fr
alexandre.israelian@social.gouv.fr

Partie 1 : Les missions des SIAO

1. Orientation des publics

Les services des 115 ont reçu en 2018 **entre 1,6 et 7 800 demandes par jour**, essentiellement d'hébergement. Environ la moitié des SIAO reçoit moins de 40 demandes par jour en moyenne et 10 SIAO reçoivent plus de 250 demandes. La connaissance de la demande n'est pas exhaustive en raison de la **saturation du 115 et du non-recours**. De plus, **l'amplitude horaire du 115** est réduite pour 12 SIAO qui ne sont pas ouverts tout le temps, avec des interruptions du service téléphonique pendant la pause de midi, la nuit, le matin, ou encore le week-end et les jours fériés.

Outre les demandes directes des personnes via le 115, **le SIAO est sollicité par de nombreux et divers partenaires**, dont les principaux sont :

- les organismes chargés de l'accompagnement social : travailleurs sociaux du Conseil départemental, CCAS, missions locales ;
- les organismes mobilisés pour des sorties d'institution : hôpitaux, SPIP, ASE ;
- les structures d'hébergement.

Les maraudes et accueils de jour réalisent également des demandes auprès du 115 pour des personnes à la rue dans une moindre mesure.

Les demandes des prescripteurs sont parfois incomplètes ou contiennent des informations insuffisamment fiables, notamment dans le SI SIAO. Cela engendre un travail de recueil d'informations complémentaires et/ou actualisées chronophage pour le SIAO.

Si plus de 80% des SIAO centralisent la totalité ou la majorité des places d'hébergement, des cas d'admissions directes persistent, principalement pour des publics spécifiques comme les femmes victimes de violence ou les personnes orientées par le SPIP, ainsi que dans certaines structures de logement adapté.

Les SIAO conservent une marge de progression importante concernant le recensement de l'offre de logement adapté : 78% des SIAO recensent toutes les places de pensions de familles ; en revanche, l'ensemble des places de résidences sociales sont recensées par le SIAO pour seulement un quart des SIAO et aucune place de résidences sociales pour 22% des SIAO. De nombreux SIAO rencontrent encore des **difficultés à mobiliser les opérateurs pour avoir des données complètes et actualisées sur l'offre disponible**.

Presque tous les SIAO (98%) veillent à la réalisation systématique d'une évaluation sociale, réalisée en majorité par les prescripteurs (88%) et/ou par le SIAO, qui recourent pour cela à des outils peu harmonisés en dehors du SI-SIAO. **Près de la moitié des SIAO (46%) n'ont en revanche, pas recours à une évaluation médicale**.

Les modalités d'orientation diffèrent selon les territoires et les types de places : les SIAO orientent vers des places directement (pour 80% des SIAO pour l'hébergement d'urgence) ou lors de commissions, départementales ou territoriales (pour la moitié des SIAO pour l'hébergement d'insertion comme pour le logement adapté) dont l'intitulé, l'objet et les modalités de fonctionnement sont variables.

La saturation du parc d'hébergement complique l'orientation vers les structures, obligeant les SIAO à se livrer à un exercice de priorisation des publics pour la régulation des demandes. De plus, **plus de 40% des SIAO observent des refus non justifiés** de la part des structures d'hébergement et de logement adapté, généralement liés à des **fragilités psychologiques** des personnes et au souci de préserver l'équilibre de la structure.

Certains SIAO proposent un accueil physique au public, cela concerne 48 SIAO pour la réalisation des évaluations sociales. Des permanences délocalisées sont organisées par 7 SIAO (accueils de jour, maisons d'arrêt, hôpitaux, associations) et 7 réalisent des actions d'allers vers à l'hôtel. Le fonctionnement du SIAO s'appuie sur celui d'un service d'accueil et d'orientation (SAO) pour 7 SIAO, ce qui amène à questionner l'articulation entre ces deux dispositifs.

2. Accès au logement

Près de la moitié des SIAO n'ont pas encore mis en place de procédure pour identifier les personnes en demande d'un logement.

La mission d'accès au logement, avec une répartition des rôles entre DDCS et SIAO variable d'un territoire à l'autre, pose des difficultés pour la plupart des SIAO, notamment en raison du manque de partenariats avec les acteurs du logement et du manque d'accès aux outils dédiés :

- **71% des SIAO n'utilisent pas Syplo** (Système priorité logement pour le relogement des publics prioritaires) pour inscrire les ménages, labelliser les ménages prioritaires ni en mode consultation et 85% des SIAO n'utilisent pas le SNE (Système national d'enregistrement de la demande de logement social).
- **79% des SIAO n'ont aucun partenariat de mise à disposition de logements sociaux avec les réservataires**, que ce soit avec les services de l'Etat chargés de gérer les contingents des logements réservés à l'Etat, les bailleurs sociaux, les collectivités ou Action logement.

Le suivi des parcours des personnes par le SIAO après l'entrée en structure est inégal, notamment en raison du manque d'informations transmises au SIAO par les opérateurs et de l'inadaptation de l'outil SI-SIAO pour suivre les situations dans la durée.

Concernant le rôle des SIAO dans l'accompagnement global et pour l'accès et le maintien dans le logement, **90% des SIAO procèdent à une évaluation des besoins d'accompagnement et une grande partie ont un rôle dans l'attribution des mesures d'accompagnement** : 68% pour l'AVDL, 57% pour les CHRS hors les murs et 33% pour l'ASLL, mais 17 SIAO n'ont aucun rôle dans l'orientation et/ou l'octroi de ces mesures. L'éparpillement et le cloisonnement des mesures d'accompagnement selon les acteurs et les financeurs ne favorisent pas l'accès des personnes à un accompagnement pluridisciplinaire.

3. Observation sociale

61% des SIAO ont affecté des ressources humaines pour assurer la mission d'observation sociale et **presque tous les SIAO réalisent une analyse des données d'observation sociale**, restituées sous **différents formats de diffusion** : rapport d'activité annuel, participation au diagnostic du PDALHPD, organisation d'événements, lettres d'information...

Certains SIAO évoquent le manque de moyens humains et de compétences spécifiques pour accomplir pleinement cette mission, ainsi que l'inadéquation de l'outil SI SIAO pour l'exploitation des données d'observation sociale.

4. Coordination des acteurs

Même s'ils sont encore peu formalisés, la plupart des SIAO ont établi des **partenariats avec les acteurs de la veille sociale** et 66% des SIAO organisent des réunions régulières de coordination des acteurs de la veille sociale pour le maillage territorial, le traitement de situations individuelles ou encore la sensibilisation à des thématiques.

Concernant les autres acteurs, **presque tous les SIAO ont établi un partenariat avec** :

- **les associations d'accueil des femmes victimes de violence** (99 SIAO), pour prendre en charge les FVV en hébergement d'urgence ou pour mobiliser leur expertise pour une prise en charge adaptée (37 conventions de partenariat signées) ;
- **les services pénitentiaires (SPIP)** pour la prise en charge des sortant de prison (97 SIAO) (40 conventions signées).

La majorité des SIAO ont établi des partenariats avec :

- **les plateformes d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile** pour la prise en charge des demandeurs d'asile (74 partenariats établis et 3 conventions signées) ;
- **les services de l'aide sociale à l'enfance** du Conseil départemental et des associations opératrices pour la prise en charge des jeunes relevant ou sortant de l'ASE (66 partenariats établis et 9 conventions signées) ;
- **les associations d'accompagnement des personnes en situation de prostitution** (65 partenariats établis et 7 conventions signées).

La coordination avec les **acteurs sanitaires** est particulièrement importante compte-tenu de la prévalence des problèmes de santé du public reçu par les SIAO. Des partenariats sont établis avec le secteur hospitalier ainsi qu'avec les structures de type LAM/LHSS/ACT pour anticiper les sorties ou orienter des personnes, cela concerne plus de la moitié des SIAO dont 15 ont signé une convention avec un hôpital et 5 avec une structure spécialisée. Une absence totale

de lien est néanmoins mentionnée par plus de 10 SIAO et ces derniers sont nombreux à manifester des difficultés pour faire appel à des compétences soignantes.

La mission de coordination reste complexe car mobiliser une multitude d'acteurs divers est une activité chronophage pour les SIAO et certains observent une réticence voire une remise en cause de leur légitimité qui rendent nécessaires un pilotage plus fort de l'Etat.

Partie 2 : Le pilotage et la gouvernance des SIAO

1. La gouvernance des SIAO

67% des SIAO sont portés par une association, 14 % par un GCSMS et 11% par une association d'associations. Deux SIAO relèvent à ce jour du statut GIP (75, 69).

La mise en place du SIAO unique est presque achevée : 99 des 101 départements ont un SIAO unique et 99 SIAO ont des interactions régulières entre les activités d'urgence et d'insertion.

La part des opérateurs des SIAO par ailleurs gestionnaires de structures d'hébergement est élevée : 74 sont aussi gestionnaires de structures d'hébergement d'insertion, 79 de structures d'hébergement d'urgence et 61 de logement adapté.

2. Les moyens des SIAO

Les SIAO sont essentiellement **financés par les services de l'Etat chargés de la cohésion sociale**. Parmi les autres financeurs : les collectivités (Conseil départemental, communes et CCAS) et d'autres services de l'Etat (ARS, Justice).

Concernant **les ressources humaines**, la plupart des SIAO sont des structures relativement petites, avec une moyenne de 11 ETP et une **médiane de 6 ETP**. 68% des SIAO ont un nombre d'ETP inférieur à 10 et 42 SIAO ont moins de 5 ETP. Une part importante des ETP est consacrée au service du 115 : plus de la moitié de l'effectif pour un tiers des SIAO. En moyenne, les SIAO ont en ETP une équipe constituée de 51 % de travailleurs sociaux, 19 % de personnel administratif et 14 % de personnel encadrant.

L'utilisation du SI SIAO insertion est effective dans presque tous les SIAO (en cours dans 3 SIAO) et celle du SI SIAO 115 dans 97 SIAO (en cours dans 5 SIAO et non effective pour 2 SIAO).

3. L'organisation des SIAO

82 % des SIAO ont un service départemental regroupé sur un seul lieu, tandis que 18% ont des antennes territoriales. 88 départements sont en cours de réflexion sur la **mutualisation de certaines fonctions** entre plusieurs départements.

La plupart des SIAO sont organisés avec un seul **pôle ou service**, ou avec deux pôles : insertion et 115/urgence, ou encore avec davantage de pôles : logement, observation sociale, coordination et veille sociale... De même, certains SIAO disposent de **référénts spécialisés** pour certaines missions : le logement (24 SIAO) l'observation sociale (26), la coordination (22), la santé (8), ou pour certains publics spécifiques (12) comme les femmes victimes de violence ou les réfugiés.

4. Le pilotage des SIAO et la participation aux instances territoriales

Les opérateurs des SIAO ont été désignés après différentes procédures : concertation pour 54 SIAO, appel à projet pour 28 SIAO et gré à gré pour 18 SIAO. 60 % des opérateurs exercent les missions du SIAO depuis 2011.

La majorité des SIAO ont signé avec l'Etat une **convention pluriannuelle d'objectifs** (46 SIAO), ou un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (9 SIAO). 32 ont une convention annuelle. 28% des conventions en question ne contiennent pas d'indicateurs de suivi d'activité ou de performance.

88 % des SIAO ont des comités de pilotage restreints et/ou élargis :

- **64 % des SIAO disposent d'un comité de pilotage réunissant Etat et SIAO** à des fréquences variées (annuelle, trimestrielle, mensuelle) ;
- **67 % des SIAO disposent d'un comité de pilotage (ou comité de suivi) élargi**, réunissant annuellement (43%) ou semestriellement (19%) différents acteurs (outre le SIAO et les services de l'Etat) : collectivités (Conseil départemental, communes et CCAS, EPCI), acteurs de l'hébergement, du logement adapté et de la veille sociale, bailleurs sociaux (30 SIAO), personnes accompagnées (11 SIAO), etc.

Les SIAO participent par ailleurs à un vaste panel d'instances territoriales, dont :

- **des instances stratégiques et de programmation territoriale** : du PDALHPD (84% des SIAO) et plus rarement des Programmes locaux de l'habitat (34%) ;
- **des instances de traitement des situations individuelles** : commission DALO (78%) et plus rarement CCAPEX (49% des SIAO) ;
- **des instances pilotées par des partenaires sur des champs connexes** (exemples : santé dont santé mentale, protection de l'enfance, prévention de la délinquance).