

**PILOTER UNE PLATEFORME UNIQUE ET TERRITORIALISÉE DE  
COORDINATION DE L'ORIENTATION DES PERSONNES EN DEMANDE  
D'HEBERGEMENT OU DE LOGEMENT AFIN DE FLUIDIFIER LEURS  
PARCOURS**

***Thomas PASTRE***

**2018**



---

# Remerciements

---

Je tiens à remercier tout d'abord les équipes du SIAO de l'Isère, Amandine, Emilie, Laura, Marilyne, Julie, David et Julien pour leur accueil et leur engagement dans les missions qui sont les leurs.

J'adresse aussi des remerciements sincères à Mme GIOVACCHINI Heidi et à Mme SANTIN-JANIN Alice pour leur confiance et leurs encouragements ainsi qu'à Mme DUFOURG Danielle et à toute l'équipe de la DDCS de l'Isère, Sylvie ANDRIVOT, Eric DESPRES et Olivier COCOGNE.

Je veux ici saluer toute la promotion de CAFDES 2016/2018 de l'IFTS d'Echirolles pour avoir partagé avec moi ce chemin vers le diplôme dans la solidarité, la bonne humeur et la bienveillance.

Évidemment ce travail n'aurait pas vu le jour sans le soutien indéfectible et quotidien de toute ma famille et en particulier de Cécile, mon épouse, qui y a cru avec moi dès les premiers jours.

Enfin, je voulais adresser des remerciements appuyés à toute l'équipe pédagogique de l'IFTS d'Echirolles : Élisabeth, Samuel, Estelle, Assia, Jean-Michel, Bernard, Christian et Régis.



---

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1 LE SIAO EN FRANCE ET EN ISÈRE.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Qu'est-ce qu'un SIAO ?.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 La genèse des SIAO dans les politiques publiques de lutte contre l'exclusion .....	3
1.1.2 Une définition .....	12
1.1.3 La partition des missions d'un SIAO et le fonctionnement de la veille sociale .....	14
<b>1.2 Le contexte territorial du SIAO de l'Isère .....</b>	<b>16</b>
1.2.1 Le réseau de la veille sociale et ses acteurs .....	17
1.2.2 La fondation Georges Boissel .....	18
1.2.3 Les publics du SIAO .....	19
1.2.4 Le cahier des charges du SIAO de l'Isère, une commande clarifiée .....	21
<b>2 DES ÉQUILIBRES DIFFICILES À TENIR .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 La mise en œuvre des parcours .....</b>	<b>27</b>
2.1.1 Un parcours type.....	27
2.1.2 La mise en œuvre du logement d'abord.....	28
<b>2.2 Les dynamiques du réseau d'acteurs .....</b>	<b>28</b>
2.2.1 Les enjeux des acteurs locaux.....	29
2.2.2 Une logique concurrentielle.....	32
2.2.3 Une absence de stratégie inter associative commune .....	32
2.2.4 Un réseau sans coordination et sans gouvernance .....	33
<b>2.3 Des faiblesses internes et des leviers d'action .....</b>	<b>34</b>
2.3.1 Un système de gouvernance à clarifier .....	34
2.3.2 Un organigramme et des rôles déséquilibrés .....	35
2.3.3 Des compétences à formaliser.....	35
2.3.4 Des responsabilités aux contours flous.....	36
2.3.5 Une absence de vision stratégique due à la gestion de l'urgence permanente .....	37
2.3.6 Une équipe en souffrance chronique .....	37
<b>2.4 Un sous-dimensionnement systémique.....</b>	<b>38</b>
2.4.1 La difficile comparaison avec d'autres territoires.....	39
2.4.2 Une activité croissante mais des moyens constants.....	40

2.4.3	L'impossible diagnostic social .....	42
<b>2.5</b>	<b>Synthèse des enjeux repérés et des impacts attendus .....</b>	<b>42</b>
2.5.1	Les enjeux qui se dégagent du diagnostic .....	43
2.5.2	Les impacts attendus sur les parcours.....	43
2.5.3	Impacts sur l'organisation .....	44
2.5.4	Impacts dans le réseau de partenaires.....	44
<b>2.6</b>	<b>Conclusion de la partie et argumentation de la problématique .....</b>	<b>44</b>
<b>3</b>	<b>LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE LA FONDATION POUR LE SIAO DE L'ISÈRE.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1</b>	<b>Une gouvernance partagée.....</b>	<b>47</b>
3.1.1	Le projet d'établissement et la place de l'équipe dans la gouvernance.....	48
3.1.2	Le volet technique (État-SIAO-POHI) .....	48
3.1.3	Le pilotage globale du SIAO avec les acteurs de la veille sociale.....	49
<b>3.2</b>	<b>Une plateforme unique et territorialisée d'orientation .....</b>	<b>50</b>
3.2.1	Articuler les volets Urgence et Insertion en tenant compte du volet territorial .....	51
3.2.2	Coordonner le réseau de la veille sociale et les parcours des usagers.....	53
<b>3.3</b>	<b>Une stratégie en trois étapes.....</b>	<b>55</b>
3.3.1	Refonder une organisation interne saine et efficiente.....	56
3.3.2	Positionner le SIAO en ressource face aux partenaires de la veille sociale .....	61
3.3.3	Repenser une organisation de la veille sociale dans laquelle le SIAO assure le diagnostic et le suivi des situations.....	63
3.3.4	Calendrier de mise en œuvre .....	65
<b>3.4</b>	<b>L'évaluation.....</b>	<b>67</b>
3.4.1	Les critères retenus .....	68
3.4.2	La démarche qualité à fonder.....	69
<b>3.5</b>	<b>Prendre en compte l'incertitude.....</b>	<b>70</b>
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>71</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>73</b>
	<b>LISTE DES ANNEXES.....</b>	<b>75</b>





---

## Liste des sigles utilisés

---

AGLS Accompagnement à la Gestion Locative Sociale  
ALPA Accompagnement Logement Portes des Alpes  
ALT Allocation de Logement Temporaire  
ALUR Amélioration du Logement et Urbanisme Rénové  
ANESM Agence Nationale de l'Évaluation et de la qualité des établissements et services Sociaux et Médico-sociaux  
ANRU Agence Nouvelle de Rénovation Urbaine  
API Allocation de Parent Isolé  
ARS Agence Régionale de Santé  
ASE Aide Sociale à l'Enfance  
ASS Allocation Spécifique de Solidarité  
BOP Budget Opérationnel de Programme  
CADA Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile  
CASF Code de l'Action Sociale et Familiale  
CCAS Centre Communal d'Action Sociale  
CHRS Centre d'hébergement et de réinsertion Sociale  
CHU Centre d'Hébergement d'Urgence  
CSE Conseil Économique et Social  
DALO Droit Au Logement Opposable  
DDCS Direction Départementale de la Cohésion Sociale  
DGCS Direction Générale de la Cohésion Sociale  
DM115 Dispositif Mobile 115  
DRJSCS Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale  
EPCI Établissement Public de Coopération Intercommunale  
ESMPI Établissement de Santé Mentale des portes de l'Isère  
ETP Équivalent Temps Plein  
FAS Fédération des Acteurs de la Solidarité  
FSL Fonds Social pour le Logement  
GPEC Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences  
GUDA Guichet Unique de Demande d'Asile  
IL Intermédiation Locative  
IPL Instance Politique Locale  
MAPTAM Modernisation de l'Action Publique >Territoriale et d’Affirmation des Métropoles  
MAS Maison d'Accueil Spécialisée  
MV Minimum Vieillesse

OFII Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

OHL Observatoire de l'Hébergement et du Logement

PALDHI Plan d'Action pour le Logement et l'Hébergement des personnes Défavorisées en Isère

PDLPD Plan Départemental du Logement des Personnes Défavorisées

POHI Pôle d'Orientation vers l'Hébergement d'Insertion

RMI Revenu Minimum D'insertion

SDF Sans Domicile Fixe

SDPA Schéma Départemental du Premier Accueil

SIAO Service Intégré d'Accueil et d'Orientation

SPIP Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

UE Union Européenne

## Introduction

Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) sont les opérateurs de la mise en œuvre du service public de l'hébergement et du logement à destination des personnes sans-abri ou risquant de le devenir. Consacré par la loi de mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renouvelé, c'est une plateforme unique destinée à faciliter la mise en relation de la demande et de l'offre en hébergements, de coordonner les différents acteurs de la veille sociale et d'animer un observatoire de la demande en matière d'hébergement et de logement à un échelon départemental.

Je dirige ce service en Isère, établissement nouvellement créé à la faveur de la reprise par la fondation Georges Boissel de missions déléguées par l'État. Au titre des pouvoirs de mise en œuvre que lui confère sa mission de service public, l'établissement et ses salariés sont tenus à des obligations strictes de loyauté et de neutralité. Cet établissement existe depuis quatre mois mais les éléments historiques ont été conservés par la fondation lors de la reprise de l'activité (personnels, cadres, us et coutumes, *etc.*) me laissant l'impression d'arriver dans un établissement ancien aux fonctionnements déjà bien établis ; fonctionnements qui pourtant posent de nombreux problèmes au regard des obligations et des missions qui sont confiées à l'établissement.

L'histoire de la prise en compte des personnes sans-abri, la loi, les différents textes juridiques ainsi que le cahier des charges régissant le fonctionnement d'un SIAO sont très précis. Pourtant, il est difficile d'imaginer la complexité du problème. Tant d'un point de vue politique et médiatique que d'un point de vue organisationnel, le fonctionnement d'un SIAO n'est pas chose aisée à décrire. L'une des premières choses qui frappe en arrivant dans le secteur de l'insertion et de l'hébergement d'urgence est la complexité du système d'acteurs et du fonctionnement institutionnel qui semble accompagner la complexité des situations des usagers.

La seconde est l'urgence chronique qui régit la temporalité de ce système.

Le secteur de l'hébergement et plus largement de l'accès au logement en France construit pour les usagers des parcours en escalier. Ces parcours demandent aux personnes accueillies de suivre un long chemin avant de pouvoir accéder à un logement autonome. Ce chemin est rythmé par la preuve de leurs capacités à accéder à l'échelon supérieur et ainsi de suite. Or l'époque est à la politique du « logement d'abord », qui nécessite d'établir un diagnostic des situations dès le premier accueil là où, auparavant, les travailleurs sociaux prenaient le temps. Les SIAO sont, et doivent être, les garants de la fluidité des parcours dans le premier cas et veiller à la pertinence du diagnostic et à la coordination des acteurs autour de la situation dans le second. En France, certains SIAO ont su dès leur création répondre à ces injonctions paradoxales et lier les deux volets de cette question : l'urgence et l'insertion. En Isère, la situation est bien différente. D'une

part, le SIAO n'évalue pas les situations et ne réalise pas le premier accueil, d'autre part son volet insertion a été territorialisé et confié à des structures externes et décliné différemment dans quatre territoires.

Dès lors il apparaît difficile de se porter garant d'un système trop complexe pour être coordonné, empli d'injonctions paradoxales non résolues et, *in fine*, au-delà de la question fondamentale des moyens alloués pour exercer l'orientation et des moyens donnés aux réponses en hébergements ou en logement, trop éloigné des besoins des personnes concernées. L'histoire du SIAO en Isère est ponctuée de prises de positions politiques de la part des structures porteuses du service. Fervent militant du service public, j'arrive dans mes fonctions de dirigeant de cet établissement convaincu de la nécessité de rester loyal aux politiques publiques et par conséquent conscient qu'il s'agira de garantir, en rupture avec les années précédentes, une neutralité dans mon positionnement face aux injonctions et aux pressions politiques diverses.

Comment, dans ce contexte, organiser un SIAO pensé comme une plateforme unique dans le domaine de l'hébergement et du logement adapté ? Comment conserver également l'organisation territoriale historique ? La problématique centrale de cet établissement sera dès lors de déterminer comment organiser efficacement une coordination du parcours des usagers.

Je décrirai dans la première partie de ce travail la genèse des SIAO en France puis le contexte particulier du département de l'Isère avant de porter au regard du lecteur les éléments particuliers de l'environnement de cet établissement. La seconde partie du mémoire sera consacrée à la description puis à l'analyse des freins et des leviers à ma disposition pour permettre une évolution de la situation. Il sera question du parcours des usagers, des dynamiques du système d'acteurs mais aussi des forces et des faiblesses internes. Enfin, je proposerai un plan d'action articulé autour de trois axes opératoires et tenterai d'anticiper les impacts de ceux-ci sans perdre de vue les obligations liées à la mise en œuvre d'un service public et à sa gouvernance.

# 1 Le SIAO en France et en Isère

Avant d'étudier les formes que peut prendre le SIAO en Isère, il convient de comprendre dans un premier temps ce qui a présidé à leur apparition récente dans le paysage social français. Toutefois j'aborderai cette histoire en évoquant volontairement trop succinctement l'histoire du SAMU social et de la création du numéro 115 dont Xavier Emmanuelli est l'inspirateur et le fondateur pour ne pas entrer dans la polémique trop complexe qu'elle ne manquerait pas de soulever<sup>1</sup>. Je montrerai qu'il n'y a pas qu'une seule définition possible et que le cadre juridique autorise la création de formes d'organisation variées. Enfin, je m'efforcerai de décrire le fonctionnement du SIAO en Isère en narrant son histoire et en décrivant les enjeux propres au département de l'Isère.

## 1.1 Qu'est-ce qu'un SIAO ?

Les SIAO s'inscrivent dans le champ de la lutte contre l'exclusion et plus particulièrement dans celui de l'accès au logement. Ce champ de l'exclusion sociale est très transversal et concerne de nombreuses politiques publiques. Il est l'un des champs pris en compte par la société depuis longtemps. Retracer son histoire revient à retracer l'histoire de la protection sociale en France et à aborder les nombreux champs de cette protection, de la prise en charge des personnes âgées à la protection de l'enfance en passant par le handicap, l'emploi, l'immigration, etc. Le public auquel s'adresse ces politiques est lui aussi protéiforme. Les causes et les effets de l'exclusion le sont par conséquent aussi. En effet les facteurs provoquant l'exclusion et la pauvreté sont nombreux. Le cadre juridique qui l'entoure est déjà ancien et s'avère complexe du fait de son inscription dans de multiples codes. Je n'évoquerai, dans ce travail, que le champ de la lutte contre la pauvreté envisagée sous l'angle de l'accès au logement, sans toutefois oublier que les nombreuses politiques publiques environnantes impactent souvent ce domaine.

### 1.1.1 La genèse des SIAO dans les politiques publiques de lutte contre l'exclusion

#### A) L'exclusion en France, histoire d'une prise en charge<sup>2</sup>

L'exclusion revêt différentes définitions et est la conséquence de causes diverses. Cette notion, et les notions voisines (pauvreté, précarité, etc.), n'ont pas de définition stabilisée. Celle-ci en effet dépend du contexte socio-économique et de la période historique durant

---

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet les écrits de RULAC S et plus particulièrement : *L'urgence de la misère. SDF et SAMU social*, éditions Les quatre chemins, 2004, Paris, 188 pages.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet l'excellent article de Dominique FABLET, « exclusion », in *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, sous la direction J.Y.BARREYRE et B.BOUQUET, éd. Bayard, Paris, 2006, pp249 à 251

laquelle on la considère. Elle peut, selon le contexte dans lequel on emploie la notion, concerner les pauvres, les handicapés, les immigrés, les mères isolées, les Sans-domicile-fixe (SDF), les allocataires de minima sociaux, les chômeurs, les vieux, les jeunes<sup>3</sup>... Autant de publics que le SIAO, nous le verrons, est amené à accueillir et à orienter.

a) *Socio-historique de la lutte contre l'exclusion*

La couverture assurantielle qu'offre la protection sociale mise en place en 1945 est peu efficace face aux problématiques émergentes du premier choc pétrolier en 1971. La logique assistancielle était réservée jusqu'alors à certaines catégories de population (personnes âgées, handicapées et marginalisées). La notion « d'exclusion » est utilisée pour l'une des premières fois par René Lenoir dans son livre « *Les exclus : un français sur dix* »<sup>4</sup> en 1975. Hormis le minimum vieillesse (MV) créé en 1956 et l'Allocation Parent Isolé (API) créée en 1976, les politiques de lutte contre la pauvreté de 1945 à 1975 s'étaient en effet employées à résorber le phénomène des bidonvilles issus des destructions de la seconde guerre mondiale. C'est l'époque de la création des Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), création qui reconnaît à l'impact de la pauvreté un caractère familial en ne prenant plus en charge que l'intéressé mais aussi ses ayants droit (enfants, parents, femme, mari, etc.). C'est avec la montée du chômage de masse que la France prend conscience d'un phénomène jusqu'alors invisible : la présence en France de personne sans protection du fait du chômage de masse et de longue durée. En 1979, l'aide au secours exceptionnel, transformée en 1984 en Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), prend le relais de l'assurance chômage en fin de droit pour des chômeurs justifiant de 5 années d'inactivité. En 1987, le père Joseph Wresinski, fondateur de l'association ATD Quart Monde<sup>5</sup>, fait adopter au Conseil Économique et Social (CSE) un rapport intitulé « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* »<sup>6</sup> et permet l'inscription de la lutte contre la grande pauvreté à l'agenda politique national. Le CSE formule plusieurs propositions à l'issue de ce rapport. Plusieurs font date dans les politiques publiques qui concernent notre sujet : affirmation d'un droit pour tous à l'habitat, création de Fonds départementaux solidarité-logement, création d'un revenu minimum... Ce rapport ouvre la voie à l'adoption, dix ans plus tard, d'une loi-cadre en reconnaissant l'existence de la grande pauvreté et de l'exclusion sociale. En traçant ses contours au-delà de la simple question économique il appelle à une mobilisation transversale des

---

<sup>3</sup> DAMON J, *L'exclusion*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris, PUF, 2014, 127p.

<sup>4</sup> PAILLAT P, Lenoir R, *Les exclus : un Français sur dix*. In: Population, 30<sup>e</sup> année, n°1, 1975. pp. 180-181.

<sup>5</sup> [www.atd-quartmonde.fr](http://www.atd-quartmonde.fr) consulté le 16 mai 2018.

<sup>6</sup> <http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/1987/Rapport-WRESINSKI.pdf> consulté le 16 mai 2018.

efforts de l'État autour de l'emploi, de l'habitat, de l'éducation et de la santé. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988, pour répondre aux situations que l'assurance chômage ne permet pas de traiter, instaure le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et organise la politique de lutte contre la pauvreté à l'échelon départemental.

Les phénomènes de grande pauvreté sont dès lors considérés d'une part comme un problème global pour les personnes qu'il s'agit de ne pas circonscrire à un seul champ d'intervention, et d'autre part comme une problématique sociale relevant de la solidarité nationale et du devoir de solidarité de l'État.

La loi du 31 mai 1990, dite loi Besson I<sup>7</sup>, consacre le droit au logement, institue le Fonds Social au Logement (FSL) et affirme la nécessité de piloter les politiques d'accès au logement à l'échelon départemental à travers la rédaction du Plan Départemental du Logement des Personnes Défavorisées (PDLPD). Le 5 mars 2007, la loi dite Besson II<sup>8</sup>, instaure le Droit Au Logement Opposable (DALO). Cette dernière crée une obligation de résultat pour l'État dans la recherche de solution d'hébergement et de logement pour les personnes qui demandent son concours.

*b) Une lutte à la croisée de nombreux champs d'intervention (sécurité, logement, emploi, santé, etc.)*

La définition de la grande pauvreté proposée à partir des années 70 a permis de soulever de nombreuses questions sur les origines de celle-ci. Alors que la gestion des situations de pauvreté était socialisée et assurée par des droits assis sur le travail (accident du travail, assurance chômage, retraite, etc.), l'individualisation du traitement par une protection sociale assise sur la citoyenneté a permis l'émergence d'une individualisation des causes de la grande pauvreté et la définition d'un processus dynamique y menant. La montée en puissance des problématiques de la pauvreté et la multiplicité de ses effets (mal-logement, santé, etc.) impose dès lors un traitement global de la question.

Circonscrire un périmètre de la pauvreté et en caractériser les causes n'est pas chose aisée. Le traitement sociologique et philosophique contemporain de la question est éclairant à plusieurs égards pour comprendre mieux les dynamiques dans lesquelles se situent nos actions.

Il convient pour comprendre le cheminement de la question d'un point de vue historique de considérer dans un premier temps les écrits de R. CASTELS<sup>9</sup>. Selon lui, la société n'exclut pas ses membres mais les repousse à la marge, créant une population qu'il nomme « surnuméraire » dans un processus dynamique de « désaffiliation sociale ».

---

<sup>7</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

<sup>8</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

<sup>9</sup> CASTELS R, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, 490p.

R. CASTELS, « à l'auscultation de cet état, immobile, de privations multiples, [...] oppose une démarche attentive aux processus sociaux de basculement ...<sup>10</sup> ». Ce processus, qui conduit à la marginalisation, a pour racine une désocialisation de la prise en charge des problématiques sociales d'un individu qui, ne bénéficiant plus des protections collectives qu'offraient le travail, se trouve individuellement responsable de sa situation et dans l'obligation de trouver les solutions par lui-même.

Un second temps dans la compréhension du phénomène mène à considérer le point de vue philosophique de HONNETH A<sup>11</sup>. Dans son ouvrage *la lutte pour la reconnaissance*, l'auteur synthétise trois étapes contributives permettant à l'individu d'accéder à la reconnaissance dans une société : les relations primaires ou reconnaissance affective (l'amour et l'amitié) qui déterminent la confiance en soi (comme individu indépendant) ; la reconnaissance juridique (les droits et devoirs, la reconnaissance d'un statut juridique) qui détermine le respect de soi ; les communautés de valeurs ou la reconnaissance culturelle (qui passe par la contribution à la société) qui déterminent l'estime de soi. Chacune de ces étapes qu'Axel HONNETH nomme des « paliers de reconnaissance » entretiennent des liens dialectiques avec les autres même si, cependant, le palier de reconnaissance primaire, conditionne l'accès aux deux suivants.

Ce tour d'horizon des points de vue sociologique et philosophique actuels permettra de comprendre mieux la dynamique dans laquelle se situe la loi d'orientation contre l'exclusion que je propose d'aborder ci-après mais aussi de situer l'émergence des SIAO et du droit à l'hébergement et au logement dans son contexte culturel ; il permet aussi de situer le plan d'action que je propose dans un cadre théorique.

c) *L'impact de la notion d'urgence sociale sur les politiques publiques, les usagers et les organisations.*

Les politiques publiques de l'insertion et en particulier les politiques visant à répondre à la problématique des personnes sans logement sont confrontées depuis les années 90 à plusieurs contradictions pour ne pas dire paradoxes.

La notion « d'urgence sociale » développée par le docteur X.EMMANUELLI<sup>12</sup>, sur laquelle s'appuie le numéro 115 et le dispositif mobile d'assistance aux personnes sans domicile, porte en elle une contradiction qu'il est important de comprendre pour saisir les tensions que traverse le système « SIAO ». Le travail social en effet repose sur une temporalité qui doit être dégagée de l'urgence pour être efficace et mener les personnes à mettre en

---

<sup>10</sup> CHANIAL P. R. *Castel, Les métamorphoses de la question sociale*. In: Politix, vol. 9, n°33, Premier trimestre 1996. Allemagne, année zéro. pp. 162-164

<sup>11</sup> HONNETH A, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, coll. « Passages », traduit de l'allemand par Pierre Rusch (éd. or. Kampf um Anerkennung, 1992), 2002, 232 p.

<sup>12</sup> EMMANUELLI X, FREMONTIER C, *la fracture sociale*, PUF, Paris, 2002.

œuvre les moyens de leur insertion. L'urgence apparente en effet le dispositif à un dispositif humanitaire et correspond plutôt aux pratiques des dispositifs médicaux et sanitaires. Paradoxe supplémentaire qu'entraîne cette notion, l'urgence est souvent chronicisée du fait du fonctionnement des dispositifs d'hébergement nocturnes en remettant le lendemain le public que les opérateurs assistent un soir dans la situation qui a mené au déclenchement de cette assistance.

La pratique du SIAO ne parvient pas à dépasser l'urgence et subit, comme les politiques publiques auxquelles il est soumis, ce paradoxe fondateur. En effet, la dimension insertion, qui s'inscrit dans un temps long de suivi des situations des personnes, est occultée par cette temporalité.

## B) 20 ans de loi de lutte contre l'exclusion et la pauvreté

Depuis 1998 et l'adoption d'une loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, peu de textes législatifs sont venus compléter l'arsenal juridique français. Cependant, dans un contexte européen, les notions et le traitement politique évoluent vers des notions d'inclusion sociale et d'accès aux droits fondamentaux qui viennent bouleverser non seulement les modes de prise en charge mais aussi le cadre juridique.

### a) *L'émergence de la notion d'inclusion sociale au niveau européen*

Parallèlement à la montée en puissance dans le débat public et à la prise de conscience sociale du problème de la pauvreté et de l'exclusion en France, l'Europe, a pris part et parfois impulsé des politiques publiques nationales du fait d'une problématique partagée par de nombreux États membres.

L'impulsion majeure, mais aussi l'une des plus récentes, de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la pauvreté modifie en profondeur jusqu'à aujourd'hui la façon de penser et de combattre la pauvreté. En 1999, le traité d'Amsterdam consacre la lutte contre l'exclusion comme une priorité de l'Union Européenne. Les états membres s'engagent à Lisbonne en mars 2000 à construire un Plan National d'Action pour l'Inclusion Sociale coordonné au niveau européen. De la lutte contre l'exclusion, la France passe ainsi à des efforts pour l'inclusion des personnes pauvres. L'inclusion, définie comme la caractérisation des rapports entre des individus et des systèmes sociaux<sup>13</sup> est le contraire de l'exclusion sociale. Elle permet aux individus de refaire partie de la société, de ne plus faire partie du contingent des « surnuméraires » décrits par R.CASTELS.

Le concept sous-entend, en reprenant sa définition générale, « action d'inclure ; résultat de l'action.<sup>14</sup> ». Pour le travail social, cette action d'inclure est vue comme un nouveau

---

<sup>13</sup> Niklas LUHMANN (1927-1998), sociologue allemand

<sup>14</sup> <http://www.cnrtl.fr/definition/inclusion> consulté le 19 mai 2018.

tropisme puisqu'elle réclame une adaptation de la société à la personne à inclure ; le champ du handicap permet d'illustrer concrètement cette perspective (accessibilité des bâtiments ou scolarisation adaptée en milieu ouvert par exemple). Le champ de la lutte contre la pauvreté doit trouver désormais les adaptations à apporter pour que les « exclus » puissent participer pleinement à la société ; mais donner un contour concret à cette perspective n'est pas chose aisée.

*b) La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*

Peu avant la signature du traité de Lisbonne, le parlement français a adopté sa première loi cadre de lutte contre la pauvreté. La loi présente quatre orientations majeures : garantir l'accès aux droits fondamentaux, prévenir les exclusions, répondre plus efficacement à l'urgence et mettre en cohérence les outils de lutte contre la pauvreté, renforcer le partenariat. Celle-ci organise les politiques publiques autour de la reconnaissance des facteurs et des causes de la pauvreté et du partenariat entre les acteurs.

*a. L'affirmation du besoin d'accès aux droits fondamentaux et la prévention des exclusions*

Le premier axe de la loi porte concrètement sur l'accès aux droits des personnes en situation de pauvreté, considérant que l'ouverture de nouveaux droits n'est pas utile si l'accès aux droits fondamentaux n'est pas garanti. De ce fait, la loi couvre de nombreux champs d'intervention et reconnaît la multiplicité des formes d'exclusion : logement, emploi, santé, éducation, loisirs, transport, formation, citoyenneté, etc.

La philosophie générale de ce texte cadre, clairement exprimée dans l'article premier avec une référence à « l'égalité dignité » de tous et à l'accès aux droits fondamentaux, ouvre sur une mise en œuvre positive de lutte pour l'accès aux droits et plus de lutte contre la pauvreté. La majeure partie des dispositions introduites par le texte visent donc à renforcer ou à faciliter cet accès dans tous les domaines de la vie quotidienne des personnes concernées. Sa mise en œuvre a été critiquée pour avoir été d'une efficacité inégale selon le champ d'intervention<sup>15</sup>.

*b. La réponse à l'urgence et l'accès au logement*

Les éléments de réponse à l'urgence sociale contenus dans la loi concernent principalement l'hébergement et l'instauration d'un dispositif de « veille sociale » dans chaque département. L'accès au logement est facilité administrativement grâce à l'instauration d'un dossier unique de demande de logement et la prévention des

---

<sup>15</sup> Cf. note de synthèse n°2004-054 présentée par FOURCADE M, JESKE V et NAVES P, IGAS, consultée sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000202.pdf> consulté le 12 mai 2018.

expulsions locatives est renforcée. La loi prévoit la rédaction d'un Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDLPD, PALDHI). Les CHRS sont par contre saturés bien que leur nombre ait été augmenté dans le cadre de cette loi et leurs missions réaffirmées dans la lutte contre les exclusions.

La réponse à l'urgence de ce texte passe essentiellement par la création, à l'échelon départemental, d'un dispositif de veille sociale<sup>16</sup>. Le dispositif, mis en œuvre à l'initiative du représentant de l'État dans le département a trois objectifs qui préfigurent ce que dictera la circulaire de 2010 sur les SIAO : « évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté », « proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie, et d'organiser sans délai une mise en œuvre effective de cette réponse, notamment avec le concours des services publics », « tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département. ». Ainsi, l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. ».

- C) La création et l'inscription dans la loi des SIAO, une base juridique et réglementaire

La création des SIAO est marquée par deux textes récents, une circulaire et un article de loi plus tardif.

- a) *La circulaire du 08 avril 2010, la création des SIAO*<sup>17</sup>

Issue des travaux du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, la circulaire du 08 avril 2010 demande aux Préfets de chaque région et département la mise en place de Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation. Dès lors, dans chaque département se mettent en place des SIAO dont les missions et les modes d'organisation sont librement instaurés par les préfets en fonction des réalités et des besoins du territoire.

Les SIAO ont pour but de structurer davantage la réponse à l'urgence sociale et de coordonner les efforts de l'ensemble des opérateurs d'un territoire sur la question en référence au Code de l'Action Sociale et Familiale (CASF) modifié initialement par la loi de mars 1998 précitée. La circulaire affirme en annexe les grands principes d'actions des

---

<sup>16</sup> Art. 157-3 loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions mars 1998.

<sup>17</sup> Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

SIAO dont l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge, le principe de l'accès au « logement d'abord » et d'équité dans le traitement des demandes. Elle confère quatre missions au service : la régulation des orientations, la coordination des acteurs locaux de la veille sociale, le soutien à l'accompagnement individuel (en veillant notamment à la continuité des parcours) et la participation active à l'observation locale de la demande et de l'offre en hébergement.

Le pilotage est assumé par le représentant de l'État qui choisira cependant un opérateur pour mettre en œuvre le service. La circulaire insiste sur la nécessité d'adapter les conditions de mise en œuvre aux spécificités de chaque territoire tant dans le pilotage que dans la mise en application du service.

*b) La loi dite ALUR du 24 mars 2014, l'inscription des SIAO dans la loi<sup>18</sup>*

L'inscription dans la loi des SIAO a été réalisée dans la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de 2014. Son chapitre V, « Faciliter les parcours de l'hébergement au logement » contient une sous-section intitulée très explicitement : « Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation » venant modifier le Code de l'Action Sociale et Familiale. L'intitulé du chapitre énonce très clairement l'objectif général. Cependant le texte pose également huit objectifs. Globalement, l'esprit de cette loi consacre l'ensemble de l'histoire de la veille sociale et énonce explicitement les orientations que se fixait l'État.

L'article L345-2 du CASF modifié par la loi d'orientation de 1998 prévoyait que le dispositif de veille sociale oriente les personnes vers l'hébergement ou le logement le mieux adapté à leur état<sup>19</sup>. Ainsi, l'article 30 de la loi ALUR dispose que « Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'État dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. ». La loi prévoit que dans chaque département, l'État conventionne avec une personne morale de son choix pour rendre ce service. La formulation de la loi met clairement une responsabilité d'animation d'un service public à la charge d'une personne morale. Elle dispose cependant que ce service doit être adapté aux spécificités locales. Sont en outre précisées les conditions de conventionnement entre les services intégrés et les autres opérateurs de l'hébergement et du logement et les modalités de fonctionnement de l'orientation et de l'accueil.

Les objectifs généraux de la mise en œuvre des SIAO, dans la continuité de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions et à la circulaire du 08 avril 2010, se concentrent sur l'amélioration de l'accès au droit au logement et à la fluidification des parcours des

---

<sup>18</sup> LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 30 dite loi ALUR

<sup>19</sup> Cf. ci-dessus 1.1.B.b.b

personnes en difficulté face à cela. Ces établissements contribuent à la mise en œuvre « d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement<sup>20</sup> ». La loi fixe huit grandes missions<sup>21</sup> :

- « recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ; »
- « gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa ; »
- « veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ; »
- « suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ; »
- « contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ; »
- « assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 et, lorsque la convention prévue au premier alinéa du présent article le prévoit, la coordination des acteurs mentionnés à l'article L. 345-2-6 ; »
- « produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ; »
- « participer à l'observation sociale. »

Ce texte constituera désormais la référence et définit avec précision le contenu du cahier des charges que l'État propose aux personnes morales chargées d'animer les SIAO en France. Il fixe en outre, dans son esprit, l'objectif d'une coordination unique et intégrée des parcours des usagers.

D) Un nouveau contexte : le logement d'abord et la montée en puissance de l'échelon infradépartemental dans l'élaboration des politiques publiques

Un nouveau contexte se fait jour ces dernières années avec l'émergence et la mise en œuvre progressive de deux nouveaux éléments dans l'organisation des politiques publiques d'accès au logement.

---

<sup>20</sup> Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

<sup>21</sup> Art. L. 345-2-4 du CASF

D'abord la montée en puissance de l'échelon infradépartemental dans le pilotage local de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'habitat est consacrée par la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles dite loi MAPTAM. Ce texte organise de nombreux transferts de compétences entre collectivités territoriales et renforce le rôle des intercommunalités dans l'aménagement du territoire. Ainsi les politiques locales du logement et de l'habitat sont impactées par ces décisions. Le pilotage de l'offre d'accès au logement, jusqu'alors centralisé dans les départements, dépend désormais de beaucoup d'acteurs différents et complexifie la mission de coordination des SIAO.

Ensuite la montée en puissance du concept de « politique du logement d'abord », issu de politiques anglo-saxonnes d'accès au logement, modifie la doctrine traditionnelle d'accompagnement des personnes en France en battant en brèche la logique de « parcours en escalier ». Le parcours « en escalier » est un mode d'accompagnement qui considère que le placement des personnes en hébergement ou dans un dispositif de logement adapté est transitoire et prévoit la stabilisation et l'apprentissage. Un changement individuel est attendu avant que les usagers soient considérés « prêts » à accéder à un logement. Le modèle du « logement d'abord » présente un paradigme radicalement différent reposant sur le droit fondamental au logement pour tous et sur le principe de permanence de celui-ci. L'accès au logement et le traitement de la situation sociale sont séparés. L'accompagnement porte sur la prévention des risques et le maintien dans le logement une fois celui-ci acquis.

Les missions originelles du SIAO sont confortées par cette logique considérant que la première évaluation de la situation des personnes doit être réalisée rapidement pour les orienter vers le dispositif le plus adapté à la situation et considérant que l'orientation ne dépend plus de l'accompagnement à réaliser mais du droit fondamental des personnes.

### **1.1.2 Une définition**

Définir ce qu'est un SIAO en quelques mots n'est pas chose aisée. Une définition exhaustive est paradoxalement peu pertinente. Je m'appuierai ici sur les missions que la loi confère au SIAO pour esquisser une définition.

En premier lieu, le SIAO est une personne morale dont le choix de la forme juridique est laissé à la libre appréciation des autorités préfectorales en fonction des contextes territoriaux. Les SIAO peuvent donc être des associations, des groupements d'employeurs, des fondations, des collectivités territoriales, etc. L'État a par ailleurs l'obligation de contractualiser avec ces personnes morales pour définir les missions, les moyens et les modalités de fonctionnement de celles-ci. Les missions déléguées par l'État dans ce cadre sont définies par la loi comme des services publics relevant d'un devoir de prise en charge par l'État. Les SIAO ont donc, à ce titre, des missions de

service public déléguées par l'État et par conséquent les obligations de moyens qui y sont adossées. Bien que réputées indépendantes par leur statut de droit privé, les structures porteuses de SIAO en France sont résolument tenues à des obligations de service public et ne sont, dans les faits, pas indépendantes. Il est important de souligner que les SIAO ne sont pas soumis au régime de l'autorisation des établissements médico-sociaux<sup>22</sup>.

En second lieu, il convient d'insister sur la portée de la délimitation territoriale voulue par la loi. Le périmètre départemental est ainsi retenu pour permettre une meilleure adaptation et une meilleure coordination des acteurs de la veille sociale. Cependant, une circulaire<sup>23</sup> de 2015 rappelle que la loi réclame la mise en œuvre de ce service par un opérateur unique compétent à la fois sur les domaines de l'insertion et de l'urgence mais aussi sur le domaine de l'accès aux dispositifs avec la maîtrise du numéro 115.

Troisième aspect, à propos des compétences attribuées aux SIAO, la loi insiste sur l'intégration de l'ensemble de la chaîne d'accès au logement ou à l'hébergement comme précisé ci-dessus. Cependant, la loi permet aux directeurs de Centre d'Hébergement de conserver la décision d'accueillir ou non les personnes orientées par le SIAO<sup>24</sup>. Ainsi, les SIAO n'ont le pouvoir que d'orienter les personnes mais ils conservent l'obligation de suivre les parcours des personnes orientées par ses soins, idéalement par la désignation d'un référent.

Quatrième aspect, les SIAO doivent participer activement à l'observation de l'offre et de la demande en matière de demande de logement et d'hébergement et plus largement à l'observation des besoins sociaux de son territoire. Il centralise pour ce faire l'ensemble des données collectées par les services d'accueil des personnes concernées et, au quotidien, tient à jour l'état de disponibilité des places d'hébergement d'urgence et de logement.

Pour conclure, la définition du public concerné par ces dispositions est double. La loi définit le public du SIAO très largement comme « les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant ». Le CASF<sup>25</sup> définit le public du dispositif de la veille sociale de la manière suivante : « Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité ». Elle définit par ailleurs que les SIAO s'adressent également à l'ensemble des opérateurs de la veille sociale<sup>26</sup> : les personnes morales de

---

<sup>22</sup> Circulaire n° DGCS/SD5B/2014/287 du 20 octobre 2014.

<sup>23</sup> Circulaire n° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)

<sup>24</sup> Article R. 345-4 du code de l'action sociale et des familles

<sup>25</sup> Article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles

<sup>26</sup> Art. L. 345-2-6 du code de l'action sociale et des familles

droit public ou de droit privé concourant au dispositif de veille sociale, les personnes morales de droit public ou de droit privé assurant l'accueil, l'évaluation, le soutien, l'hébergement ou l'accompagnement des personnes ou familles, les organismes bénéficiant de l'aide pour loger à titre temporaire des personnes défavorisées, les organismes qui exercent les activités d'Intermédiation Locative (IL) et de Gestion Locative Sociale (AGLS), les logements-foyers accueillant les personnes ou familles, les résidences hôtelières à vocation sociale accueillant les personnes ou familles, les dispositifs spécialisés d'hébergement et d'accompagnement, dont le dispositif national de l'asile, les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) et les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), les bailleurs sociaux, les organismes agréés qui exercent les activités mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, et enfin les Agences Régionales de Santé (ARS), les établissements de santé et les établissements médico-sociaux.

Les interlocuteurs du SIAO, ses pouvoirs en matière de coordination et ses obligations en termes de conventionnement sont larges.

Ainsi, je propose de définir un SIAO comme un service assurant dans son département d'implantation, par délégation de l'État, l'observation des besoins sociaux, la coordination des acteurs de la veille sociale, ainsi que l'accueil, l'évaluation des situations et l'orientation de toutes personnes en demande de secours vers les services les mieux adaptés à leur situation. Il fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne.

### **1.1.3 La partition des missions d'un SIAO et le fonctionnement de la veille sociale**

Je l'ai évoqué, chaque département organise, en fonction des spécificités propres à son territoire, un SIAO. De la même manière j'ai déjà évoqué la complexité et la densité du réseau de la veille sociale. Avant de décrire le fonctionnement spécifique du territoire isérois, il convient d'éclairer rapidement par des définitions ou des explications certains dispositifs et certains termes ou concepts qui reviendront régulièrement dans ce travail de mémoire et gêneront la compréhension s'ils n'étaient pas d'emblée clarifiés.

#### **A) Différencier urgence et insertion**

Le SIAO, nous l'avons dit, assure une mission d'orientation vers les dispositifs d'insertion et d'hébergement d'urgence. Que recouvrent ces dispositifs, à qui s'adressent-ils, comment sont-ils organisés, et quels sont les éléments qui les différencient ?

L'hébergement et le logement sont distingués par le statut d'occupation des locaux par les personnes (détection d'un bail).

#### **a) L'urgence**

L'hébergement d'urgence comprend une notion d'immédiateté. La réponse à une situation de détresse mettant en péril, de façon irréversible, la vie, la santé ou l'affiliation sociale des personnes relève de l'assistance obligatoire aux personnes en danger et doit être immédiate et inconditionnelle. Dès lors, l'orientation vers ces dispositifs est réalisée par le numéro d'urgence 115. Ce type d'hébergement ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation. Il faut préciser que l'hébergement d'urgence comporte une partie « pérenne », ouverte toute l'année, et une partie « hivernale », ouverte de novembre à avril de chaque année.

La durée est réputée courte, six mois, mais l'article 4 de la loi DALO institue le principe de continuité de l'hébergement : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.<sup>27</sup> ».

Le SIAO, via le 115, oriente les demandes vers l'hébergement d'urgence, puis dans un second temps réoriente les situations vers de l'hébergement d'urgence « pérenne ».

Traditionnellement, l'hébergement d'urgence est considéré comme une voie d'accès à l'hébergement d'insertion ou au logement. La politique du « logement d'abord » tend à remettre en cause ce paradigme comme nous l'avons évoqué plus haut.

#### *b) L'insertion*

L'hébergement d'insertion désigne traditionnellement les CHRS. Il reste un dispositif d'accueil temporaire destiné à « insérer » grâce à un accompagnement global les personnes en situation de fragilité sociale. Son accès, contrairement à l'urgence est conditionné à la formalisation d'un projet d'insertion. La durée de l'hébergement est réputée plus longue qu'en dispositif d'urgence du fait de la mise en place d'un processus d'accompagnement social qui demande du temps. Comme pour l'urgence, le DALO a remis en cause cette temporalité. L'orientation n'est pas immédiate et passe souvent par un processus d'admission (commissions diverses).

Traditionnellement, ce type d'hébergement est considéré comme une voie d'accès à un logement adapté à la situation en sortie d'accompagnement des personnes accueillies.

#### **B) Les différents dispositifs à distinguer**

Certains dispositifs méritent à leur tour d'être définis plus précisément. Le fonctionnement d'un SIAO croise de nombreux dispositifs, souvent différents à leur marge, dont il est complexe de différencier les spécificités. Ceux-ci fonctionnent par ailleurs souvent à

---

<sup>27</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, art. 4

l'image d'une poupée gigogne. Le plan « grand froid » est inclus dans le dispositif « hivernal » qui participe lui-même de la « veille sociale »...

a) *Le dispositif hivernal*

Activé pour une période de l'année comprise entre le 1<sup>er</sup> novembre de l'année n et le 31 mars de l'année n+1<sup>28</sup>, le dispositif hivernal est national puis décliné à l'échelon départemental. Il s'agit d'une mobilisation accrue des moyens d'hébergement d'urgence visant à mettre à l'abri les personnes vulnérables. Les places d'hébergement ouvertes pour cette période ne sont pas pérennes et ferment à son issue. Lors d'épisodes météorologiques extrêmes<sup>29</sup>, le plan « grand froid » est activé permettant la mobilisation de moyens supplémentaires (hôtels, gymnases, etc.).

b) *Le logement accompagné et le logement adapté*

Ce type de logement donne lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation. Il en existe de nombreuses déclinaisons (résidence sociale, maison relais, foyer de jeunes travailleurs, foyer pour travailleurs migrants, etc.<sup>30</sup>). Il est pérenne pour les personnes et constitue une étape stable dans les parcours résidentiels. L'accès à ces logements ouvre droit selon les publics à des dispositifs particuliers d'accompagnement visant le maintien dans le logement (Fonds Social pour le Logement, Aide Personnalisée au Logement, présence de travailleurs sociaux ou de soignants dans les résidences...).

## 1.2 Le contexte territorial du SIAO de l'Isère

Le territoire du département de l'Isère est très hétérogène. Entre les paysages de la vallée du Rhône, les régions montagneuses du sud-Isère, les vastes vallées périurbaines et la métropole grenobloise peu de caractéristiques communes permettent de résumer ce département. Bien que le dispositif de veille sociale couvre entièrement le département et bien que l'histoire du dispositif dévoile une adaptation de son architecture à ses disparités et à ses contextes territoriaux divers, l'essentiel des problématiques se concentrent dans la région grenobloise<sup>31</sup> ; créant une difficulté supplémentaire dans le développement d'un service à l'échelle départementale. Il convient d'abord de se saisir de l'histoire du dispositif et de celle de ses acteurs, dont la fondation Georges Boissel, pour comprendre

---

<sup>28</sup> En 2018, l'État a prolongé ce dispositif jusqu'au 30 juin pour favoriser la réussite de nouvelles orientations gouvernementales.

<sup>29</sup> Températures négatives la nuit et ne redevenant pas positive le jour pendant une période de plus de 48 heures

<sup>30</sup> Voir pour plus de détails sur certains dispositifs le *Guide des dispositifs d'hébergement ou de logement adapté* édité par la DGAS en 2008.

<sup>31</sup> L'agglomération grenobloise concentre 74% de l'offre de places en hébergement d'urgence. Le secteur du Nord-Isère en détient 18%. Le reste est réparti entre quatre autres secteurs du département (source : *Rapport d'observation 2017 pour l'année 2016* de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement, janvier 2018).

ensuite les jeux d'acteurs qui entourent le SIAO. Il faut ensuite saisir en quoi le public, dont ce réseau a la charge, est extrêmement difficile à cerner. Enfin, il faut rappeler les missions spécifiques assignées au nouveau SIAO de l'Isère et comment l'État entend piloter cette mission essentielle de service public.

### **1.2.1 Le réseau de la veille sociale et ses acteurs**

La région grenobloise bénéficie historiquement d'un réseau dense d'acteurs associatifs et de réseaux militants très actifs sur les questions sociales. Il faut pouvoir retracer l'histoire de la mise en œuvre du SIAO, et plus largement de la veille sociale, pour saisir les enjeux de chaque acteur. Je serai volontairement succinct sur la description de chaque association tant elles sont nombreuses. Je regrouperai par ailleurs arbitrairement, les opérateurs et les associations diverses dans une même catégorie d'acteur afin de faciliter la compréhension des enjeux globaux de ceux-ci même s'ils ne sont pas réellement unifiés.

#### A) Une histoire de la veille sociale en Isère

La veille sociale en Isère a une histoire plus vieille que les injonctions des politiques de lutte contre les exclusions et pourrait à ce titre, eu égard à Paris, paraître pour un territoire, si ce n'est précurseur, du moins volontariste. La première chose qui frappe en narrant cette histoire par l'entrée du SIAO en Isère, est qu'elle est essentiellement grenobloise. Non pas que le reste du département n'ait pas aussi un historique, celui-ci a néanmoins bien moins d'impact sur le cours de la construction de ce service public.

Dès 1998 et la création du numéro 115, le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Grenoble coordonne les débuts de la veille sociale. En 2004, la veille sociale est coordonnée par l'association Relais Ozanam. L'observation est réalisée par les associations Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL) et Un toit pour tous. Le 115 « jour » qui gère les appels en journée est confié au Relais Ozanam en 1998. Le CCAS de Grenoble conserve la gestion des appels de nuit. La transformation en SIAO du dispositif de veille sociale en 2010/2011 ne bouleverse pas cette organisation. Ce n'est qu'en 2013 que le CCAS de Grenoble confie la gestion des appels au 115 de nuit à l'association Relais Ozanam. La gestion de l'ensemble du 115 est confiée en 2014 à une troisième association : La Relève. L'OHL et Un toit pour tous conservent la fonction observation durant toute cette période. Après quelques allers-retours, l'association « SIAO 38 » voit le jour gouvernée par le relais Ozanam et La Relève. En septembre 2017, enfin, la fondation Georges Boissel reprend la gestion de l'établissement SIAO 38 puis en janvier 2018 intègre la fonction Observatoire à un établissement nouvellement créé « SIAO de l'Isère ».

Les orientations des ménages entrés dans les dispositifs d'urgence hivernaux (non-pérennes) vers des places en urgence pérenne sont effectuées par les équipes du 115 et une commission de « régulation ».

Médiatiquement associé au SAMU social de Paris, le 115 et les maraudes sur la voie publique sont dissociés en Isère. Les maraudes sont gérées en partie par des bénévoles de la Croix Rouge et du Vinci-Codex<sup>32</sup>. Certaines le sont par des collectivités territoriales comme à Grenoble ou à Bourgoin-Jallieu. De la même manière, depuis 2011, le volet « insertion » de la veille sociale, bien que les orientations soient centralisées dans le système d'information informatique du SIAO, sont gérées par des « Instances Politiques Locales » (IPL) chargées de piloter, chacune sur un territoire, les demandes et l'offre en hébergement d'insertion ou en logement adapté. Le dossier des demandeurs est instruit par des commissions locales *ad hoc* (POHI<sup>33</sup>) sur chaque territoire. Nous verrons plus loin dans ce document le découpage territorial retenu et toujours en vigueur aujourd'hui.

Le service public repose ainsi, depuis son apparition en Isère, sur de multiples acteurs, très différents dans leurs statuts, leurs missions et leurs modes d'action. Le nombre d'acteurs est un point important. En effet celui-ci a créé de multiples difficultés dans la mise en synergie de compétences et de missions différentes.

## **1.2.2 La fondation Georges Boissel**

### A) Histoire de la fondation

Le SIAO est le dernier établissement repris par la fondation. La fondation, depuis 1970, structure sa mission de gestion d'établissements sanitaires, médico-sociaux et sociaux autour de trois axes : la santé mentale, le handicap psychique et la réinsertion.

En 1931, le docteur Boissel crée un sanatorium au Domaine St Clair. Ce sanatorium suite à l'éradication de la tuberculose en 1960 donne lieu à d'autres prises en charge tournées vers la réinsertion des malades par le travail. Le docteur Boissel transmet ses biens à la fondation du même nom qu'il crée en 1970 et à laquelle la reconnaissance d'Utilité Publique est donnée la même année. L'autorisation de créer un hôpital psychiatrique sur le domaine est accordée en 1974 et évolue jusqu'en 2009 avec la création de ce qui deviendra en 2017 l'Établissement de Santé Mentale Portes de l'Isère (ESMPI). Dès 2013, la fondation souhaite diversifier ses activités en ouvrant une Maison d'Accueil Spécialisée (MAS) sur le domaine historique de St Clair. La sensibilité pour la réinsertion de la fondation lui permet de reprendre les activités de l'ARS38 à Bourgoin-Jallieu en 2014 (renommé ALPA), Miléna à Grenoble en 2015 puis Solidarité femmes – l'arbre fruité

---

<sup>32</sup> Association créée à Grenoble en octobre 1990 qui dispose de véhicules qui permettent d'aller à la rencontre des personnes SDF.

<sup>33</sup> Pôle d'Orientation en Hébergement d'Insertion (POHI)

à Grenoble en 2016. La reprise du SIAO fin 2017 est le fruit de la confiance que l'État accorde à la fondation pour mener des activités d'insertion et d'hébergement depuis plusieurs années. En 2018, la fondation structure son siège ; le poids financier du secteur social dans ses comptes représente près de 5 millions d'euros sur 45 millions de chiffre d'affaire annuel.

La gouvernance d'une fondation est, par rapport à celle d'une association, plus stable, plus pérenne, en tout cas moins soumise aux changements de présidences fréquents auxquelles peuvent soumettre les jeux démocratiques d'une association. Cette stabilité et celle des grandes orientations qui en découlent sont un point important pour comprendre le choix de l'État de confier la gestion du SIAO à une fondation.

#### B) L'inscription du SIAO dans son projet stratégique

La fondation Georges Boissel s'est dotée d'un projet stratégique 2017-2021. Elle se donne notamment comme mission de participer à la structuration de son secteur d'activité. La reprise du SIAO s'inscrit dans cet axe qui comprend à la fois la reprise d'établissements qui peuvent concourir à l'accomplissement de son objet social et à la fois la volonté affichée de devenir un acteur de référence, un acteur structurant du secteur de l'insertion.

La montée en charge d'une activité d'insertion sociale au sein de la fondation répond à l'objectif de concourir au développement de la justice sociale.

### 1.2.3 Les publics du SIAO

« Quel point commun y a-t-il entre un sans-papier, une femme battue fuyant les violences du conjoint et un jeune à la recherche d'un emploi dans une région où il ne dispose d'aucun point de chute ? »<sup>34</sup>. C'est ainsi que D.ZEINEDI-HENRY illustre le constat d'une population seulement réunie par un statut administratif similaire. Alors que plusieurs approches typologiques sont débattues en France (approche par le parcours résidentiel, approche par le processus de désaffiliation, approche par les étapes successives de « clochardisation », approche psychiatrique ; *etc.*), aucune ne permet de circonscrire en une réalité unique le statut de SDF.

#### A) Une tentative de définition en creux

Définir le public par les statistiques est un exercice périlleux. La tentative qui consisterait à établir une typologie des demandeurs en fonction des demandes souffrirait d'un biais évident ; aujourd'hui, la demande est-elle largement conditionnée à l'offre disponible ? En effet, si les usagers demandent la distribution de couvertures ou de nourriture, c'est que

---

<sup>34</sup> ZEINEDI-HENRY D. *Les SDF et la ville. Géographie du savoir-survivre*, éd. Bréal, Paris, 2002, 288p.

nous leur proposons. Les rapports d'observation axent assez largement leurs propos sur la capacité de réponse aux demandes formulées dans le cadre d'un appel au 115, lors d'une rencontre avec une maraude ou dans un accueil de jour. Cependant ceux-ci ne pointent pas le profil des personnes concernées et les problématiques qu'elles rencontrent. Seul le point de vue statistique est abordé ; il est largement insuffisant pour permettre de caractériser le public.

Avec l'arrivée, en Isère particulièrement<sup>35</sup>, de migrants souvent sans titre de séjour dans les publics de l'hébergement d'urgence, une question autour de l'accès aux droits de ces personnes se fait jour. Celles-ci sont orientées par défaut d'accès aux dispositifs à leur destination. Je constate également que pour les ménages reçus dans les structures d'hébergement, l'errance est souvent le fruit d'un accès inadapté aux droits. Le SIAO semble le dernier rempart avant la rue pour sa partie insertion ; le premier recours à exercer lorsqu'on se trouve à la rue pour son volet urgence. Nombre de dispositifs existent en France pour prévenir les expulsions ou accompagner le maintien dans le logement des ménages fragilisés (FSL, intermédiation locative, etc.) depuis la loi BESSON en 1990. Les ménages faisant appel au SIAO ont peu bénéficié de ces dispositifs. Mon hypothèse, pour trouver une définition globale du public s'adressant au SIAO en France, est une absence de recours ou une privation d'accès au droit. La loi de 1998 dans son esprit conforte cette hypothèse en affirmant la nécessité de faciliter l'accès aux droits fondamentaux. Pour moi, aujourd'hui, le plus petit dénominateur commun entre ces personnes extrêmement différentes est une rupture dans l'accès à leurs droits, qui mène à des parcours résidentiels chaotiques. Julien DAMON considère pour sa part que « rassembler sous le même vocable<sup>36</sup> la famille tout juste expulsée de son logement et le sans-abri n'est pas une caractéristique propre des individus mais plutôt une circonstance vécue, plus ou moins longtemps pour certaines personnes<sup>37</sup> ». En matière de définition d'un groupe sociopolitique, mieux vaut dans le champ de la pauvreté ne pas avoir de certitude...

#### B) Le contexte particulier en Isère

L'offre globale en insertion représente 5211 places dont 1993 sont gérées par le volet insertion du SIAO. Ce volet dénombre 1635 demandes en 2016. Sur le volet urgence, 4087 ménages différents ont exprimé une demande d'hébergement d'urgence auprès du SIAO.

---

<sup>35</sup> Le département est une préfecture « Guichet Unique de Demande d'Asile », cf. paragraphe suivant

<sup>36</sup> Les sans domicile fixe

<sup>37</sup> Julien DAMON, *Diogène*, n°38, 1997, page 249.

À partir des statistiques de l'année 2016 publiées en 2017 dans le rapport d'observation du SIAO de l'Isère<sup>38</sup>, on peut dégager un profil type du demandeur d'hébergement d'urgence auprès du 115 : « [...] il apparait que ce ménage est un homme isolé (51%), jeune (56% des demandeurs ont entre 21 et 39 ans), en errance résidentielle (67%) et qui est majoritairement de nationalité hors-UE (53%). ». Quelques évolutions apparaissent néanmoins et peuvent, sur le terrain, accentuer les difficultés par manque de dispositifs adaptés. Les demandeurs de moins de 30 ans représentent à eux seuls 34% de la demande exprimée. La demande des ménages de plus de 60 ans augmente significativement avec une évolution de 6% en un an. Ces ménages représentent 9% de la demande.

68% des demandes (dont 75% d'hommes) proviennent de personnes isolées. Cette demande augmente de 12% en un an. Les femmes seules avec enfants représentent 14% des demandes. L'évolution de la demande de familles monoparentales est de 14% entre 2015 et 2016.

Il faut pourtant distinguer ici ceux qui demandent un hébergement d'urgence de ceux qui sont en demande d'un hébergement d'insertion ou d'un logement puisque seulement 13% provenaient d'une structure d'hébergement d'urgence en 2016<sup>39</sup>. Une des explications réside dans la faible mobilité résidentielle des personnes une fois admises en structure d'insertion du fait de la carence de réponses adaptées pour la suite. Toujours selon les données 2016 : « 7% du public provenant de l'urgence est admis en structure d'insertion. ». Ces chiffres laissent apparaître une absence d'articulation entre l'urgence et l'insertion, j'y reviendrai plus tard dans ce travail.

En l'absence de places en Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA) on note une augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile ou de personnes dépourvues de titre de séjour qui deviennent des publics de l'hébergement d'urgence. Le SIAO ne dispose pas de statistiques concernant le statut administratif des personnes, cependant 53% de la demande provient ainsi de personnes de nationalité hors-Union Européenne (UE). Cet état de fait découle de deux éléments : la crise migratoire actuelle d'une part qui pousse, d'autre part, les demandeurs d'asile vers les préfectures « Guichet Unique de Demande d'Asile » (GUDA) dont l'Isère fait partie.

#### **1.2.4 Le cahier des charges du SIAO de l'Isère, une commande clarifiée<sup>40</sup>**

L'État en Isère a dénoncé la gestion par les associations grenobloises en juin 2017<sup>41</sup> et décidé de confier celle-ci à la fondation Georges Boissel en septembre 2017. L'appel à

---

<sup>38</sup> *Rapport d'observation 2017 pour l'année 2016* de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement, janvier 2018

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Cf. cahier des charges du SIAO de l'Isère en 2017, DDCS de l'Isère en annexe

projet qui a permis ce transfert de gestion a impulsé une dynamique de regroupement des compétences légales du SIAO au sein d'un établissement unique. Il a ainsi clarifié les termes des missions du SIAO.

Pour saisir les changements à impulser en Isère aujourd'hui, il faut pouvoir mettre en parallèle le fonctionnement actuel et les termes du cahier des charges. Une explication de ce fonctionnement aurait pu intervenir plus tôt dans ce travail ; ainsi certains éléments apparaissent déjà dans les paragraphes précédents.

#### A) L'organisation actuelle du SIAO dans le département

Le SIAO est organisé en deux volets distincts l'un de l'autre : l'urgence et l'insertion.

##### a) *Le volet urgence*

L'établissement SIAO de l'Isère ne gère actuellement en son sein que le volet urgence à travers plusieurs outils :

- Le SIAO, à travers son système d'information informatisé, recense l'ensemble de l'offre en hébergement d'urgence et d'insertion du département et tient à jour en temps réel la disponibilité des places.
- Le numéro d'urgence 115 effectue 24 heures/24 et 7 jours/7 les orientations vers les places d'urgence hivernale. En lien permanent avec les équipes des associations de maraudes et les services d'urgence (police, SAMU, pompiers) le 115 est en capacité de déclencher des visites dans les rues pour évaluer l'état de vulnérabilité des personnes et leur apporter de l'aide alimentaire ou logistique (duvet, etc.).
- Dès que des disponibilités sont déclarées par les opérateurs de l'hébergement, le service opère l'orientation vers les dispositifs d'hébergement d'urgence pérennes afin d'assurer la continuité de la prise en charge des personnes jusqu'à leur entrée dans un logement adapté ou en hébergement d'insertion.
- La fonction observatoire du SIAO centralise les données des opérateurs (maraudes, hébergement, 115, etc.) et les analyse pour rédiger un rapport d'observation annuel relatif à l'offre et à la demande en hébergement et en logement dans le département. Cette fonction permet également de suivre l'activité du service et des opérateurs en temps réel afin d'adapter les dispositifs aux besoins rencontrés sur le terrain. De nombreuses remontées statistiques sont réalisées vers les décideurs du SIAO et vers les autorités préfectorales ou de l'État en région pour suivre l'évolution de la situation, particulièrement lors de la période hivernale.

---

<sup>41</sup> Cf. Lettre de dénonciation du Préfet en annexe.

- Les SIAO sont désignés comme des animateurs du réseau de la veille sociale dans leur département. En Isère, le SIAO assure le secrétariat du Comité de veille et anime plusieurs instances dont les deux principales sont la réunion du Dispositif Mobile 115 (DM115) et la commission de régulation hebdomadaire.
- La gouvernance de l'établissement et des services publics qu'il anime est répartie en deux instances :
  - o Un comité technique mensuel chargé de veiller aux conditions techniques de réalisation du service. Il est composé de fonctionnaires de l'État (représentant de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS)) et des cadres de l'établissement ;
  - o un comité de pilotage annuel élargi composé des représentants d'associations du territoire, de la préfecture, des différents présidents des collectivités territoriales principales du territoire (Conseil Départemental, Intercommunalités, grandes villes).

#### *b) Le volet insertion*

Le volet insertion du SIAO n'est pas intégré à l'établissement. Celui-ci a cependant la mission de l'animer et de le coordonner dans un souci d'harmonisation des pratiques. Ce volet est historiquement territorialisé<sup>42</sup>. L'activité est menée sur chaque territoire par des Pôles d'Orientation de l'Habitat d'Insertion (POHI) rattachés pour deux d'entre eux à des intercommunalités, pour l'un à un CCAS, pour le dernier à une association. Au quotidien les agents de ces POHI :

- centralisent les demandes d'hébergement d'insertion ou de logement adapté envoyées par les prescripteurs ;
- instruisent les dossiers de demande ;
- Les présentent en commission.

Les POHI sont pilotés par des Instances Politiques Locales (IPL) composées, outre les représentants de l'État et du Préfet, des élus locaux et des opérateurs locaux.

#### **B) Ses moyens**

Les moyens du SIAO en propre sont concentrés sur un site unique situé à Grenoble. L'équipe du SIAO de l'Isère est composée de sept écoutants sociaux (6.4 Équivalent Temps Plein (ETP)) affectés au 115 et à l'orientation vers les dispositifs d'urgence pérennes. Une personne à temps plein est affectée à la mission observatoire et au suivi

---

<sup>42</sup> Cf. carte de l'Isère en annexe

technique du système d'information informatisé. Une cheffe de service à temps plein coordonne l'équipe. La direction représente 0.3 ETP<sup>43</sup>.

Le budget prévisionnel total de l'établissement est de 530 000 € en année pleine pour 2018.<sup>44</sup>

Les moyens consolidés du service sont beaucoup plus importants mais dispersés. En effet en réalisant la somme des moyens alloués à l'animation territoriale des POHI (environ 6 ETP), les subventions allouées aux structures d'accueil de jour ou de maraudes qui réalisent les évaluations sociales et les moyens propres de l'établissement, l'Isère consacre à la veille sociale des montants équivalents aux départements de même importance<sup>45</sup>.

### C) Les termes du cahier des charges

Ce fonctionnement est régi par un cahier des charges précis. Jusqu'à présent, en Isère, le SIAO était un service réparti sur plusieurs structures. Il l'est encore mais dans une moindre mesure à l'heure actuelle puisque le volet insertion n'a pas encore été intégré. Le cahier des charges en Isère se concentre par conséquent sur le repositionnement du service dans ses missions initiales. Unique différence avec les conventions précédentes, celle-ci concentre l'ensemble des missions prévues par l'article 30 de la loi ALUR sur un établissement unique mais insiste sur le maintien du dispositif infradépartemental. Le cahier des charges insiste sur le fait que « le SIAO constitue un service public [...] dont l'État est le maître d'ouvrage et assure la gestion indirecte »<sup>46</sup> mais aussi que « l'opérateur agit en qualité d'opérateur de l'État. Par conséquent, il est tenu [...] au respect des instructions préfectorales ; il est positionné sous la responsabilité de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale »<sup>47</sup>. Ce cahier des charges rappelle également quelques orientations sous le pilotage de l'État, dont la nécessité de s'inscrire dans la démarche de « logement d'abord » qui mettra le SIAO dans l'Isère dans une position particulière : assumer l'orientation vers l'hébergement d'urgence d'une part mais ne pas avoir la maîtrise des orientations vers l'hébergement d'insertion ou le logement adapté.

Le cahier des charges nomme le SIAO « Unique »<sup>48</sup>. Celui-ci édicte les quatre missions prévues par la circulaire du 08 avril 2010 et par l'article 30 de la loi ALUR : « 1. Simplifier les démarches d'accès à l'hébergement [...] 2. Traiter [...] les demandes en s'appuyant

---

<sup>43</sup> Cf. organigramme SIAO de l'Isère en annexe

<sup>44</sup> Cf. budget prévisionnel en année pleine du SIAO en annexe.

<sup>45</sup> Cf. paragraphe 2.4.2.B

<sup>46</sup> « Cahier des charges du SIAO de l'Isère », préfecture de l'Isère, I.3 – « Objectifs du SIAO » cf. en annexe

<sup>47</sup> « Cahier des charges du SIAO de l'Isère », préfecture de l'Isère, I.4 – « Les missions du SIAO unique » cf. en annexe

<sup>48</sup> *Ibid.*

sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre [...] 3. Coordonner les différents acteurs [...] et améliorer la fluidité hébergement-logement ; 4. Participer à la constitution d'un observatoire départemental [...] ». Il distingue cependant deux types de fonctions : des fonctions généralistes de coordination et d'observation ainsi que des fonctions opérationnelles de gestion de l'attribution des places d'hébergement disponibles. Le lien entre les volets insertion et urgence est clairement positionné dans un cadre conventionnel entre les POHI et le SIAO sur lequel le cahier des charges insiste. Il est inutile à ce stade d'entrer dans le détail de chacune des deux fonctions que nous aborderons plus tard dans ce travail.



## 2 Des équilibres difficiles à tenir

L'analyse des leviers positifs d'action et des dysfonctionnements du SIAO passe par une réflexion systémique autour de la question centrale des parcours des usagers vers l'hébergement ou le logement qui est la finalité du travail de l'ensemble des acteurs gravitant autour du SIAO. J'évoquerai d'abord les difficultés autour de la mise en œuvre concrète des parcours avant d'étudier les dynamiques du réseau d'acteurs et les écueils comme les leviers que je rencontre en interne à l'établissement. Aborder la question des moyens me paraît central et j'évoquerai le sous-dimensionnement chronique du service en Isère avant de conclure en argumentant la problématique qui émergera de ce diagnostic.

### 2.1 La mise en œuvre des parcours

Parmi les objectifs d'un SIAO réside en bonne place l'injonction de favoriser la fluidité<sup>49</sup> des parcours des usagers entre le volet urgence et le volet insertion de l'hébergement ou du logement. Je commencerai par expliquer ce qui, selon moi, pourrait être un parcours idéal, avant de critiquer la mise en œuvre de la politique du « logement d'abord » en Isère afin d'identifier les principaux freins à cette « fluidité » du parcours des usagers.

#### 2.1.1 Un parcours type<sup>50</sup>

Il n'y a pas de parcours idéal évidemment. Chaque situation étant différente, chaque parcours le sera. Il n'est par ailleurs pas dans mon intention d'idéaliser un parcours dans le champ de l'hébergement d'urgence ou du logement adapté. Cependant il est possible, en effectuant une lecture linéaire des dispositifs, de modéliser un parcours « type » ou tel qu'il devrait se dérouler en ne gardant que ses aspects théoriques.

Une personne, ou un ménage, est d'abord « repérée » via un appel au 115. Le 115 est la porte d'entrée unique vers les dispositifs d'hébergement d'urgence. Elle peut ensuite être orientée vers trois types de dispositifs : une maraude ou un accueil de jour pour des aides en nature (nourriture, vêtements, duvets, douche, etc.) s'il n'y a pas de demande d'hébergement de la part de l'utilisateur ou pas de places vacantes, un hébergement

---

<sup>49</sup> Parmi les définitions que donne le Larousse 2017 du terme « fluidité », deux peuvent s'appliquer à notre contexte pour saisir ce que signifie l'expression « fluidifier les parcours ». La première se réfère à la notion de passage (pour nous entre le volet urgence et le volet insertion) en décrivant « la qualité d'un trafic qui s'écoule régulièrement ». C'est cette définition que l'on retrouve dans la plupart des écrits à propos de mobilité résidentielle. La seconde, issue du vocabulaire économique, désigne « la situation d'un marché dans laquelle l'offre s'adapte aisément à la demande ou la demande à l'offre ». L'association des deux définitions permet de saisir ce que pourrait être la « fluidité des parcours » : une mobilité qui s'opère aisément d'un dispositif à l'autre, dispositifs qui seraient cohérent avec la demande des usagers.

<sup>50</sup> Cf. Schéma de fonctionnement actuel du SIAO en annexe

d'urgence du dispositif hivernal qui consiste la plupart du temps en une « mise à l'abri » nocturne d'une très courte durée (de une à trois nuits consécutives), enfin vers un hébergement d'urgence pérenne en fonction des places disponibles et si un diagnostic social a pu être établi de façon suffisamment précise pour orienter la personne de manière pertinente (statut administratif, *etc.*). L'hébergement du dispositif hivernal peut aboutir à une réorientation vers un hébergement d'urgence pérenne par la suite. Chacune de ces solutions donnent lieu à une évaluation de la situation par un travailleur social qui permettra d'orienter la personne vers un dispositif pérenne ou depuis un dispositif pérenne vers un dispositif d'insertion ou de logement adapté.

Pour passer de ces dispositifs d'urgence aux dispositifs d'insertion, la personne peut également, en fonction de l'évaluation qui sera faite de sa situation être orientée vers diverses structures. Soit le statut administratif de la personne relève du droit de l'asile et de l'immigration et l'Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII) intègre cette personne dans un centre adapté (Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), Centre d'Hébergement d'Urgence (CHU), *etc.*) ; soit la personne relève du droit commun et un prescripteur portera un dossier unique de demande d'hébergement ou de logement adapté auprès des commissions territorialisées qui orientent ensuite les demandes vers les établissements. Le logement autonome est l'aboutissement de ce parcours.

### **2.1.2 La mise en œuvre du logement d'abord**

On voit se dessiner ici que le lien entre le volet « urgence » et le volet « insertion » n'est pas établi par le SIAO mais par un prescripteur qui peut être un établissement d'hébergement ou un service social d'une institution (Hôpitaux, Conseil Départemental, CCAS, *etc.*). Le suivi dans la situation subit ici une première rupture.

La politique de « logement d'abord » permet une première évaluation de la situation sociale de la personne et une orientation directe vers un dispositif adapté dans l'éventail des possibilités décrites précédemment. Sa mise en œuvre trouve son premier frein dans le cloisonnement urgence / insertion mais, je le montre ci-après, ce n'est pas l'unique source de difficulté.

## **2.2 Les dynamiques du réseau d'acteurs**

Le réseau d'acteurs de la veille sociale est particulièrement dense en Isère avec de très nombreuses structures. Nous l'avons vu, pour ceux qui participent au champ de l'hébergement, les enjeux sont élevés. J'expliquerai dans un premier temps que ces enjeux créent une logique concurrentielle avant de regarder comment cette logique mène à une absence de stratégie commune et qu'il est, de fait, difficile de faire accepter une coordination.

## 2.2.1 Les enjeux des acteurs locaux

Les acteurs locaux en Isère interagissent bien sûr entre eux au sein d'un système dont ils subissent et créent les dynamiques<sup>51</sup>. Il m'importe de décrire les enjeux qui les animent, bien qu'une description exhaustive propre à chacun soit irréalisable. Ainsi je propose de regrouper les acteurs en trois grands groupes dont les membres sont réunis par les similitudes des enjeux qui les animent.

### A) L'État

Depuis la promulgation de textes législatifs encadrants le fonctionnement des SIAO et l'obligation pour lui d'organiser un service public de l'hébergement et du logement, l'État en Isère a tenté de s'adapter au contexte local. Tenant d'abord compte des dispositifs existants, ce dernier n'a pas souhaité au début la création d'un SIAO unique mais a maintenu dans leurs missions les opérateurs animant déjà les divers volets. La territorialisation du volet « insertion » en 2011 à travers les POHI a été gouvernée dans ce même souci d'adaptation. Cependant, l'obligation de conclure des conventions avec les opérateurs a conduit l'État à imposer des conditions de neutralité et de loyauté dans la conduite de ce service public qui ne convenaient pas aux associations historiques. Ces divergences ont entraîné, au fil du temps, un défaut de confiance entre l'État et les opérateurs. L'expérimentation « un chez soi d'abord » lancée en 2011<sup>52</sup> à laquelle l'Isère avait participé a, à l'époque, mis en évidence la nécessité de coordonner mieux les volets insertion et urgence du SIAO en les regroupant au sein d'une même structure. L'enjeu pour l'État était dès lors de donner au SIAO l'envergure que lui confiaient les textes en devenant une plateforme unique de coordination de ces questions. La position des associations n'a pas permis à l'État de revenir sur les décisions qu'il avait prises. L'État, à travers la DDCS, a mobilisé trois agents (trois ETP) pour mettre en œuvre et assurer le suivi des missions normalement déléguées au SIAO. Faisant suite à de nombreux dysfonctionnements, le préfet a dénoncé durant l'été 2017<sup>53</sup> les conventions avec les opérateurs historiques et proposé pour la première fois un appel à projet<sup>54</sup> adossé à un cahier des charges créant un SIAO unique, permettant la permanence de l'organisation territoriale du volet « insertion ». L'enjeu principal de l'État aujourd'hui est de retrouver la

---

<sup>51</sup> Cf. CROZIER M et FRIEDBERG E, *L'acteur et le système*, 1977, Paris, Seuil, 436p.

<sup>52</sup> Prolongée par un appel à projet d'expérimentation du « logement d'abord » émis par la DIHAL en 2017 dont la réponse est coordonnée par Grenoble Alpes Métropole. La demande de subvention a été déposée en avril 2018 pour une mise en œuvre à partir de septembre 2018.

<sup>53</sup> Cf. lettre du préfet datée du 03 juillet 2017 en annexe.

<sup>54</sup> Disposition obligatoire prévues par les textes juridiques concernant les modalités de mise en œuvre des SIAO.

confiance en la loyauté de son délégataire du SIAO comme l'exige la loi et de reconstruire dans le département un service public dénué d'objectifs politiques et militants<sup>55</sup>.

#### B) Le Plan départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées en Isère (PALDHI)

Ce plan départemental, prévu par la loi, est le document cadre d'organisation et de mise en œuvre adaptée aux besoins des territoires de la politique de l'hébergement et du logement pour les personnes défavorisées. Il a été rédigé pour la période 2014-2020 sans la contribution du SIAO qui en est pourtant, dans les textes, un acteur majeur. En effet, ce document n'a pas de vocation politique. Les opérateurs du SIAO, jusqu'alors politisés, souhaitant en faire un instrument politique, le Conseil Départemental et l'État ont décidé de le rédiger sans eux. Le choix de la nouvelle majorité au Conseil Départemental en 2015 de ne pas remettre en cause ce texte en le dénonçant par anticipation démontre son caractère neutre et technique. Ce choix démontre également que le PALDHI est un reflet réaliste des besoins des territoires en matière d'organisation de l'hébergement et du logement. Le Conseil Départemental travaille actuellement à l'inscription de son Schéma Départemental du Premier Accueil (SDPA) dans ce plan. Ce schéma est l'expression de l'architecture qui permettra aux acteurs d'organiser l'évaluation sociale des situations des demandeurs d'hébergement afin de les orienter vers la solution la plus adaptée à leurs besoins dans une dynamique de « logement d'abord ».

L'enjeu de la réécriture prochaine de ce plan est de pouvoir intégrer le SIAO comme « la pierre angulaire » de sa mise en œuvre et de son animation<sup>56</sup>.

#### C) Les opérateurs de l'hébergement, du logement et du dispositif mobile

Au risque d'être caricatural, les acteurs de cette catégorie jouent leur survie pour la plupart. Certains opérateurs de l'hébergement, ayant investi pour des raisons financières le champ de l'hébergement d'urgence hivernal (les mises à l'abri, les gymnases) peu rémunérateur se sont trouvés en difficultés économiques. Ces difficultés les conduisent d'année en année à reprendre des dispositifs du même champ créant de ce fait un cercle vicieux. Le réseau des opérateurs de la région grenobloise est par ailleurs dans une culture de l'expérimentation qui, si elle a été rendue possible dans un contexte budgétaire moins contraint, n'est plus financée aujourd'hui. L'un des enjeux pour ces opérateurs est de sortir de ces logiques et de ces cultures et de repositionner les habitudes de leurs

---

<sup>55</sup> Ces enjeux m'ont été exprimés lors d'un entretien avec la Directrice Départementale de la Cohésion Sociale le 02 mai 2018 à Grenoble.

<sup>56</sup> Ces enjeux m'ont été exprimés lors d'un entretien avec la Directrice Départementale de la Cohésion Sociale le 02 mai 2018 à Grenoble.

structures dans un contexte défavorable exigeant une évolution de leurs modèles économiques.

Les opérateurs principaux des accueils de jour ont pour leur part de graves difficultés immobilières. Pour l'un, les locaux qu'il occupe sont trop petits. Pour l'autre les locaux devront être détruits à courte échéance. Ces difficultés empêchent ces accueils de jour de positionner leur projet face au volume de plus en plus important de demandes qu'ils reçoivent. Le Conseil Départemental ayant tardé à écrire son Schéma Départemental du Premier Accueil ne prend en effet plus en charge pour l'heure cette mission. Les usagers qui se retournent vers les accueils de jour demandent un accompagnement social pour lequel ces opérateurs n'ont pas la compétence. L'enjeu ici porte sur le choix de se recentrer sur leurs missions historiques ou de prendre le risque de s'adapter à la nouvelle demande des usagers dans un contexte incertain du fait du positionnement ambigu du Conseil Départemental.

Le département de l'Isère compte aussi quelques structures d'hébergement d'urgence gérées par des bénévoles. Ces structures reçoivent pour de courtes durées des personnes essentiellement sans droit ni titre ou en droit minorés<sup>57</sup>. Ces personnes ne peuvent plus bénéficier de l'Allocation de Logement Temporaire (ALT)<sup>58</sup>. Les structures devront sans doute accueillir des personnes répondant aux critères d'accès au droit commun ce qui repositionne les raisons de leur constitution initiale, ces collectifs émergents souvent de la volonté de venir en aide aux personnes migrantes.

Enfin, les associations porteuses de maraudes sur le département ont peu d'enjeu si ce n'est celui de pouvoir poursuivre leurs actions, à la place qui est la leur et qui est pour l'instant peu définie dans les conventions avec la DDCS. Cette dernière souhaite réécrire ces conventions et fixer des objectifs de professionnalisation à moyen terme à ces structures. Pour ces structures, le partenariat et la coopération avec le SIAO est un enjeu fort.

De manière générale, la synergie entre les compétences et les missions de l'ensemble de ces opérateurs est délicate à créer d'une part du fait de leurs nombres et de la densité de ce réseau et d'autre part du fait de modèles économiques fragilisés.

#### D) Les associations et les collectifs militants

Au sujet des associations et collectifs militants les acteurs disposent de peu d'information sur les objectifs et les enjeux qui les animent si ce n'est par la lecture des revendications

---

<sup>57</sup> L'expression vient du vocabulaire juridique du logement et désigne une personne occupant des locaux sans droit ni titre d'occupation (bail *etc.*). Appliqué à l'asile, l'expression désigne une personne n'ayant aucun titre de séjour et par conséquent aucun droit sur le territoire français.

<sup>58</sup> L'ALT a été créée par la Loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. L'ALT est donnée directement aux hébergeurs dans le but de loger pour de courte période des personnes dans l'urgence sociale.

qu'ils portent. Ainsi, à part la capacité de médiatiser certains événements, peu d'enjeux sont lisibles de la place qui est la mienne aujourd'hui.

### **2.2.2 Une logique concurrentielle**

Les contractions budgétaires successives et à venir ainsi que les logiques nationales d'attribution des financements par des appels à projet ont menés les acteurs de la solidarité sur un chemin précaire. Ainsi, la totalité des dispositifs et des places autorisées en hébergement d'urgence et en logement adapté en Isère le sont via des appels à projets régionaux ou départementaux. Les DDCS sont elles-mêmes dans une logique de répartition de l'enveloppe du Budget Opérationnel de Programme 177<sup>59</sup> (BOP 177) alloué à la région (DRJSCS) sur la base d'indicateurs quantitatifs négociés par les directions des DDCS.

Les acteurs locaux, dont le financement est le sujet de ces négociations internes à l'État, entrent donc dans une logique concurrentielle en devant apporter la preuve de la réalisation d'objectifs quantifiés à leur DDCS de rattachement dans une dynamique d'évaluation de l'activité permettant de perpétuer les financements. L'exemple de l'association AREPI<sup>60</sup> à Grenoble est un exemple intéressant de la dynamique dans laquelle se trouvent les acteurs locaux. Afin de donner des gages de bonnes volontés à l'État, mais aussi pour réussir à équilibrer un exercice budgétaire délicat, cette association a pris en charge l'ouverture de gymnase dans le cadre du dispositif hivernal de mise à l'abri. Les financements permettant uniquement de tenir ces ouvertures de gymnases n'ont d'une part pas permis de sécuriser le budget de l'association en dégagant de l'excédent, mais ont aussi rendu l'association dépendantes de ces dispositifs. Ainsi les associations iséroises se livrent-elles à une concurrence voilée, qui ne dit pas son nom, face à un État financeur qui a su en tirer parti.

En effet, l'État profite de ces appels à projet pour promouvoir l'intervention d'opérateurs extérieurs au département, évitant ainsi d'avoir à faire face au militantisme de certaines associations historiques qui usaient habituellement des fonds du BOP 177 différemment de leur destination. C'est comme cela que la fondation Boissel, par exemple, a pu reprendre la gestion d'établissements du secteur et en particulier du SIAO.

### **2.2.3 Une absence de stratégie inter associative commune**

Cette logique concurrentielle ainsi que le manque de loyauté aux politiques de l'État de la part de certains opérateurs, dénoncé par la DDCS et le Préfet de l'Isère, entraîne un défaut de stratégie inter associative sur le département. Cette situation entraîne

---

<sup>59</sup> Programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »

<sup>60</sup> Arepi L'Étape (Association Régionale pour L'Insertion L'Étape)

également un défaut de stratégie commune entre l'État et les associations et plus globalement au sein du réseau de la veille sociale.

Aucune vision globale n'étant promue sur le territoire départemental, la coordination des actions à destination des personnes en situation d'urgence sociale est complexe à organiser. La mise en œuvre de la logique du logement d'abord est freinée en partie en raison de ce défaut. Mais l'impact est aussi ressenti dans le suivi du parcours des usagers qui peut être marqué de nombreuses ruptures de prise en charge ou de défaut de transmission d'informations. Cet état de fait n'est heureusement pas volontaire mais imputable à l'organisation quasi-autarcique des opérateurs dans la prise en charge des personnes. Ainsi les animateurs des POHI, essentiellement des collectivités territoriales, agissent indépendamment de ces enjeux associatifs mais aussi indépendamment d'une stratégie globale. Ainsi également, les hébergeurs ou les opérateurs du dispositif mobile agissent en fonction de leurs propres projets associatifs sans l'articuler à une stratégie commune.

#### **2.2.4 Un réseau sans coordination et sans gouvernance**

Les différentes instances de coordination et de gouvernance instituées en Isère sont, si l'on suit les textes, animées par le SIAO. On en compte actuellement huit différentes ! Chacune a ses compétences. Aucune d'elle aujourd'hui ne coordonne globalement la mise en œuvre de ce dispositif que l'on peut qualifier sans risque de « mille-feuille ».

La veille sociale<sup>61</sup> est coordonnée par un comité de veille, convoqué par le Préfet, dont les membres représentent le réseau des opérateurs du champ de l'urgence sociale. On y trouve pêle-mêle Médecin du Monde, le Conseil Départemental, les opérateurs de l'hébergement d'urgence, les services de police et des hôpitaux publics, les associations de maraudes et d'accueil de jour, la DDCS, les associations œuvrant dans l'accueil des demandeurs d'asile, etc. Le SIAO assure habituellement le secrétariat de ce comité. L'ordre du jour est dédié à la transmission d'informations d'actualité sur la situation sociale globale du département, chacun exposant ses statistiques, ses actualités ou ses revendications. Le comité ne joue aucun rôle de coordination du réseau et sa fonction est essentiellement politique. Cependant, en renforçant sa participation, avec la confiance de l'État, le SIAO parvient aujourd'hui à transmettre des messages et à y négocier des actions destinées au réseau des opérateurs.

Deux instances, le Dispositif Mobile 115 (DM115) et la Régulation, coordonnent les efforts des acteurs de terrain du volet « urgence ». Cette coordination est purement technique. Si ces instances parviennent à créer des échanges sur certaines situations concrètes, elles

---

<sup>61</sup> Art. 157-3 loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions mars 1998.

ne parviennent cependant pas à créer les conditions d'un travail en commun sur la globalité des dispositifs.

Sur le volet « insertion », la mise en œuvre de l'accès au logement adapté en Isère étant territorialisé, deux instances ont été instituées pour sa coordination : l'une technique « l'instance POHI », l'autre politique « les instances politiques locales ». La première réunit les techniciens des quatre POHI sous l'impulsion du SIAO dans un souci d'harmonisation des pratiques. Des conventions cadres permettant de réguler les coopérations entre les POHI et le SIAO doivent, sous le contrôle de la DDSC être conclues. La seconde instance consiste en la réunion des élus des collectivités territoriales. Il est prévu une instance par territoire, mais pas d'IPL globale au niveau départemental.

Concernant le pilotage du SIAO, deux instances là aussi, 'une technique l'autre politique, sont prévues. Le Comité Technique permet de réguler l'activité du SIAO au quotidien avec l'État en vérifiant la cohérence de son action avec les directives du cahier des charges. Le Comité de pilotage doit permettre de piloter la stratégie globale du SIAO sur le département. Cette instance n'est pas encore constituée, sa composition pas encore définie, les contours de ses compétences pas encore formalisés, renvoyant de fait à plus tard l'affirmation d'une stratégie globale et formalisée.

## **2.3 Des faiblesses internes et des leviers d'action**

La reprise de l'établissement par la fondation Boissel a mis en lumière une architecture interne défailante qu'il s'agira de remanier pierre après pierre afin de stabiliser l'organisation. Cependant, au-delà de cette question, la gestion permanente de l'urgence est un facteur aggravant pour une équipe en souffrance qu'il faut dès à présent étayer et stabiliser.

### **2.3.1 Un système de gouvernance à clarifier**

Je l'ai évoqué peu avant, le système de gouvernance du SIAO souffre pour l'heure de l'absence de comité de pilotage politique qui permettrait l'affirmation de sa stratégie globale. Aujourd'hui, le SIAO est essentiellement piloté par la direction de la DDSC, ses cadres intermédiaires, et la Direction Générale de la fondation Boissel et moi-même. Bien que la mission ait été clarifiée dans le cahier des charges, le SIAO souffre également de l'absence de parole des autorités préfectorales qui permettrait de légitimer sa stratégie. Il souffre aussi de l'absence des représentants des acteurs du champ de l'urgence sociale dans une instance qui permettrait de partager et de formaliser cette stratégie. En effet, le sentiment de ne pas avoir de contrôle sur la globalité du dispositif cause, chez les opérateurs, un fort sentiment de défiance et les prive de pouvoir d'agir là où pourtant ils ont apporté la preuve de leur expertise.

### **2.3.2 Un organigramme et des rôles déséquilibrés**

L'organigramme du SIAO comporte trois échelons hiérarchiques : la cheffe de service, la direction et la direction générale de la fondation Boissel. La cheffe de service en responsabilité du management de l'équipe de proximité exécute également des tâches de secrétariat et des tâches administratives relatives à la gestion des ressources humaines. Elle effectue par ailleurs des tâches de représentation institutionnelle et politique normalement dévolues à la direction. Bien que sa participation soit décriée parfois par l'État le temps de travail alloué à la direction ne permet pas de suivre l'ensemble des instances. En résulte un déséquilibre dans les tâches qu'effectue la cheffe de service. L'exécution de tâches de secrétariat par ailleurs accentue ce déséquilibre. Le poste de la cheffe de service était, jusqu'à la reprise de l'établissement par la fondation, très isolé. Cette situation a créé chez elle le sentiment de porter seule le projet et l'équipe de l'ancien établissement et l'a, en quelque sorte, mise en situation de porter le projet dans tous ses aspects. La reprise et la présence en proximité de sa direction donnera l'occasion de repositionner sa participation. Les services supports du siège permettront également de la repositionner dans son rôle en la dégageant des tâches administratives. La présence en proximité de la direction, face à une équipe de quelques personnes, ne facilitera par contre pas la tâche puisque le management de proximité est facilement exécuté à cet échelon.

### **2.3.3 Des compétences à formaliser**

Aucune fiche de poste n'est formalisée. Aucun référentiel métier d'écouter social ne reflète la réalité observable au sein du SIAO de l'Isère. Les compétences à mobiliser sur les postes d'écouter social restent à formaliser alors que chaque personne occupant un tel poste les décrit différemment. Les formations initiales des écoutants, d'un niveau II en moyenne, sont très hétérogènes. Entre les volets « urgence » et « insertion », bien que la relation se déroule par téléphone dans les deux cas, la posture, le contenu des échanges et les savoir-faire à mobiliser sont différents.

Les compétences à mobiliser sur le volet observation du SIAO sont aussi à affiner. S'il y a une indéniable dimension statistique, l'analyse des données fait entrer en jeu des compétences de réflexion et d'analyse de la situation au regard des différentes politiques publiques. Le poste de ce volet est également chargé du support informatique dans la gestion du logiciel métier des SIAO. Ce support comprend outre son aspect purement technique, une dimension de transmission propre à la formation pour adulte et exige de savoir concevoir une séquence pédagogique pour former les utilisateurs externes à l'utilisation du logiciel. Sur ce poste également, les compétences à mobiliser ne sont pas toutes issues du même référentiel métier et demandent à être précisées.

Enfin, la cheffe de service, dans le déséquilibre qui caractérise sa posture actuelle, doit aussi formaliser les compétences managériales à mobiliser pour accompagner l'équipe au quotidien.

#### **2.3.4 Des responsabilités aux contours flous**

Le tragique fait divers de la jeune strasbourgeoise morte après un appel au SAMU<sup>62</sup> dont les opératrices se sont moquées illustre la problématique ressentie par les équipes du 115 en matière de responsabilité. En effet, chaque appel au 115, qui est aussi un numéro d'urgence<sup>63</sup>, doit être traité avec le même sérieux et la même rigueur et engage de multiples responsabilités en cas de traitement inadéquat. Selon les situations, les écoutants peuvent être amenés à déclencher des secours, à déclencher une mise à l'abri ou à ne rien faire. De l'évaluation de la situation dépend la qualité de la réponse. En cas de tragédie (mort dans la rue, suicide, accident grave...) alors qu'un appel au 115 avait été passé, les responsabilités pénales seront recherchées comme c'est le cas aujourd'hui pour le fait divers de Strasbourg. Aujourd'hui, bien que certains protocoles soient clairement définis, la question de la responsabilité des écoutants n'a pas été arbitrée et demandera un important travail juridique. Les responsabilités engagées sont de tout ordre : informations sensibles sur les usagers (nationalités, situation administratives, *etc.*), pénales et correctionnelles (non-assistance à personne en danger par exemple), relative à la loyauté avec leur employeur.

En matière institutionnelle, le SIAO est sous la responsabilité de l'État. Certaines décisions (critères de vulnérabilité des personnes à mettre à l'abri, maintien du principe d'inconditionnalité de l'accueil, *etc.*) relèvent de sa responsabilité. En l'absence de prise de décision rapide, le SIAO a à se positionner sur des sujets délicats qui engagent la responsabilité de l'État. Le périmètre des décisions que les équipes du SIAO peuvent prendre dans ces circonstances n'est pas formalisé et induit une prise de risque régulière de la part de l'établissement mais aussi de la part de ses agents pour les raisons évoquées ci-dessus.

---

<sup>62</sup>[http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/05/08/moquee-par-le-samu-une-jeune-strasbourgeoise-meurt-peu-apres-l-enregistrement-est-vrai\\_5296033\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/05/08/moquee-par-le-samu-une-jeune-strasbourgeoise-meurt-peu-apres-l-enregistrement-est-vrai_5296033_4355770.html) consulté le 10/05/2018

<sup>63</sup>Code des postes et des communications électroniques, Article D.98-1 : tout opérateur téléphonique est tenu de prendre « les mesures nécessaires pour acheminer gratuitement les appels d'urgence [...] à destination des services publics chargés respectivement de la sauvegarde des vies humaines, des interventions de police, de la lutte contre l'incendie, de l'urgence sociale, vers le centre compétent correspondant à la localisation de l'appelant, en fonction des informations et listes transmises par les représentants de l'État dans les départements. »

### **2.3.5 Une absence de vision stratégique due à la gestion de l'urgence permanente**

Le développement d'une stratégie réclame de se situer dans un temps long. La gestion d'une urgence chronique et permanente dans le fonctionnement interne et externe impose de se positionner dans un temps très court. Ces temporalités et le rythme de l'activité du SIAO opposent deux nécessités : pensée stratégique et urgence.

En externe, la sensibilité aux variations politiques de l'activité d'un SIAO l'assujettit aux décisions parfois soudaines<sup>64</sup>. La période hivernale a par exemple été prolongée jusqu'au 30 juin 2018 obligeant les services à maintenir une organisation particulière. De la même façon, le déclenchement du plan grand froid par la préfecture peut s'effectuer dans la journée ou dans un délai de deux jours ne permettant pas, avec les moyens alloués au SIAO et au 115 en particulier, d'adapter l'organisation la mettant sous pression dans un fonctionnement dégradé pour une période dont la durée nous est inconnue. Enfin, les procédures d'orientation, en fonction des dotations en places et des ouvertures de sites d'hébergement d'urgence hivernaux, varient d'une semaine à l'autre et le SIAO comme la DDSCS peinent à stabiliser des procédures. Ainsi, en fonction du fonctionnement retenu, l'organisation peut passer d'un jour à l'autre en fonctionnement dégradé. En interne, la pression mise par les situations des usagers est forte. Chaque situation est urgente et demande un traitement rapide engageant une dynamique de réaction au sein de l'équipe peu propice à la prise de recul.

### **2.3.6 Une équipe en souffrance chronique**

L'urgence permanente et le fonctionnement dégradé chronique du SIAO est un motif de souffrance suffisante pour l'équipe. Pourtant, l'histoire a légué à la fondation Boissel une équipe déjà diminuée par des années de souffrance. En effet, ceux-ci ont subi plusieurs changements d'employeurs en quelques années, dont certains ne respectaient pas leurs obligations<sup>65</sup>.

Parmi les conséquences prévisibles d'un tel contexte, le taux d'absentéisme est élevé. Le taux d'absentéisme n'a pas encore été mesuré mais je constate que chaque semaine le service doit faire face à au moins un arrêt pour maladie sur une équipe de huit personnes. Un salarié est par ailleurs en arrêt depuis plusieurs mois et doit entamer des démarches de reconnaissance de son invalidité. Un second débute un accompagnement en vue d'une mobilité après m'avoir annoncé « tourner en rond » ou ne pas pouvoir « faire face à une période hivernal supplémentaire ». Le remplacement des salariés en arrêt est

---

<sup>64</sup>Discours d'E.Macron, préfecture du Loiret, Orléans, 27 juillet 2017 <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-emmanuel-macron-a-la-ceremonie-de-naturalisation-a-la-prefecture-du-loiret/> consulté le 29 janvier 2018.

<sup>65</sup> Plusieurs contentieux avec les anciens employeurs demeurent suite à la reprise et une salariée a intenté une action auprès du tribunal des prud'hommes à notre encontre sur des faits antérieurs à la reprise.

quasiment inévitable. Un portefeuille de remplaçants potentiels est en construction mais se révèle encore insuffisant pour faire face à la situation, obligeant le service à recourir à l'intérim. Chaque nouveau remplacement nécessite plusieurs heures de formation (à l'utilisation du système d'information notamment, mais aussi au fonctionnement des procédures d'orientation) accentuant encore un peu la pression sur le plan de charge des agents permanents.

Après avoir reçu chaque employé en entretien individuel à mon arrivée, j'ai découvert une véritable vision de leur part. L'une des raisons principale de la souffrance est le manque de compréhension du cadre qui régit leur activité et du manque de considération apporté à leurs contributions. Le métier d'écouter est par ailleurs particulièrement exposé aux critiques des appelants, critiques pouvant parfois virées à l'insulte. Enfin, le 115 étant la partie visible et médiatisée du dispositif, il est souvent la cible de critiques des médias, des associations ou de personnalités politiques locales.

Enfin, en raison d'un sincère engagement dans leurs tâches et de cadres défailants dans l'institution employeuse, les équipes ont, par le passé, eu des défauts de loyauté. Soit en transmettant des informations sensibles aux médias, soit en participant activement à des manifestations partisans au nom du 115, soit en critiquant ouvertement la politique de leurs employeurs, les salariés ont mis en danger la neutralité du SIAO vis-à-vis du service public qu'il devait animer. Ces actes ont eu pour conséquence des ruptures de confiance entre les salariés et leur employeur et ont instaurés un climat social tendu.

## **2.4 Un sous-dimensionnement systémique**

Le BOP 2016 en Auvergne-Rhône-Alpes était doté de 133,7 millions d'euros. La part des dépenses consacrées à la veille sociale était de 7,2 millions d'euros soit 5% des crédits. Le seul département de l'Isère représente 16.1% des dépenses du BOP dans la région. La programmation 2017 consacrait 9 181 186 euros soit 6% du BOP à la veille sociale<sup>66</sup>. Rapporté au département de l'Isère, les dépenses programmées en 2017 pour la veille sociale (16.1% de la part « veille sociale » du BOP) représentent seulement 551 000 euros. C'est dire si le budget de l'État dans le département est contraint pour faire face à cette activité.

---

<sup>66</sup> Source : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement Auvergne Rhône Alpes, DREAL et DRDJSCS, juillet 2017.

## 2.4.1 La difficile comparaison avec d'autres territoires

### A) La définition des zones par le réseau Auvergne-Rhône-Alpes des SIAO<sup>67</sup>

L'état des lieux commandé par la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) au Collège Coopérative Auvergne-Rhône-Alpes permet de distinguer, dans la région, deux types de territoires et de fonctionnements distincts au sein des SIAO : les SIAO situés en « zone ordinaire » et les SIAO situés en « zone métropolitaine tendue ». Trois SIAO appartiennent à cette seconde catégorie : Clermont-Ferrand, Lyon et Grenoble. Annecy est à mi-chemin entre les deux catégories. Pourtant, même en modélisant des fonctionnements proches grâce à cette catégorisation, peu d'éléments permettent de comparer les territoires entre eux. Leurs histoires d'abord. La densité du réseau d'acteurs ensuite. Enfin, plusieurs facteurs socio-économiques et administratifs en font des territoires foncièrement singuliers. Grenoble est dotée d'une préfecture dite Guichet Unique de Demande d'Asile (GUDA) ce qui entraîne un afflux important de population qui se reporteront potentiellement sur l'hébergement d'urgence. Le département est par ailleurs marqué par un contraste entre l'agglomération grenobloise fortement urbanisée et attractive et des territoires ruraux ou péri-urbains moins attractifs mais où se répartissent cependant les moyens en hébergement. Cette géographie a présidé très tôt à la territorialisation de l'action du SIAO. Le réseau associatif grenoblois comme je l'ai déjà évoqué est très dense et historiquement très militant. La métropole lyonnaise par exemple est dans un contexte très différent. L'organisation administrative en a fait une métropole qui dispose également des compétences du Conseil Départemental en 2014. Le département est peu pourvu en villes moyennes hormis Villefranche-sur-Saône où résident quelques problématiques d'urgence sociale. Si le réseau associatif y est dense également, c'est un réseau beaucoup plus « réformateur » historiquement qu'en Isère. En outre la territorialisation en place en Isère n'est pas d'actualité au vu de la densité urbaine de la région lyonnaise qui concentre la quasi-totalité des problématiques. Il est par conséquent vain de vouloir comparer *stricto sensu* les dispositifs de veille sociale entre ces deux départements. Il est pourtant instructif de s'inspirer de leur organisation.

### B) L'exemple lyonnais<sup>68</sup>

Le SIAO du département du Rhône est situé au centre de Lyon dans un local appelé « la maison de la veille sociale ». Ce local regroupe l'ensemble des services du SIAO. Ceux-ci

---

<sup>67</sup> Mars 2018, collège coopératif Auvergne-Rhône-Alpes, réalisation d'un état des lieux des fonctionnements des SIAO dans la région pour la DRJSCS, Jean Marc BERTHET et Nicolas BERUT. Cf. Schéma du fonctionnement institutionnel des SIAO Auvergne Rhône-Alpes en annexe.

<sup>68</sup> Rencontre avec l'équipe du SIAO du Rhône le 30 mars 2018.

sont organisés en quatre pôles distincts : observation, accueil-115, régulation et accueil en hébergement d'urgence et enfin hébergement d'insertion-logement. Chaque pôle est encadré par un coordinateur ; l'équipe comprend 25 salariés et des travailleurs sociaux d'autres associations et de la ville de Lyon sont mis à disposition du pôle accueil. Chaque situation nouvelle signalée via le 115 est dirigée vers une évaluation sociale en rendez-vous physique grâce à l'accueil dont dispose le SIAO. Les mises à l'abri sont orientées directement par le 115 mais l'accès à l'hébergement d'urgence pérenne nécessite un passage en commission hébergement d'urgence après l'évaluation réalisée en accueil physique. Un chargé de mission est systématiquement désigné pour suivre les situations et assurer la continuité des parcours. Le pôle insertion et logement forme la passerelle depuis l'urgence via des chargés de mission qui peuvent basculer les dossiers des usagers directement vers le logement ou l'hébergement d'insertion.

Cet exemple met en évidence que la concentration des moyens alloués à l'urgence sociale permet de réaliser l'objectif de suivi des situations et une orientation beaucoup plus fluide. Le facteur clé de cette fluidité apparaît ici comme étant la qualité de l'évaluation sociale initiale et la connaissance des situations dont témoignent les chargés de mission référents.

#### **2.4.2 Une activité croissante mais des moyens constants**

##### **A) Une suractivité artificiellement gonflée par les procédures**

La remise à la rue, chaque jour, des personnes hébergées dans un gymnase, par exemple, gonfle le volume d'appel reçue en une journée. La même remise à la rue mais tous les trois jours gonflera le volume d'appel tous les trois jours *etc.* Le passage d'une liste d'attente de quinze jours pour les orientations vers les places d'hébergement d'urgence à une orientation au gré des appels fait, par exemple aussi, augmenter le volume d'activité de manière substantielle. Ainsi, chaque décision technique, parfois en apparence anodine, a un impact fort sur l'organisation qui doit s'adapter quotidiennement. La suractivité artificielle (mais bien réelle du point de vue de l'écoute sociale) occasionnée par les changements réguliers de procédures engendre de nombreuses difficultés dans le fonctionnement du service. En effet, outre l'usure professionnelle inévitable des écoutants, la qualité de relation avec des usagers quelque peu « déboussolés » est médiocre et le volume d'appel peu s'accroître alors que les plannings ne prévoient pas de renforts particuliers. Ces augmentations sont accrues par les déclenchements de plan grand froid ou les ouvertures et fermetures de centres d'hébergement d'urgence hivernaux (gymnases). Le travail d'orientation vers les dispositifs pérennes passe dès lors en second plan pour faire face à l'urgence. La stabilisation des procédures d'orientation et la vigilance accrue pour repérer les facteurs d'accroissement par anticipation permettraient d'éviter ces situations de fortes tensions. Enfin, les moyens techniques en

téléphonie ne permettent pas d'absorber l'ensemble des appels lors de ces séquences. En effet, seule trois lignes sont potentiellement ouvertes en fonction du nombre d'écoutants présents. Une de ces lignes peut être réservée aux appels des partenaires jugés prioritaires. L'activité moyenne représente 60 à 70 appels quotidiens par ligne téléphonique ; ne démentant pas les associations et les médias qui dénoncent régulièrement la saturation du 115.

Enfin, le taux d'absentéisme que j'évoquais précédemment et la nécessité de former les remplaçants engendrent également un surcroît d'activité important.

#### B) Des moyens constants mais un périmètre d'action élargi<sup>69</sup>

La reprise par la fondation Boissel du SIAO et les termes du cahier des charges prévoyant l'émergence d'un SIAO unique permettant une coordination du réseau de la veille sociale en Isère, a élargi de façon substantielle le périmètre d'action de l'établissement. Jusqu'alors essentiellement concentrée sur l'organisation du numéro 115, l'équipe du SIAO se positionne désormais aussi comme une ressource et comme un animateur de réseau sur les volets de l'insertion, de l'observation sociale, du système d'information dédié, de l'harmonisation des pratiques des opérateurs du réseau, *etc.*

L'enveloppe financière allouée au SIAO de l'Isère est de 500 000 euros. Ce budget permet de mettre à disposition de l'écoute sociale 5,4 écoutants de jour et 1 ETP d'écoutant nuit, week-end et jours fériés. Le temps de direction qu'il est permis de dégager de cette enveloppe est de 0.3 ETP seulement. Pourtant, en consolidant les moyens alloués à l'ensemble de la veille sociale, et grâce à des cofinancements des collectivités territoriales concernées par l'animation des POHI, le SIAO de l'Isère passe de 6,7 ETP à 12,7 ETP dans le département. En y ajoutant les 3 ETP consacrés au domaine au sein de la DDCS on passe à 15,7 ETP. Peuvent s'y ajouter les travailleurs sociaux des hébergeurs d'urgence hivernaux, des maraudes et des accueils de jour qui réalisent l'évaluation sociale ; il est cependant difficile d'évaluer à combien montent leurs effectifs.

Je réalise cette évaluation des moyens en équivalents temps-plein car ils sont, dans un contexte de défiance et d'absence de transparence, impossible à quantifier en euros. De plus, même si réunir ces informations est possible, les clés de répartition à prendre en compte seraient par trop compliquées à analyser. Je constate cependant que, malgré le défaut lisible de moyens, un volume financier substantiel est octroyé à la veille sociale. La dispersion de ces moyens est le principal écueil que rencontre notre action.

---

<sup>69</sup> Cf. Budget prévisionnel en année pleine du SIAO avant demande de subvention complémentaire en annexe.

### **2.4.3 L'impossible diagnostic social**

La dispersion des moyens que j'évoque ci-dessous a pour conséquence la dispersion des efforts dans le réseau. En effet, de nombreuses structures interviennent sur les mêmes missions parfois pour un même territoire rendant la communication d'information fort complexe, en particulier lorsqu'il s'agit d'information à caractère sensible ou personnelle.

Les hébergeurs pilotant les dispositifs hôteliers ou les gymnases, les accueils de jour en l'absence de plan du premier accueil du Conseil Départemental et les maraudes bénévoles, sont amenés à effectuer la première évaluation lors de la rencontre avec les personnes. Cette évaluation devrait permettre une orientation dans le volet « urgence ». Or, d'une part à cause de moyens trop faibles pour recruter suffisamment de personnels qualifiés et d'autre part à cause d'une défiance entre eux, les opérateurs ne parviennent pas à transmettre des évaluations fiables et pertinentes aux agents du SIAO. La confusion avec d'autres politiques publiques comme celle de l'Asile et de l'Immigration qui laissent craindre des dérives en cas de transmission d'informations individuelles aux autorités, renforce ce défaut de communication ou le caractère trop laconique des informations qui nous sont transmises. Bien que le SIAO porte une mission de service public, la confusion entre le SIAO et l'État est encore prégnante ; de nombreux efforts portent actuellement sur l'explication des missions d'un SIAO et des garde-fous en place pour limiter ces dérives et rassurer les acteurs.

Enfin, le SIAO ne dispose pas d'accueil physique et ne peut pas rencontrer les personnes afin de procéder lui-même à l'évaluation. Au téléphone, l'évaluation s'appuie uniquement sur du déclaratif sans possibilité de vérifier les informations fournies par les usagers. Le personnel n'est pas en nombre suffisant pour l'heure pour envisager des équipes mobiles dans les centres d'hébergement ou les accueils de jour ni des équipes embarquées avec les maraudes. Aucun salarié n'est par ailleurs travailleur social de formation et la limite de la compétence est clairement atteinte. Pour conclure, le système actuellement en place ne permet pas de désigner un référent par situation et engendre parfois des comportements clientélistes de la part des usagers. Ces comportements lorsqu'ils sont repérés nuisent fortement à la qualité de relation entre les acteurs et les usagers et instaurent par ailleurs une suspicion à leur égard. L'orientation vers le volet « insertion » étant réalisée par un prescripteur auprès des POHI, cette évaluation étant validée ou non par les hébergeurs, puis le suivi de la situation réalisé soit par leurs travailleurs sociaux soit par le prescripteur, le SIAO n'a plus de suivi de la situation hormis les informations transmises dans le système d'information commun.

## **2.5 Synthèse des enjeux repérés et des impacts attendus**

Le diagnostic ci-dessus permet de repérer immédiatement de nombreux enjeux que je devrai traiter dans mon plan d'action. Il convient de revenir sur les principaux pour

expliquer ensuite les impacts de ceux-ci sur les parcours des usagers, sur l'organisation du SIAO et sur le réseau de partenaires du département.

### **2.5.1 Les enjeux qui se dégagent du diagnostic**

Mon diagnostic m'amène à dégager trois enjeux forts que ma stratégie pour l'établissement, mais aussi ma stratégie de direction, devront affronter.

Le premier enjeu, primordial, concerne l'agencement des ressources dont dispose le SIAO dans le département. Je n'évoque pas ici les ressources logistiques et financières propres à l'établissement « SIAO de l'Isère » mais bien les ressources allouées globalement au secteur par les différents financeurs, État en tête mais également collectivités territoriales et Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Bien qu'il ne faille pas éluder la question des montants alloués, ce qui m'intéresse ici est plutôt la distribution de ses montants et l'organisation atomisée que cette distribution impose.

Le second enjeu est de nature managériale au sens large et concerne la stabilisation et la consolidation d'un service qui, de sa partie la plus visible (le 115) à son volet le plus intimiste (la coordination des acteurs), a perdu sa lisibilité et souffre des bouleversements incessants de gouvernance et d'organisation.

Enfin, et c'est de loin le plus important, le troisième et dernier enjeu que je souhaite mettre en lumière ici concerne le public au sens large d'une part et les professionnels du secteur d'autre part. La mise en œuvre de la logique du « logement d'abord » pour les personnes accompagnées permettra, sur le papier du moins, de résoudre la dichotomie entre urgence sociale et accompagnement global dans un temps long grâce à la possibilité d'accéder immédiatement à une solution, semble-t-il, pérenne. Pour les professionnels d'autre part, la question de la déconstruction des parcours en escalier remet en cause de nombreux fonctionnements ancrés profondément dans les pratiques<sup>70</sup> et risque de les mettre en contradiction avec certaines injonctions institutionnelles.

### **2.5.2 Les impacts attendus sur les parcours**

On pressent que l'impact d'une action différente du SIAO sur le parcours des usagers aura pour origine directe la mise en œuvre du logement d'abord. Encore faudra-t-il que cette mise en œuvre soit harmonisée et partagée par l'ensemble des opérateurs du secteur. Au-delà de la réponse immédiate à une situation de danger par la mise à l'abri des personnes pour quelques nuits, l'accès facilité à un hébergement ou à logement permettra de dé-complexifier les parcours résidentiels des usagers. Cette simplification

---

<sup>70</sup> La logique de preuve de la capacité des usagers à entrer dans tel ou tel dispositif évoqué ci-dessus cf. paragraphe 1.1.1.D

aura pour impact en outre de rendre lisible et de décaler les objectifs de l'accompagnement social global en ne le centrant plus que sur le maintien ou l'accès dans le logement ou l'hébergement et plus sur l'accès à un autre dispositif.

### **2.5.3 Impacts sur l'organisation**

La stabilisation de la gouvernance et du projet de l'établissement porteur du SIAO en Isère aura des impacts de nature variées sur l'organisation interne.

Relationnel d'abord, en particulier avec l'État dont la confiance en la loyauté de l'établissement pourra être restaurée et les responsabilités mieux partagées, mais aussi avec des partenaires en offrant une meilleure lisibilité de l'action globale de l'établissement.

Managériale ensuite, avec une meilleure appropriation par l'équipe des valeurs que sous-tend l'action de l'établissement, de ses missions, de ses lignes rouges et de ses aspects politiques. Un impact sur la qualité de vie au travail et le climat social est également attendu.

Financier enfin, avec une rationalisation de la distribution des ressources et des missions de chaque opérateurs afin que les moyens consolidés alloués au SIAO ne forment pas de doublons.

### **2.5.4 Impacts dans le réseau de partenaires**

Le premier impact attendu dans le réseau de partenaire est l'émergence d'une plus grande transparence sur les objectifs et les actions de chacun afin de retrouver une forme de confiance mutuelle entre acteurs. Le second impact attendu est la sortie de la logique concurrentielle qui est celle du réseau isérois pour tenter d'élaborer collectivement une stratégie commune d'accompagnement et de réponse à l'urgence sociale sur le département.

## **2.6 Conclusion de la partie et argumentation de la problématique**

J'ai évoqué la laborieuse mise en œuvre des parcours des personnes concernées en Isère, les enjeux et les dynamiques qui traversent le réseau d'acteurs du département, les leviers et les faiblesses internes à l'établissement et le sous-dimensionnement chronique du SIAO. Articulés au cadre juridique, à l'histoire et au contexte territorial spécifique de l'Isère ainsi qu'aux obligations de service public formalisées dans un cahier des charges précis, ces éléments permettent de soulever plusieurs questionnements.

Les premiers problèmes soulevés par la situation et l'organisation actuelle du SIAO sont la dispersion des moyens alloués à l'accompagnement et la dispersion des modes de réponse aux situations d'urgence des personnes en situation de sans-abrisme ou risquant de le devenir. Cette dispersion entraîne essentiellement, j'ai longuement insisté sur ce sujet, un défaut de stratégie commune de la part des opérateurs et des institutions du

champ de l'urgence et de l'insertion sociale qui conduit à une mauvaise coordination des acteurs entre eux mais aussi à une mauvaise coordination des parcours des personnes accompagnées.

La seconde situation problématique soulevée à l'issu de mon diagnostic est le défaut de gouvernance claire du système de la veille sociale en Isère. En effet, pris dans son histoire et dans un contexte complexe, ni l'État, ni les opérateurs historiques ne sont parvenus, pour l'heure, à identifier et à animer des instances légitimes de pilotage et de gouvernance à l'échelon départemental.

L'injonction des autorités préfectorales d'organiser une plateforme unique de coordination des moyens en hébergement d'urgence et en logement adapté tout en tenant compte de la nécessité locale de territorialiser l'action en la matière répond à la commande politique nationale qui exige d'apporter une réponse systématique aux situations de sans-abrisme et d'extrême vulnérabilité sociale. Cette réponse systématique nécessite de coordonner le parcours des usagers dans le système de réponse à l'urgence sociale et d'accès aux droits à l'hébergement et au logement.

Face à la difficulté en Isère de trouver une stratégie commune, de dégager une coordination légitime aux yeux de tous les partenaires et d'organiser les moyens de sorte que les parcours soient mieux coordonnés et fluidifiés, comment piloter une plateforme unique à l'échelon départemental en respectant l'échelon infra-départemental de la territorialisation ?



### **3 La mise en œuvre du projet de la fondation pour le SIAO de l'Isère**

Remédier à la problématique de parcours complexifiés par la complexité du système lui-même passe par plusieurs étapes. Je fonde à chacune de ces étapes un objectif que je souhaite opératoire ; opératoire parce que désignant, de façon opérationnelle, ce vers quoi doit tendre mon action de directeur. Il ne s'agit donc pas de décrire le projet d'établissement (étape essentielle mais insuffisante) mais bien de définir ma stratégie de direction articulée au projet de la Fondation pour le SIAO et à la stratégie de l'établissement.

Il s'agira en premier lieu d'effectuer un important travail introspectif et de fonder une organisation interne saine et efficiente. Cette étape est prioritaire et incontournable pour, dans un second temps, positionner le SIAO comme une ressource au sein d'un réseau dense et aux expertises multiples. Enfin, ma stratégie de direction du service mène à repenser l'organisation, le pilotage mais aussi les missions de chacun dans le réseau pour donner une place légitime au SIAO dans la coordination des parcours des usagers. Je décrirai d'abord le pilotage et la gouvernance ainsi que le projet, la vision que je porte pour le SIAO, ensuite ma démarche de directeur avant de partager les aspects tactiques de sa mise en œuvre et de l'évaluation.

#### **3.1 Une gouvernance partagée**

La gouvernance d'un projet si sensible aux variations politiques, financières, médiatiques, partenariales voir météorologiques est à élaborer en conservant à l'esprit la souplesse et la réactivité que doivent avoir des processus dynamiques dans un contexte incertain et complexe. Ainsi je propose une vision *a priori* suffisamment large pour que les acteurs puissent élaborer leur propre place et adhérer au processus mais suffisamment agile pour pouvoir adapter ces processus aux variations multiples du contexte.

Je souhaite pouvoir m'appuyer sur l'existant pour transformer, à mesure que le projet avance, les instances de pilotage de celui-ci. Il faut cependant que ce pilotage soit fort et puisse énoncer clairement les grandes orientations que je préconise ci-avant. Deux niveaux de pilotage s'imposent dès lors : le premier est politique, afin de légitimer notre action et de garantir l'adhésion du réseau ; le second est technique, à même d'assurer un suivi au long court du processus de transformation du SIAO et de favoriser l'adaptation des dispositifs qu'il manipule. Mais ces instances de gouvernance ne sauraient fonctionner sans s'appuyer sur un projet d'établissement clairement formalisé et qui puisse donner la direction à suivre à cinq ans. Je commencerai par évoquer ce point et la nécessaire co-élaboration de celui-ci avec les équipes du SIAO.

### **3.1.1 Le projet d'établissement et la place de l'équipe dans la gouvernance**

L'élaboration d'un projet d'établissement est une étape essentielle dans la conduite d'une gouvernance claire et appuyée sur une vision à long terme du devenir de l'établissement. La rédaction de celui-ci sert en outre des objectifs d'adhésion et de cohésion de l'équipe salariée. Ainsi, il me paraît indispensable de commencer, avant de proposer une nouvelle architecture de la gouvernance de la veille sociale du département, par la formalisation collégiale, avec l'ensemble des salariés, de ce projet. Tenant à la participation active de chacun, j'imposerai un processus de travail<sup>71</sup> en quelques étapes sur une échéance de deux mois que j'annoncerai peu avant afin de dégager, dans le planning, des temps de travail identifiés pour cela. Le projet devra reprendre, outre les aspects techniques, les grandes orientations et les objectifs opérationnels qu'imaginera le groupe avant de le décliner puis de l'articuler action par action dans un échéancier. Le processus prévoit des temps de séminaires longs (une journée au moins) afin de se concentrer sur cet objet dans un environnement éloigné du quotidien du SIAO. L'utilisation d'outils de construction collective durant cette élaboration permettra, même si certains agents souhaitent résister, de créer une forme d'émulation et de cohésion du groupe qui permettra à l'ensemble de l'équipe de s'exprimer et, *in fine*, de retrouver son expression dans le projet abouti. En effet, sans l'adhésion de l'équipe à ce projet, tout l'édifice que je souhaite construire risquerait de ne pas être mis en œuvre. Je veillerai cependant à bien avoir abouti le travail de refonte des fiches de poste avant de démarrer l'écriture de ce projet afin que chacun puisse se situer dans le projet qui en découlera et que personne ne soit mis en difficulté quant à d'éventuelles transformations de ses missions.

### **3.1.2 Le volet technique (État-SIAO-POHI)**

Le volet technique du pilotage du SIAO concerne essentiellement la DDCCS, la direction et les cadres intermédiaires du SIAO et les agents techniques des POHI sur les territoires. Ce pilotage est, en effet, une instance dont le périmètre est essentiellement d'étudier la déclinaison opérationnelle du cahier des charges. Je souhaite que peu-à-peu, ce comité technique acquière la possibilité de faire des propositions d'évolutions globales du dispositif de veille sociale à l'attention des autorités préfectorales et aux instances politiques. Ce comité doit par ailleurs prêter une vigilance particulière à l'adéquation des moyens accordés au SIAO avec les missions qui lui sont confiés. Enfin, il doit être de son ressort de mobiliser les services de l'État chaque fois que cela est nécessaire dans la conduite de nos activités et de coordonner nos efforts avec ceux des services de la DDCCS et de la Préfecture sur certains dossiers.

---

<sup>71</sup> Cf. Processus écriture du projet d'établissement en annexe

Cet échelon de pilotage existe d'ores et déjà et fonctionne assez efficacement. Ses réunions se tiennent de façon bimensuelle. Elles permettent de traiter des points de mise en œuvre que je propose dans cet écrit régulièrement et d'envisager leurs mises en œuvre à court terme tout en vérifiant l'adéquation des ambitions que porte la fondation avec les orientations de l'État.

### **3.1.3 Le pilotage globale du SIAO avec les acteurs de la veille sociale**

Le pilotage global du SIAO est un volet essentiellement politique de la gouvernance du service. Bien que les instances que je vais évoquer ici pilotent de façon générale la politique d'hébergement et de logement du département, le SIAO, en tant qu'outil principal de coordination de cette politique, est de fait également piloté par elles.

#### **A) Le pilotage politique de la veille sociale et du volet urgence**

Cette partie de la politique d'hébergement, extrêmement sensible politiquement, est réservée à une instance nommée « comité de veille » que j'ai déjà décrit ci-avant. Ce comité est présidé par le Préfet et réunit les institutions et les opérateurs de la veille sociale mensuellement. J'ai déjà fait état des défauts de cette instance ; je souhaite qu'aujourd'hui elle se transforme, à la faveur du changement de Secrétaire Général à la Préfecture, pour étudier l'actualité de la veille sociale de façon problématisée. Ainsi, la cellule de veille et le volet observation du SIAO ont un grand rôle à jouer dans l'élaboration de l'ordre du jour du comité de veille.

La modification de l'ordre du jour induit également une modification de la liste des personnes et des organismes invités. En effet, le niveau de responsabilité des personnes présentes n'est pas homogène<sup>72</sup> et ne permet pas de prise de décision ou de parole. Il s'agit, puisque nous parlons d'un pilotage politique, d'inviter désormais le niveau politique ou dirigeant des organismes afin de nous doter de la possibilité de prendre position sur certains sujets.

Enfin, l'animation des réunions est à réétudier afin de dynamiser l'ensemble et se sortir du marasme actuel. Une co-animation entre le SIAO et la Préfecture peut être envisagé aisément. Nous disposons en effet des outils d'animation de réunion adéquats.

Cette proposition sera élaborée en Comité technique pour être partagée par la suite avec les autorités préfectorales. Sa mise en œuvre devra être rapide et ne me semble pas poser de problème particulier.

---

<sup>72</sup> Des adjoints au maire de Grenoble y côtoient des responsables d'unité d'hébergement de petites associations.

### B) Le pilotage politique du volet insertion

Le pilotage de ce volet est assuré au plus proche des territoires par des IPL dont nous avons vu qu'elles avaient du mal à vivre et à s'harmoniser. Le volet insertion est pourtant de la compétence du Comité de veille. Ainsi, ce volet devra être rapatrié au sein du pilotage global, en invitant à chacune des instances mensuelles les représentants des IPL ou des POHI qu'elles animent. Cette proposition devra également être validée par les autorités préfectorales mais il semble plus difficile de la faire admettre en raison des enjeux politiques qui animent les relations entre l'État et les EPCI en Isère.

Cependant, je réaffirme que les IPL doivent conserver l'animation de la déclinaison infra-départementale de la politique de veille sociale et sont un échelon important de la coordination sur chaque territoire.

### C) La réunion des deux volets : le PALDHI

L'articulation entre l'urgence et l'insertion pourrait s'inscrire dans le PALDHI piloté conjointement par l'État et le Conseil Départemental. Celui en vigueur actuellement s'étend jusqu'en 2020 ; sa réécriture commencera par conséquent en 2019-2020 pour une entrée en vigueur en 2021. Ces quelques dates rythmeront mon travail et le développement du projet du SIAO. Il s'agit, en qualité d'opérateur de l'État, de participer à l'élaboration de ce document de politique générale concernant l'hébergement et le logement des personnes défavorisées, dans lequel nous pourrons, avec la DDCS, faire inscrire la nouvelle architecture de la veille sociale que nous voulons. L'échéance de 2021 paraît réaliste pour avoir, d'ici là, développé et atteint un niveau d'organisation suffisant du service et pour avoir apporté la preuve de sa pertinence et de son efficacité. L'intérêt de ce processus d'élaboration conjoint avec le Conseil Départemental réside bien sûr dans la possibilité d'obtenir son adhésion sur le projet et son expertise dans son développement.

## **3.2 Une plateforme unique et territorialisée d'orientation**

Le projet de SIAO que je porte, en articulation avec le projet stratégique de la fondation, est un projet de plateforme unique, qui, respectant ses obligations de respect de la montée en puissance de l'échelon infra-départemental à l'œuvre historiquement, sera capable de répondre à ses objectifs de coordination des parcours des usagers.

Pour décrire ce que doit devenir le SIAO, il peut y avoir plusieurs entrées : le parcours des usagers, les compétences des acteurs, les textes juridiques, l'organisation territoriale, les dispositifs, etc. Cependant, afin de rendre le projet intelligible, il convient d'en retenir une ; ma description s'attachera à décrire le parcours des usagers mais aussi l'articulation et les synergies possibles des compétences des acteurs. Je ferai bien sûr de nombreux

allers retours avec l'organisation territoriale et les aspects juridiques. L'ensemble de mon propos est synthétisé de façon schématique en annexe<sup>73</sup>.

### **3.2.1 Articuler les volets Urgence et Insertion en tenant compte du volet territorial**

- A) Articuler l'urgence et l'insertion, le rôle capital de l'évaluation sociale lors du premier accueil

Le recours à un appel au numéro d'urgence 115 doit aboutir au déclenchement systématique de deux événements : une mise à l'abri immédiate durant le dispositif hivernal ou le déclenchement de secours (urgences médicales ou police) et la réalisation systématique d'une évaluation sociale par les services du SIAO. Cette évaluation devra être réalisée soit en accueil physique, soit par une équipe mobile du SIAO en accueil de jour ou dans les dispositifs d'hébergement d'urgence, soit par des travailleurs sociaux détachés par les opérateurs de l'hébergement. Cette répartition pourra être réfléchi conjointement avec l'ensemble des opérateurs du premier accueil qu'ils soient hébergeurs ou accueil de jour. L'appui que je souhaite prendre sur leurs compétences respectives est d'une importance capitale pour ne pas perdre l'expertise de ces acteurs et profiter des liens de confiance tissés entre eux et les usagers. Quelle que soit la modalité de réalisation de ladite évaluation, celle-ci devra être unique et harmonisée à des fins de transmission à une commission d'orientation unique qui sera à même de statuer sur le devenir d'une demande d'hébergement ou de logement. Cette organisation devra être départementale, c'est-à-dire couvrir l'ensemble du territoire et non exclusivement le territoire en tension de l'agglomération grenobloise.

De la qualité de cette évaluation sociale de premier niveau dépend l'articulation entre les volets insertion et urgence. Ainsi, une fois réalisée, l'évaluation sociale sera transmise à la commission départementale d'orientation vers l'hébergement d'urgence ou d'insertion et de logement<sup>74</sup>.

- B) Un lien interne au SIAO : le référent de parcours

Je souhaite voir émerger à court terme des références de parcours attribuées aux agents du SIAO. Ainsi, chaque agent qui réalisera l'évaluation, afin de présenter la situation à la commission d'orientation, transmettra son évaluation ou sera lui-même le référent d'une situation qu'il suivra jusqu'à l'aboutissement du processus d'accès au logement ou à un hébergement pérenne. C'est lui aussi qui présente le dossier des ménages en commission et se porte garant de l'avancement de la situation, porte à la connaissance

---

<sup>73</sup> Cf. annexe *Vers une nouvelle architecture du SIAO de l'Isère*.

<sup>74</sup> En moyenne, entre 2013 et 2017, seulement 13% des personnes arrivant dans les dispositifs d'insertion sont issues de l'hébergement d'urgence (source : *rapport d'observation 2018* et statistiques internes SI-SIAO de l'Isère). Cf. situation résidentielle des demandeurs en annexe.

des différentes instances les difficultés potentiellement rencontrées dans la concrétisation du parcours (rythme, abandon, changement de situation administrative, respect des droits de l'usager, etc.) et établit des préconisations d'action ou d'orientation en lien avec le ménage concerné. La durée de cette référence peut être portée à deux ans mais il est souhaitable de la limiter à dix-huit mois dans la plupart des cas<sup>75</sup>. Je souhaite que cette référence de parcours garantisse une proximité et une connaissance fine des situations des usagers afin de permettre l'étude la plus pertinente possible de leurs situations. La durée de cette référence doit également permettre de replacer dans le temps long de l'accompagnement social les agents du SIAO afin de sortir de la logique d'urgence chronique que nous connaissons actuellement.

### C) Vers une commission de régulation et d'orientation unique

J'ai insisté précédemment sur ce point, les POHI et leurs agents sont des acteurs du SIAO à part entière même s'ils ne sont pas salariés par la fondation mais mis à disposition par des collectivités territoriales. Il est important d'internaliser symboliquement ces agents dans l'organisation tout en conservant les déclinaisons infra départementales à l'œuvre en Isère. Je propose, pour y parvenir, de créer une instance POHI unique et une sous-commission par territoire. Les demandes d'hébergement sont déjà dématérialisées et harmonisées pour l'ensemble du dispositif. Cette instance préexiste mais a pour l'instant vocation à croiser les pratiques des différents POHI. Il faut renforcer le sentiment d'appartenance au SIAO de ces agents. Une réunion unique, divisée en sous-commissions territoriales, permettra aux agents des différents POHI de participer activement à l'ensemble des orientations du département.

La commission départementale unique aura, comme c'est le cas aujourd'hui, vocation à étudier les demandes d'hébergement ou de logement et à effectuer les orientations. Je souhaite cependant élargir son rôle à l'orientation vers du logement social en proposant d'assurer la gestion d'une partie du contingent préfectoral en logement social afin de nous doter d'un levier d'action concret dans l'animation de la dynamique du logement d'abord en Isère. Plus délicat, cette commission, dans cet objectif de promotion de la logique de logement d'abord, aura aussi compétence pour assurer la régulation et orienter les personnes entrantes ou sortantes du dispositif d'urgence.

Ainsi, après une première évaluation sociale, toutes les situations seront portées par un référent devant une commission unique. Celle-ci sera capable d'orienter les ménages vers de l'hébergement d'urgence, de l'hébergement d'insertion, du logement adapté ou du logement social. Une même situation sera susceptible de revenir vers cette commission

---

<sup>75</sup> La durée d'attente entre l'attribution d'une place en CHRS par les POHI et l'entrée effective d'un ménage est en moyenne de 18 mois.

qui pourra statuer sur une évolution de l'orientation initiale et proposer de basculer vers un logement par exemple.

#### D) Unifier le SIAO et l'organiser différemment

Le SIAO doit être unifié si je compte le transformer rapidement en plateforme unique. Aux difficultés que j'ai mises en évidence dans la partie diagnostic de ce travail, ma réponse est de matérialiser d'une part le SIAO en l'incarnant physiquement sur l'ensemble du département. Par une présence des personnes, d'abord, dans les différentes instances. Par la centralisation des services en un unique lieu, ensuite, à la faveur d'un projet architectural en débat avec une collectivité territoriale. Par la formalisation systématique des liens que le SIAO entretient avec les autres acteurs sous forme de convention, enfin. J'aborderai la question de la réunion des moyens financiers et logistiques ci-après dans un paragraphe dédié à la réorganisation de la veille sociale que je défends. Cette réorganisation porte en elle également l'idée d'un SIAO unique dont les ressources aujourd'hui éparpillées seront organisées différemment.

En effet, à terme, le projet consiste à internaliser les agents des POHI dans une équipe dédiée à l'orientation vers l'hébergement d'insertion et le logement mais aussi à refonder l'organigramme du SIAO en silos<sup>76</sup>. Ainsi je souhaite aboutir à la création d'une équipe d'écoute au 115, d'une équipe d'évaluation des situations, d'une équipe de référents et de suivi des situations et d'une équipe transversale d'observation et de veille.

### 3.2.2 Coordonner le réseau de la veille sociale et les parcours des usagers

#### A) Une place de coordination légitime en comité de veille

La coordination du réseau de la veille sociale est avant tout affaire de communication. D'une part, la place d'animateur de l'instance principale d'animation de ce réseau, le comité de veille, est à réaffirmer en en modifiant le contenu des interventions habituellement réservées au SIAO. D'une simple litanie des statistiques mensuelles, je devrais prendre, avec l'appui et la légitimité que me confère le rôle du SIAO dans les textes, la place de l'animateur de ces réunions aux côtés des autorités préfectorales en établissant, conjointement avec elles, l'ordre du jour et en assurant, au-delà du secrétariat de cette instance, son animation et sa régulation. D'autre part, cette coordination passe par un positionnement de facilitateur des échanges entre les acteurs. Optimiser et favoriser ces échanges demandera une présence systématique du SIAO dans les instances de régulation de la veille sociale mais aussi dans les différents lieux de

---

<sup>76</sup> Cf. vers une nouvelle architecture du SIAO en annexe

coordination du réseau (réunion des maraudes, commission POHI, *etc.*) dans le but de pouvoir faire le lien entre ces instances et ce qui s'y opère.

Cette coordination est affaire de communication sur un volet technique également qui passe par l'harmonisation du système d'information qui permet aux opérateurs de communiquer sur les situations des usagers. Le logiciel métier en cours de déploiement par la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), le « Si-SIAO »<sup>77</sup>, permettra cette harmonisation. Il faudra parvenir à informer et à former l'ensemble des utilisateurs à saisir correctement les informations requises pour le suivi des situations des usagers.

Enfin, de par sa place centrale, le SIAO est en mesure de répertorier et de rendre lisible la place et les compétences et expertises des acteurs isérois. Il s'agit également de rendre lisibles les liens entre ces acteurs afin de dégager et de valoriser leurs complémentarités.

#### B) Un rôle d'observateur, de ressource et d'alerte à consolider

La prise en compte de tous les publics est au cœur des préoccupations du service public de l'hébergement et du logement. Les opérateurs de la veille sociale ont tous leur propre tropisme et leurs expertises particulières, en général dirigées vers tel ou tel public particulier ou vers un domaine de prise en charge précis<sup>78</sup>. Le rôle d'observateur de l'offre et de la demande en hébergement d'urgence, d'insertion ou en logement adapté conféré par les textes au SIAO lui permette d'influer sur l'architecture des dispositifs d'une année à l'autre et de favoriser l'adaptation des dispositifs départementaux aux réalités des besoins rencontrés sur le terrain par les opérateurs. Cependant, cette observation requière un temps d'analyse important avant d'être en mesure de proposer de nouvelles solutions. À partir de ce temps qu'il sera nécessaire de prendre, le SIAO pourra être une ressource pour son territoire, la pertinence de l'observation étant essentielle dans la détermination d'une réponse adaptée aux besoins réels.

En outre, ce rôle d'observation devra être étendu à un rôle de vigie sur l'apparition de nouveaux publics peu ou pas pris en compte par l'action de la veille sociale comme ce fût encore récemment le cas avec les personnes migrantes. On observe, dans les statistiques la montée en puissance de certaines problématiques qu'il s'agit de pouvoir anticiper pour les traiter correctement. Je souhaite que le SIAO soit doté d'une cellule de veille et d'alerte permanente. Cette cellule devra être alimentée d'une part par les résultats de l'observation statistique issue de notre système d'information mais aussi par un dispositif croisé d'aller-vers (lors de maraudes ou en accueil de jour). Les agents effectuant les évaluations sociales en premier accueil physique que je décris ci-avant

---

<sup>77</sup> Si-SIAO : système d'information des SIAO, logiciel déployé au niveau national par la DGCS

<sup>78</sup> Médecin du Monde par exemple est tourné vers la prise en compte de la santé des personnes vulnérables, l'association grenobloise ADATE est spécialisée dans le soutien aux demandeurs d'asile et aux migrants, *etc.*

seront les acteurs déterminants de cette cellule de veille. Celle-ci pourra prendre la forme d'une réunion bimestrielle par exemple afin que les agents et les opérateurs impliqués gardent à l'esprit cette orientation. Le rôle du comité de veille en préfecture n'est pas affecté par cette cellule s'il est bien entendu que cette dernière doit rendre compte de ses observations et de ses alertes à cette instance institutionnelle.

Enfin, l'accueil physique que je souhaite systématiser doit, en plus de l'amélioration de la première évaluation sociale, être un vecteur d'accessibilité à nos services. De ce fait, cet accueil doit permettre à des personnes en situation de non-recours d'accéder à nos services grâce à l'augmentation des ressources mobilisables lors du premier accueil<sup>79</sup>. Le non-recours aux services du SIAO est très mal connu et difficile à quantifier. Je fais pourtant l'hypothèse que le SIAO crée lui-même, par la complexité des processus qui le traversent et par son organisation, le non-recours. On sait que le phénomène nous touche. Parmi les hypothèses d'explication, la durée ou la difficulté des démarches, leur inutilité ou inefficacité réelle ou supposée seraient à l'origine du phénomène. De même, la méconnaissance et l'absence de nos agents du terrain sont peut-être à son origine.

### C) Coordonner les parcours des usagers

L'organisation décrite ci-avant<sup>80</sup> avec la mise en place d'une commission unique d'orientation et la désignation d'un référent de parcours pour chaque situation permet évidemment d'atteindre concrètement cet objectif. Cependant, au-delà de l'organisation institutionnelle, la coordination du parcours des usagers induit en interne comme en externe un changement de posture de la part des agents et des opérateurs.

L'objectif tout d'abord est de permettre à l'utilisateur de rester ou de devenir acteur de ce parcours en tenant compte de sa parole et de son projet personnel. La mise en place d'outils adaptés de recueil et de traitement de leur parole sera un premier pas. La prise en compte de la temporalité de l'utilisateur par le référent de parcours en est un second. Un troisième temps permettra de nous appliquer un principe de non-abandon des situations en s'obligeant, par un système d'alerte et de suivi des situations, à faire vivre et à conserver les situations actives.

## 3.3 Une stratégie en trois étapes

Le projet que je porte entre en résonance avec les orientations stratégiques de la fondation G.Boissel. Celle-ci promeut en effet l'innovation et la participation à la

---

<sup>79</sup> La langue peut dans de nombreux cas être une barrière empêchant le recours au 115 par téléphone. La présence de traducteurs par exemple peut lever des freins d'accès aux services proposés aux personnes vulnérables. Pour caricaturer la situation, je résume cette proposition en expliquant qu'une personne qui n'a pas de téléphone ne pourra pas recourir au 115.

<sup>80</sup> Cf. paragraphe 3.1.1

structuration du réseau isérois comme des axes structurants de son action. Bien que conscient des difficultés réelles que je rencontre dans mon action quotidienne, je me veux optimiste. En effet, je crois qu'une posture volontariste et bienveillante avec l'ensemble des partenaires permettra de parvenir à mes fins. Dans un paysage isérois en mutation rapide du fait de la révision de ses politiques de l'insertion sociale de la part du Conseil Départemental, je souhaite me saisir de ces incertitudes pour fédérer autour d'un projet consensuel de plateforme.

La mise en œuvre de ma stratégie repose essentiellement sur trois étapes. Il s'agit dans un premier temps et à court terme de refonder une organisation interne qui permette d'impulser le changement. En parallèle, mais à moyen terme, je repositionnerai le SIAO dans une posture de structure ressource pour l'ensemble du réseau de la veille sociale et en particulier pour l'État dont la confiance nous est indispensable. Enfin, à long terme, mon action mènera à une réorganisation du réseau et de ses moyens dans laquelle le SIAO sera une plateforme unique capable de coordonner les parcours des usagers.

### **3.3.1 Refonder une organisation interne saine et efficiente**

Des actions correctives immédiates sont à mener pour refonder une organisation saine permettant de mener à bien un projet de changement. Je ne traiterai ici que des actions qui concernent des aspects internes au SIAO. Le fonctionnement, lors de la reprise par la fondation, était en effet si dégradé que je ne pourrais pas impulser quoi que ce soit sans assainir l'organisation.

#### A) Conforter et mobiliser les compétences

##### a) *Formaliser l'ensemble des fiches de poste*

La première priorité est de circonscrire le périmètre des postes de chacun. En effet, sans encadrement stratégique depuis de nombreux mois, la plupart des membres de l'équipe ont fondé leurs professionnalités<sup>81</sup> et leurs missions et tâches quotidiennes sur des éléments issus de leurs propres initiatives ou sur des éléments intuitifs. Il est urgent de formaliser le périmètre de chaque poste, mais aussi, en permettant aux agents de se saisir d'espaces de parole dédiés, de construire avec eux ces éléments formels. J'espère ainsi d'une part créer une dynamique de réflexion et de co-construction avec cette équipe pour la suite de ma démarche. J'espère d'autre part les associer et les fédérer à un projet global et cohérent mais aussi et surtout valoriser leurs expertises et leur expérience dans ces postes tout en leur permettant de se repositionner par eux-mêmes dans un nouveau

---

<sup>81</sup> Ce terme n'apparaît pas dans les dictionnaires officiels de la langue française. Pour une explication précise de son sens, il faudra se reporter à l'article très complet de MATHEY-PIERRE C. et BOUDOCLE R. Autour du mot de « professionnalité ». In : *recherche & formation*, n°19, 1995, Recherches sur les institutions et pratiques de formation. pp. 137-148.

contexte. Enfin, il est important de ne pas oublier de formaliser une fonction, distincte de l'écoute sociale, de chargé d'orientation et de suivi des situations même si dans un premier temps cette fonction ne pourra pas exister en tant que telle mais sera confondu avec la mission d'écoute.

La démarche de formalisation des fiches de poste sera animée par mes soins pour donner une valeur symbolique forte à ces temps de travail. Je procéderai en trois temps distincts : un premier autour du contexte et des enjeux des postes, un second autour des tâches quotidiennes réelles et des tâches prescrites, un dernier autour des compétences, des savoirs-être et des aptitudes à mobiliser dans la réalisation de ces missions. Le rythme devra être soutenu et l'aboutissement de la démarche ne pas dépasser un délai de deux mois.

*b) Positionner les tâches face aux compétences et aux appétences de chacun*

Une seconde étape de ma démarche consiste à vérifier que chaque agent, en fonction du poste qu'il occupe et des fiches de poste précédemment définies, se trouvent à une place qui lui convient et qu'il peut assumer dans l'organisation. Cette étape purement managériale permettra d'entamer un diagnostic précis et nominatif en vue de la mise en œuvre d'une future démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC). Elle permet également de vérifier que les freins aux changements ne sont pas trop nombreux au niveau individuel qui est une dimension beaucoup moins maîtrisable que la dimension organisationnelle. Elle permet en outre à chaque salarié de se positionner face-à-face avec la direction et de raconter sa propre histoire au sein de l'organisation, en faisant connaissance.

À distinguer des entretiens annuels obligatoires, je procéderai à des entretiens individuels d'une heure et demi. La dimension modeste de l'équipe (7 à 8 salariés au plus) me permet de prendre ce temps sans difficulté.

*c) Mettre en place des instances de régulation interne*

Enfin, la mobilisation des compétences dans le projet de SIAO que je porte avec la fondation Boissel, nécessite la mise en place d'instances de régulation et de distanciation de la pratique quotidienne pour l'équipe. L'objectif de ces instances est de sortir de l'urgence chronique décrite ci-avant mais aussi de traiter au plus tôt la souffrance, également chronique, qui caractérise cette équipe<sup>82</sup>. Sans aucune originalité, je considère que la mise en place d'analyse de la pratique ou de supervision permettra rapidement à chaque acteur du service de questionner sa place, son positionnement et les facteurs de souffrance qu'il subit. De telles instances permettront également de situer son action dans

---

<sup>82</sup> Cf. paragraphe 2.3.6

un système de politique publique et de jeux d'acteurs élargi au-delà des frontières du service qui induira une mise en perspective et une prise de recul spontanée par rapport à son action quotidienne. La référence théorique de ces interventions devra être débattue en fonction des besoins de l'équipe et des objectifs poursuivis.

#### B) Clarifier les rôles et les responsabilités

La seconde priorité que je me fixe est de clarifier les responsabilités de chacun. L'objectif n'est pas redondant avec la clarification du périmètre des postes évoquée ci-dessus. En effet, celui-ci se concentre sur les différents niveaux de responsabilité, sur les possibilités de prise d'initiative individuelle ou collective et sur les possibilités d'action de chacun face aux situations de crise quotidienne que rencontre le SIAO. Il vise deux résultats concrets : d'abord une sécurisation de l'action des agents, ensuite la réaffirmation du rôle de l'institution et de la hiérarchie dans le système de traitement de l'urgence<sup>83</sup>.

##### a) *Le rôle du donneur d'ordre, l'État*

L'État, dans sa fonction de donneur d'ordre au SIAO de l'Isère, exerce une responsabilité importante dans la définition des procédures et dans le choix des indicateurs qui permettent la priorisation des situations des usagers face aux disponibilités en hébergement d'urgence. Je travaille activement avec ses représentants de sorte que les choix que ceux-ci font soient formalisés par écrit et stabilisés dans le temps. J'ai évoqué à plusieurs reprises avec eux, et je le refais chaque fois que cela est nécessaire, le périmètre de leurs décisions et la nécessaire liberté dont nous avons besoin dans la mise en œuvre de celles-ci.

##### b) *Le rôle du directeur*

Je l'ai déjà évoqué, le service est extrêmement sensible aux pressions de l'État central. Cette pression est transmise aux agents dans les administrations déconcentrées. Ainsi, pour faire face et pouvoir hiérarchiser ces directives et leur urgence, je demande aux agents du SIAO de ne plus être en relation directe avec les représentants de l'État. Cette posture en interface me permet de hiérarchiser l'urgence et de retransmettre des consignes claires et explicitées aux salariés tout en veillant à conserver une forme de transparence. Cette position me permet également de regagner progressivement la confiance de l'État et des partenaires en sortant de la posture militante traditionnelle des agents du SIAO sans amoindrir l'engagement des agents sur le terrain.

Mon rôle par ailleurs est essentiellement tourné vers l'extérieur et la représentation institutionnelle. Pour les mêmes raisons de sortie d'une posture militante, mais aussi

---

<sup>83</sup> J'insiste sur le fait que cette urgence peut s'avérer vitale dans de nombreux cas et que les responsabilités dont il est question ici sont pénales parfois.

parce que les attaques envers le SIAO et le 115 sont souvent personnelles, je demande aux agents de ne plus siéger seuls voir de ne plus siéger du tout dans les instances de régulation de la veille sociale. À nouveau, la position d'interface me permet de pacifier progressivement les relations entre nos agents et les partenaires mais aussi entre les différents opérateurs et le SIAO.

*c) Le rôle de la cheffe de service*

Le rôle de la cheffe de service est essentiellement tourné vers l'interne en appui technique aux agents d'une part, en management de proximité d'autre part.

L'appui technique de la cheffe de service doit consister à avoir une vision et une maîtrise globale des procédures et des outils utilisés au quotidien. Elle doit être capable de les adapter aux réalités du terrain.

Son rôle de management de proximité consiste à la réalisation des tâches traditionnellement dévolues à un chef de service : planning, gestion des absences, recrutements, *etc.*

Ainsi la cheffe de service est essentiellement responsable de la continuité du service et doit pouvoir assurer, le cas échéant, tous les postes techniques d'écoute ou d'orientation des situations. Elle est cependant susceptible de représenter le SIAO dans certaines instances techniques telles que la régulation ou les réunions de coordination du dispositif mobile 115. Néanmoins, elle sera appuyée par la direction lors de ces instances pour les aspects politiques qui y sont régulièrement abordés.

*d) Le rôle de la chargée de mission Observation*

La personne en charge de la mission observation doit, petit-à-petit, jouer un rôle important dans la veille sociale. Sa position d'observatrice de la demande en matière d'hébergement et ses outils statistiques précis lui permettent de lire précisément les évolutions des besoins, de la demande mais aussi d'évaluer de façon objective le fonctionnement du service (nombre d'appels entrants, taux de décrocher, *etc.*).

Ainsi, je souhaite lui confier des missions de coordination de la cellule de veille et d'alerte que je souhaite créer, mais aussi lui permettre de monter peu-à-peu en compétences sur la gestion d'une partie du service et lui donner la responsabilité non seulement de l'observation mais aussi du système d'information qui est un outil indispensable dans sa fonction. Le premier but de cette répartition des tâches est d'identifier, à l'externe, des personnes référentes et expertes selon les questions dans les instances. Le but est également de dégager du temps de direction et de cheffe de service pour le consacrer à la coordination du volet insertion et à son articulation avec le volet urgence. Cette articulation est par ailleurs souvent promue par la chargée de mission observation qui seule a une vision des deux volets alors qu'il s'agit d'une responsabilité stratégique que la direction doit porter.

e) *Le rôle des écoutants social*

En bout de chaîne, les écoutants du 115 portent une responsabilité de manière individuelle contrairement aux chargées de missions des POHI qui instruisent des demandes d'hébergement ou de logement et les présentent en commissions collégiales. Cette responsabilité des écoutants est le maillon le plus visible du dispositif ce qui insécurise les agents.

Il faut réaffirmer à chaque agent où commence et où s'arrête son rôle et sa responsabilité dans le dispositif de prise en charge d'urgence à travers la réaffirmation de la chaîne hiérarchique, la formalisation d'éléments de cette nature dans leurs fiches de poste mais également en ouvrant des lieux d'expression et de traitement de leurs questions.

C) *Apaiser le climat social*

Dans le contexte de tensions chroniques et de souffrance des agents, le climat social est également une priorité à traiter immédiatement pour parvenir à remettre les équipes au travail dans une dynamique de projet.

La première étape de ce traitement est un passage d'une organisation à flux tendu à une organisation permettant de sécuriser et d'apaiser les plannings des agents. Dès le premier semestre d'activité j'ai fait constater, et de nombreux acteurs, à mon corps défendant, l'ont constaté publiquement en Comité de veille, l'équipe d'écoute sociale est sous-dimensionnée. La demande de subvention de la seconde année comporte par conséquent un ETP supplémentaire. J'ai aussi immédiatement autorisé le remplacement des arrêts maladies. Ainsi le planning et les roulements sont apaisés.

La seconde étape consiste à prévenir les injonctions paradoxales et d'apparences unilatérales dont les agents étaient jusqu'à présent les destinataires en formalisant puis en stabilisant les procédures de réponses et d'orientation afin que celles-ci fassent sens pour eux. Je souhaite expliciter mieux le sens et l'intention des mesures qui sont prises par l'État afin de prévenir d'éventuelles pertes de sens dans le travail et l'épuisement professionnel qui peut en découler.

Enfin, je tâche de rapprocher l'échelon de direction de la base en instaurant un dialogue direct avec les équipes afin que celles-ci puissent constater le soutien d'une part, mais aussi la prise en compte de leurs problématiques d'autre part par la direction. Cette dernière étape vise essentiellement le tissage d'un lien de confiance entre les différents échelons des équipes du SIAO. Il s'agit en effet, pour mener à bien un projet, de refaire corps, de faire équipe. Une simple présence en réunion d'équipe, ou une présence régulière dans les locaux permet d'opérer ce rapprochement et ce dialogue au quotidien.

### 3.3.2 Positionner le SIAO en ressource face aux partenaires de la veille sociale

La position de structure « ressource » mérite d'être éclaircie en propos liminaire à ce paragraphe. La notion de « ressource » est définie par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales comme un « Moyen permettant de se tirer d'embarras ou d'améliorer une situation difficile. »<sup>84</sup> C'est vrai d'un objet comme d'une personne. Au sein d'un réseau d'acteurs, l'acteur ressource sera celui vers lequel on se tourne en cas de difficulté ou de problème, que l'on puisse seul ou non, résoudre la situation. Ainsi, la posture ressource implique de savoir collecter, de capitaliser, puis de savoir mobiliser au profit d'un réseau ou d'un acteur une expertise, un savoir ou des moyens.

C'est ainsi que je souhaite positionner le SIAO dans son réseau d'acteur, en ressource pour les opérateurs comme pour l'État et les collectivités territoriales. S'il est vrai que la mobilisation de notre expertise et de notre savoir-faire en matière d'urgence et d'hébergement devra se faire à titre gracieux, mes intentions sont de tirer parti de cette position à la fois centrale et indispensable pour le réseau.

#### A) Incarner le SIAO

Les services du SIAO passent pour l'heure essentiellement par la voix qui répond au 115 mais ne sont pas identifiés physiquement. Leur action concrète est encore moins visible dès lors que l'orientation et la relation sont réalisées par téléphone. L'incarnation dont je parle ici consiste à « représenter (une notion abstraite) sous une forme matérielle et visible »<sup>85</sup>. Cette « notion abstraite » est le résultat de notre action (mise en relation de l'offre et de la demande en hébergement d'urgence, coordination d'un réseau, fonction ressource, etc.) et notre présence sur le territoire. La forme matérielle de cette incarnation revêt plusieurs aspects que je décris ci-dessous.

Il est nécessaire désormais d'incarner le SIAO à plusieurs échelles. D'abord à l'échelle symbolique et géographique en regroupant l'ensemble des services au sein d'un même lieu identifié permettant à la fois aux usagers de savoir où s'adresser et à la fois aux acteurs de la veille sociale d'identifier et de se regrouper en un lieu identifié. Ensuite à travers une incarnation humaine en étant présent de façon systématique dans toutes les instances décisionnelles afférentes à notre champ d'action.

Un projet architectural est en cours de maturation. Ce projet est porté dans le cadre de l'Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain (ANRU) par Grenoble Alpes Métropole et l'un des établissements du pôle social de la fondation Boissel. Dans le cadre de ce projet de construction, il est possible d'envisager un lieu dans lequel la fondation pourra regrouper les services du SIAO et créer un accueil physique avec les personnes ayant

---

<sup>84</sup> <http://www.cnrtl.fr/definition/ressource> consulté le 22 juin 2018

<sup>85</sup> [www.cnrtl.fr/definition/incarner](http://www.cnrtl.fr/definition/incarner) consulté le 10 juillet 2018.

recours au 115. Plusieurs opérateurs d'accueil de jour de l'agglomération grenobloise sont en difficulté, je l'ai expliqué ci-avant, et il est déjà évoqué par la DDCS le besoin potentiel d'une reprise de leurs activités par la fondation. Ces deux éléments permettent d'envisager à moyen terme l'ouverture de ce bâtiment au service de la veille sociale comprenant : un premier accueil permettant de réaliser une évaluation sociale en face-à-face avec le public, la plateforme téléphonique 115, un accueil de jour et l'ensemble des services administratifs du SIAO (volet insertion et observation sociale) ainsi que des lieux de rencontre et de réunion pour les acteurs de la veille sociale.

L'incarnation du SIAO passe ensuite par l'identification de l'humain. Aujourd'hui, le SIAO n'est visible que via son service d'accueil téléphonique anonyme. Il est nécessaire de mettre des visages sur ces voix, du côté des usagers mais aussi du côté des professionnels. Pour cette raison, et malgré un nombre croissant d'instances, le SIAO doit être systématiquement présent dans les réunions qui concernent son champ d'action. La DDCS insiste auprès des partenaires, et notre réaffirmation du rôle de plateforme du service auprès de ces derniers, permet d'être invité<sup>86</sup>. En effet, la chaise vide laissée pendant les années précédentes n'a pas été attribuée ; nous pouvons dès lors reprendre cette place. Ainsi, il convient, en respectant les attributions de chacun dans l'équipe, de réinvestir du temps dans ces réunions : comité de veille, comités de pilotage locaux, commission de régulation, etc. La dynamique créée par notre présence, alliée à la posture que je propose ci-dessous, permettent de s'alimenter réciproquement et de petit-à-petit devenir incontournable dans le paysage et dans les instances de projets afférents à la veille sociale, à l'hébergement et au logement. La difficulté la plus évidente de cette présence systématique réside dans l'éloignement géographique du site de Grenoble de certains territoires et dans la multitude d'instances auxquelles participer. Je ferai l'inventaire peu-à-peu et hiérarchiserai nos priorités.

#### B) Valoriser et essaimer notre expertise

La valorisation et l'essaimage de notre expertise est indispensable pour tenir notre position de plateforme centrale du réseau. Concrètement, ma proposition consiste à proposer notre soutien dès que besoin aux opérateurs de la veille sociale. Les maraudes par exemple dans leurs prises de décision sur le terrain face à des situations complexes peuvent solliciter, via le 115, le cadre d'astreinte du SIAO pour arbitrer la conduite à tenir.

---

<sup>86</sup> Citons en exemple, dans le cadre du plan quinquennal de mise en œuvre du logement d'abord lancé en 2017, Grenoble Alpes Métropole qui, a été sélectionné par la DIHAL pour devenir Territoire de mise en œuvre accélérée. Le SIAO, absent jusqu'alors a été invité aux instances politiques de pilotage de ce projet sous la double insistance de la DDCS d'une part, du SIAO d'autre part. Cette présence permet de réaffirmer notre position et nos missions mais aussi de nous inscrire comme la plateforme de coordination de ces questions à l'échelon départemental et comme une ressource en vue de la réussite de ce projet auprès des partenaires impliqués dans cette démarche.

Le réseau des accueils bénévoles<sup>87</sup> fait état de questionnements éthiques de leurs équipes et de besoin de compétences juridiques pour venir en aide à des migrants, nous leur proposons des sessions de formations permettant d'y répondre. Un des opérateurs de l'hébergement d'urgence hivernale éprouve des difficultés à gérer les entrées et sorties de son lieu en période de grand froid, nous intervenons à ses côtés pour remédier à ses difficultés. L'agglomération grenobloise a besoin de données statistiques sur la demande en logement sur son territoire, nous lui apportons une aide à l'analyse en plus de certaines données collectées par le service d'observation. Ces exemples que je pourrais égrainer trop longuement procèdent d'une posture permanente du SIAO dans sa réponse aux demandes des autres acteurs de la veille sociale.

Déjà testé dans un poste précédent, cette tactique consistant à « rendre service » s'avère efficace et permet de constituer rapidement un réseau de « débiteurs » prêts à rendre service à leur tour. Bien que tous n'entrent pas dans cette logique, il s'avère cependant que la plupart des acteurs de ce réseau deviennent mobilisables rapidement par la suite dans la construction d'un projet. Je pense évidemment à mobiliser ce réseau pour élaborer une nouvelle architecture de l'organisation de la veille sociale en Isère qui permette de fluidifier et de coordonner les parcours des personnes en demande de manière efficace.

### **3.3.3 Repenser une organisation de la veille sociale dans laquelle le SIAO assure le diagnostic et le suivi des situations**

L'organisation de la veille sociale est en effet peu efficace. Bien que celle-ci remplisse son rôle d'orientation vers l'hébergement ou le logement et la mise à l'abri d'urgence des personnes sollicitant le 115, les parcours de ces dernières est chaotique et l'articulation entre l'hébergement d'urgence et l'hébergement d'insertion ou le logement n'est pas effective pour des raisons organisationnelles. J'ai évoqué les trois raisons qui mènent à cette situation : l'éparpillement des moyens de la veille sociale, le système d'évaluation sociale erratique et l'absence de coordination des parcours. Je propose, ci-dessous, des pistes opérationnelles afin de remédier à cette situation. Celles-ci sont poreuses et interdépendantes, la réussite de l'une pouvant faciliter la réussite de l'autre et réciproquement. Un des éléments incontournable de cette stratégie consiste à réunir les moyens financiers qui nous permettront de réaliser nos ambitions. Je n'évoquerai ce dernier point que dans la partie à propos du calendrier de mise en œuvre. Il est cependant important de préciser que l'affirmation de nos missions et de notre expertise ainsi que la demande que cela ne manquera pas de susciter chez les acteurs de la veille

---

<sup>87</sup> Réseau de lieux gérés exclusivement par des bénévoles réunis en associations locales qui hébergent des sans-abri

sociale permettront de légitimer les demandes de financement qui rythmeront le calendrier prévisionnel.

#### A) Unifier le SIAO

La première étape de cette refonte de l'organisation consiste à unifier le SIAO. Ainsi il faudra, à échéance moyenne, démarrer ce travail par le conventionnement systématique avec les POHI des quatre territoires isérois afin d'affirmer leur appartenance au SIAO bien que leurs statuts et leurs employeurs soient différents. La mise en place de réunions de coordination très régulières (mensuelles ou bimensuelles) permettra de rendre effectif un lien fort entre ces salariés et notre service qui doit les coordonner.

Un travail de fond découlant des points précédents permettra d'internaliser certains services de la veille sociale à terme, notamment des services d'aller-vers. Je l'évoquerai plus longuement dans le paragraphe suivant puisque cette proposition sert aussi un objectif de prise en compte du non-recours qui touche le système de l'urgence sociale. Cependant, je précise que parmi ces services je compte plus particulièrement réussir à internaliser un service de maraude et un service d'accueil de jour. À défaut de réussir la reprise d'une de ces activités, je souhaite détacher des agents du SIAO au sein de ces dispositifs pour en faire partie opérationnellement. Cette option *a minima* apparaît possible grâce à l'appui de la DDCS.

Enfin, concernant l'évaluation sociale des situations lors du premier accueil, l'intégration des maraudes et des accueils de jour dans ce processus sera un premier pas. Il faudra cependant rapidement, en lien avec l'éventuel projet architectural et le projet de lieu dédié à la veille sociale, réunir sous la houlette du SIAO les différents opérateurs du domaine (conseil départemental, CCAS, etc.). Une meilleure évaluation et une bonne transmission de celle-ci facilitera indéniablement le travail d'orientation et la pertinence des solutions proposées aux ménages ; l'accueil en face-à-face que je propose pourra être mis en œuvre grâce à la participation et à la mise à disposition de travailleurs sociaux des partenaires. Le Conseil départemental élabore actuellement un nouveau Schéma Départemental du Premier Accueil, je souhaite faire inscrire ce projet dans celui-ci dans la continuité de l'inscription du SIAO dans le PALDHI.

#### B) Prendre en compte l'ensemble des publics et lutter contre le non-recours

Comme je l'affirme précédemment, la présence d'agents du SIAO dans les maraudes et dans les lieux d'accueil de jour permettra de réincarner humainement le SIAO face aux usagers. Cette présence humaine permettra également d'expliquer clairement le rôle et les compétences du SIAO aux usagers. Je vise en internalisant ces services ou en y introduisant des agents du SIAO un accroissement de la vitesse du dépôt de la demande d'hébergement ou de services par les usagers.

Présents de fait sur le terrain, les agents du SIAO à qui je confierai cette mission auront également un rôle important à jouer dans la cellule de veille que je souhaite créer. J'en ai déjà décrit le périmètre et les compétences<sup>88</sup>. Concrètement cette cellule sera alimentée par les observations de ces agents en sus des observations statistiques issues de notre système d'information.

#### C) Évaluer les situations et coordonner les parcours

Si, comme je le crois, nous pouvons à moyen terme prendre en charge l'évaluation des situations dès le premier contact avec les usagers, nous pourrions désigner un référent de parcours desdits usagers et en coordonner le parcours. Alors qu'aujourd'hui, les demandes d'hébergement ou de logement sont prescrites par des travailleurs sociaux extérieurs aux services de la veille sociale, ces demandes d'hébergement ou de logement, comme l'orientation vers les services sociaux anciennement prescripteurs pour l'accompagnement social global, pourront se réaliser par ces référents dans un souci de pertinence des préconisations et de rapidité de l'accès aux services en question.

Ma stratégie consistera à faire la preuve de l'efficacité d'un tel système de référence et de coordination de parcours en m'appuyant sur les expériences menées dans le champ des soins médicaux. Il s'agit en effet de remporter l'adhésion des partenaires en leur facilitant l'exercice de leurs missions. La connaissance et l'intégration de l'ensemble des données des problématiques afférentes à une situation par un service unique permet en effet de fluidifier le passage des usagers d'un dispositif à l'autre, de vérifier leur pertinence et leur articulation conjointe, mais aussi de vérifier en temps réel la disponibilité et la faisabilité de telle ou telle préconisation. Il est bien entendu que mon discours s'appuiera sur la reconnaissance et la valorisation des missions et des expertises de chaque partenaire mais aussi sur les limites de nos propres compétences dans le but de rassurer mais aussi de viser une certaine synergie des acteurs.

#### **3.3.4 Calendrier de mise en œuvre<sup>89</sup>**

Quatre années<sup>90</sup> seront nécessaires pour atteindre mes objectifs et développer ma stratégie. Ce calendrier tient compte de la double nécessité d'assurer la continuité de fonctionnement de la réponse d'urgence sans dégrader les effectifs de l'équipe d'une part, et de respecter les cycles de fonctionnement de la veille sociale d'autre part. On comprend aisément, par exemple, qu'engendrer un fonctionnement dégradé du service serait paradoxal avec l'objectif de refonder une organisation saine.

---

<sup>88</sup> Cf. paragraphe 3.1.2.B

<sup>89</sup> Cf. plan d'action SIAO en annexe

<sup>90</sup> Le rétroplanning prévoit quatre années le démarrage étant situé à l'année n : année n : un an ; année n+1 : deux ans ; année n+2 : trois ans ; année n+3 : quatre ans.

La temporalité du SIAO, outre l'urgence chronique que j'ai largement relaté, est régie par un cycle hivernal / estival, en année scolaire. En effet, la période estivale permet de préparer la période hivernale, puis réciproquement. Il faut par conséquent tenir compte de ce cycle pour élaborer le calendrier de mise en œuvre de ma stratégie. Ainsi, j'ai effectué un découpage trimestriel du rétro planning en annexe qui permet de veiller à ne pas démarrer d'action en début de période hivernale mais de manière générale au printemps ou au début de la période estivale.

Enfin, des liens de causalité sont évidemment présents entre certaines actions<sup>91</sup>. Ceux-ci sont également à prendre en compte dans la construction de mon calendrier prévisionnel.

#### A) À court terme

En énonçant « court terme » j'affiche un objectif à l'échéance de un an (année n).

La priorité est donnée à la refondation d'une organisation efficace et saine en interne. La confortation et la mobilisation des compétences (premier semestre de l'année) doit permettre de clarifier immédiatement après les rôles et responsabilités (troisième trimestre). J'espère pouvoir dès le début, en parallèle, apaiser le climat social. Cet apaisement dépend en partie de la réussite des deux premières actions mais commencera dès le second trimestre. De la clarification des rôles dépendra, dans le moyen terme, la mise en œuvre de l'incarnation du SIAO. En effet, chacun étant sûr de sa place et de son rôle pourra, vers l'externe (face au public comme au partenaire) représenter le SIAO dans la posture qui sera la bonne.

#### B) À moyen terme

En énonçant « moyen terme » j'affiche un objectif à l'échéance de deux ans (année n+1) mais un démarrage des actions qui suivent dès le second semestre de la première année (année n).

Le démarrage des actions qui permettront d'incarner le SIAO, comme énoncé ci-dessus, ne sera permis qu'à l'aboutissement du processus de clarification des rôles de chacun. Je me donne cependant une année et demie pour remplir mes objectifs et avoir le temps de développer le plan d'action. La volonté de valoriser notre expertise ne saura elle se mettre en œuvre qu'à compter de la réussite, même partielle, de ce processus d'incarnation. L'essaimage qui pourra s'en suivre ne pourra être mis en œuvre qu'à l'issue de ce processus de valorisation et de formalisation qui pourra prendre pied entre le moyen et le

---

<sup>91</sup> Il s'agit d'identifier par ces liens quelles actions ne pourraient pas commencer sans que la précédente soit aboutie ou débutée et d'identifier quels sont les risques de retard dans le développement de la stratégie que j'ai choisie de mettre en œuvre. Cette méthode est inspirée de la méthode de gestion de projet du diagramme de Gantt.

long terme. Ainsi, pour l'atteinte de cet objectif d'essaimage je fixe l'échéance à l'orée du dernier trimestre de la troisième année (année n+2).

### C) À long terme

En énonçant « long terme » j'affiche un objectif à l'échéance de trois à quatre années (année n+2 et n+3) mais un démarrage des actions qui suivent dès le second semestre de la seconde année. Ainsi, je fixe aussi un temps de développement au long court, deux années et demie, pour affirmer la nécessité d'un suivi dans le temps des processus que je souhaite mettre en œuvre.

La réussite et au moins le démarrage de la mise en œuvre des actions précédentes sont également requis pour entamer les actions suivantes. Ainsi seule la réussite de notre objectif d'incarnation du SIAO nous permettra de mettre en œuvre un processus d'unification des différents services qui le composent ; cette unification détermine en outre la possibilité d'organiser un dispositif interne d'évaluation et de coordination des parcours des usagers dès le second trimestre de la troisième année. De la même façon, la valorisation et l'essaimage de notre expertise permettront de réussir l'unification du SIAO même si ce dernier processus doit débiter en amont.

## 3.4 L'évaluation

L'évaluation de ce processus de construction, à partir d'un système existant, d'une architecture dynamique d'orientation et de coordination de situations d'utilisateur doit être partagée à l'avance entre les parties prenantes principales : Préfecture, DDCS, nous – mêmes. Par ailleurs, je précise immédiatement qu'il ne s'agit pas de réaliser une évaluation macro de l'efficacité des politiques publiques mises en place mais bien d'une évaluation micro de l'efficacité du projet à répondre à son problème de départ : la fluidité des parcours des usagers. Le rapport annuel d'observation édité par le SIAO est un instrument de cette évaluation macro. Attention également, la loi n°2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale ne s'appliquant pas à notre service<sup>92</sup>, l'évaluation ne doit pas forcément être pensée à travers les canons de l'évaluation prescrite par l'Agence Nationale de l'Évaluation et de la qualité des établissements et services Sociaux et Médico-sociaux (ANESM). De même, la temporalité prescrite devra être plus rapide.

L'attention de notre évaluation se concentrera sur l'analyse des résultats de la mise en œuvre progressive du projet et doit par conséquent être élaboré comme un processus dynamique qui permette de modifier pas-à-pas le projet sans en réorienter les finalités.

---

<sup>92</sup> Un flou juridique réside encore à ce sujet, mais je considère que notre service, n'accueillant pas de public, n'est pas soumis à ce texte.

L'atteinte du but final, la fluidification des parcours des usagers, ne saura être mesuré qu'en creux, par rapport à la réussite des autres objectifs généraux que nous nous fixons.

### 3.4.1 Les critères retenus

#### A) Une organisation interne assainie

La réussite de ce défi liminaire à mon action qu'est l'assainissement de l'organisation interne de sorte qu'elle permette au service et à ses agents une action efficace et protectrice, sera essentiellement mesurée à travers des indicateurs habituellement réservée aux services de gestion des ressources humaines.

Ainsi, par exemple, l'apaisement du climat social passe par une mesure du taux d'absentéisme et de son évolution annuelle ou de la fréquence des demandes de modification du planning par les agents. Cependant, ces indicateurs quantitatifs étant insuffisants à la mesure d'un climat social, je serai vigilant à qualifier de façon qualitative la présence et la participation des agents aux réunions institutionnelles. Enfin, la formalisation des différents documents institutionnels devra être réalisée dans un délai n'excédant pas une année. Cet indicateur me permettra d'évaluer l'atteinte de mon objectif de mise à distance de l'urgence en réussissant à prendre des temps de réflexions dégagés des problèmes quotidiens du service. Ces documents sont de natures différentes : projet d'établissement, fiche de poste, référentiel d'écoute ou encore procédures d'orientation.

En outre des indicateurs d'activité tel le taux de décroché<sup>93</sup>, le nombre d'appel hebdomadaire, *etc.* me permettront de vérifier que notre action sur l'organisation ne dégrade pas le système.

#### B) La posture du SIAO dans le partenariat

Des indicateurs de natures multiples doivent être convoqués pour mesurer l'atteinte de nos objectifs en matière de partenariat. Quantitatifs d'abord en mesurant le nombre de partenaires présents aux instances sur notre invitation ou le nombre de conventions conclues mais aussi le nombre de sollicitation par des partenaires pour des actions de formation ou d'expertise par exemple. Qualitatifs ensuite, et bien sûr, en mesurant la sérénité des échanges par un procédé qui reste encore à imaginer ou en qualifiant la disponibilité et l'accessibilité de nos informations vers l'ensemble du réseau.

#### C) Être légitimé comme pilote du réseau de la veille sociale

La réussite de l'objectif d'unification du SIAO, à travers l'ensemble des actions que je préconise ci-avant, se mesurera à l'aune du contenu et du nombre de conventions

---

<sup>93</sup> Nombre d'appel auxquels nous répondons par rapport au nombre d'appel reçu.

signées avec les POHI ou du nombre d'agents rapatriés sous la houlette du service ou mis à sa disposition. La mise en place de la cellule de veille partenariale dans un délai d'un an et demi sera un indicateur qualitatif intéressant à observer pour mesurer l'impact de notre nouvelle posture sur le partenariat et par conséquent sur notre légitimité à coordonner ce partenariat. Comme je ne souhaite pas ici entrer dans une évaluation macro des politiques publiques, il ne s'agit pas d'évaluer la prise en compte effective de tous les publics mais bien les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Enfin, l'inscription du SIAO comme plateforme unique de coordination dans le PALDHI au-delà d'être un objectif est un indicateur de la légitimité du service à accomplir cette mission.

Portant sur le public, nos moyens d'évaluation sont aujourd'hui essentiellement statistiques et de nouveaux indicateurs pourront émerger de la nouvelle organisation de l'évaluation et de l'orientation que je souhaite mettre en œuvre. Actuellement, seul des indicateurs, tel le nombre de ménages issus de dispositif d'urgence accédant au logement adapté, sont disponibles. Il sera d'une importance capitale de rester vigilant à l'évolution de ces indicateurs statistiques pour mesurer l'impact de notre action sur les situations réelles des usagers et ne pas dégrader la situation à notre corps défendant.

#### **3.4.2 La démarche qualité à fonder**

A l'heure actuelle, aucun dispositif d'amélioration de la qualité n'existe au SIAO de l'Isère et il sera nécessaire de fonder une telle démarche. Ce travail ne pourra cependant pas avoir lieu tant que les objectifs de stabilisation de l'équipe ne seront pas atteints.

Le premier volet de cette démarche consistera à formaliser un référentiel métier sur lequel les agents pourront s'appuyer pour autoévaluer leur action. Il n'existe pas de référentiel spécifique à l'écoute sociale au 115<sup>94</sup> ou à l'orientation par exemple. La non-discrimination, l'immédiateté de la réponse, les principes d'inconditionnalité et de continuité sont les valeurs guides mais ne sont pas incarnés par des pratiques.

La fondation Boissel est dotée d'un comité d'éthique, ainsi que l'est le réseau régional des SIAO Auvergne-Rhône-Alpes mais, bien que ce soit des lieux de traitement de problématiques et d'évaluation de nos réponses intéressants, ils ne sont pas suffisants.

L'absence d'accueil du public n'a pour l'instant pas mis en évidence la nécessité de mettre en œuvre une gestion des événements indésirables. Il survient pourtant de nombreux événements indésirables lors de l'écoute. Il faudra que ceux-ci puissent être pris en compte et analysés afin d'élaborer un accueil en face-à-face qui évitera des écueils prévisibles.

---

<sup>94</sup> Plusieurs référentiels d'écoute sociale existent (FNARS Aquitaine, 2007) mais ils portent souvent sur des domaines plus vastes que le seul 115.

### 3.5 Prendre en compte l'incertitude<sup>95</sup>

Pour conclure, je crois que l'un des points de vigilance les plus importants à considérer tout au long du déroulé de ma stratégie est que ce projet prend place dans un contexte extrêmement mouvant (politiques, sociales et médiatiques) qui impose de rester agile. Le cadre que je fixerai ne doit pas être rigide mais donner une direction claire pour que les équipes puissent agir en fonction des circonstances et rester réactives. Cette agilité, décrite en d'autres termes par le Général V.DESPORTES, doit en effet permettre d'atteindre notre objectif sans avoir fixé le chemin à parcourir pour nous y rendre. Ainsi, je crois qu'il ne m'appartient pas de rigidifier les conditions d'exercice des agents en imposant un cadre d'action mais plutôt de donner l'horizon, et de m'appuyer sur l'expertise que ceux-ci mettront en œuvre pour y parvenir.

---

<sup>95</sup> DESPORTES V. *Décider dans l'incertitude*, éd. Economica, 2<sup>nd</sup> édition, 2015, Paris, 209p.

## Conclusion

De nombreux acteurs, les associations fédérées au sein de la Fédération des Associations de la Solidarité (FAS, ex-FNARS) notamment, pensent de plus en plus que les SIAO sont des structures dont il est de bon ton de se méfier considérant leur rôle de maître d'œuvre des politiques d'un gouvernement contesté. Ces acteurs n'ont pas tort ; mais ils n'ont pas non plus raison et la réalité est bien plus nuancée. Si objectivement, en qualité d'opérateur de service public, les SIAO sont effectivement soumis aux directives de l'État, les structures porteuses, et parmi elles la Fondation Boissel, n'agissent pas sans valeur. Cette défiance est donc à prendre en compte à double titre : *primo* elle risque de freiner le développement d'une plateforme unique, *secundo* elle rappelle mon devoir de vigilance et de définition des lignes rouges à ne pas franchir sur le plan éthique et moral. C'est ainsi du moins que j'entends répondre à ces critiques naissantes, en construisant un solide étayage éthique pour structurer mon action et alimenter celui de la fondation. Ne pas se méfier de l'habitude, ne pas réinterroger sans cesse son corpus éthique voir idéologique est un piège, qu'à titre personnel et individuel, j'ai le devoir d'éviter.

Un second piège menace mon action, être dans une prise de décision en décalage avec les besoins et la réalité. Ma situation de béotien, bien que sans naïveté, peut malheureusement m'amener à ce défaut. C'est ainsi qu'il faudra que je reste vigilant à nourrir ma réflexion, mes décisions ainsi que ma posture d'un grand respect de l'histoire et de l'apport de l'ensemble des acteurs du réseau de la veille sociale, qu'ils soient partenaires externes, commanditaires ou salariés de la fondation. Dès lors, l'aspect participatif de mon management ne peut pas être un vain mot ou une simple incantation mais devra s'incarner concrètement dans ma façon de répondre aux défis auxquels le SIAO fait face.

Après avoir retracé les contours d'un contexte ancien mais extrêmement mouvant, après avoir aussi analysé les différents équilibres à tenir dans cette politique publique, je propose un plan d'action qui devra, en continuant à répondre à l'urgence sociale, fluidifier le parcours vers l'hébergement ou le logement des personnes en situation de sans abris ou en risque de le devenir. J'ai conscience qu'à lui seul le SIAO ne répondra pas à l'éventail des problématiques de logement sur le territoire isérois. J'ai conscience qu'il n'appartient pas au SIAO de favoriser la construction de nouveaux logements sociaux, de résoudre la question des expulsions locatives ou encore de raccourcir les délais d'attente avant une entrée en CHRS. Cependant, j'ai pour ambition qu'il permette, par un système d'orientation efficace, de faciliter les parcours des usagers et de ne plus, comme c'est encore trop souvent le cas, les perdre dans les méandres d'un système par trop complexe et trop peu lisible, parfois même inintelligible. Répondre à cette nécessité réclame la mise en œuvre d'une ingénierie sociale autour des usagers qui nous fournisse un diagnostic

clair, objectif et transmissible de leurs situations afin de les orienter vers la solution coordonnée la plus proche, la plus rapide et la plus pertinente. Un service public est légitime, à la bonne place, pour le faire. Comme J.DAMON<sup>96</sup> le décrit, la lutte contre la complexité doit rester un axe fort de toute action de lutte contre l'exclusion.

Il est fort possible que l'avenir du paysage de la lutte contre l'exclusion se simplifie de lui-même sous la contrainte économique. Dans ce contexte il est urgent de réorganiser les moyens alloués à la veille sociale et de réaliser des efforts d'exemplarité en matière d'efficacité économique pour ne pas perdre définitivement notre capacité d'innovation et d'adaptation. Il est urgent aussi de rechercher les complémentarités, les articulations et tous les leviers possibles de synergie avec les autres secteurs impliqués dans cette lutte que sont l'insertion professionnelle, l'éducation ou encore le secteur médical.

---

<sup>96</sup> DAMON, Julien. *L'exclusion*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris, PUF, 2014, pp122-123

---

## Bibliographie

---

### OUVRAGES ET ARTICLES

- CASTELS R, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, 490p
- CHANIAL P. R. *Castel, Les métamorphoses de la question sociale*. In: Politix, vol. 9, n°33, Premier trimestre 1996. Allemagne, année zéro. pp. 162-164
- CROZIER M, FRIEDBERG E, *L'acteur et le système*, 1977, Paris, Seuil, 436p
- DAMON J, *Diogène*, n°38, 1997, page 249
- DAMON, J. *L'exclusion*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris, PUF, 2014, 127p
- DESPORTES V. *Décider dans l'incertitude*, éd. Economica, 2<sup>nd</sup> édition, 2015, Paris, 209p
- BARREYRE JY., BOUQUET B. dir. *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, éd. Bayard, 2<sup>nd</sup> édition, 2006, Paris, 638p
- MATHEY-PIERRE C. et BOUDOCLE R. Autour du mot de « professionnalité ». In : *recherche & formation*, n°19, 1995, Recherches sur les institutions et pratiques de formation. pp. 137-148
- PAILLAT P, *Lenoir René, Les exclus : un Français sur dix*. In: Population, 30<sup>e</sup> année, n°1, 1975. pp. 180-181
- RULAC S. L'urgence de la misère, SDF et SAMU social. éd. Les 4 chemins, 2004, Paris, 188p
- ZEINEDI-HENRY D. *Les SDF et la ville. Géographie du savoir-survivre*, éd. Bréal, Paris, 2002, 288p

### TEXTES JURIDIQUES

- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
- Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
- Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions mars 1998
- Loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014
- Art. R. 345-4 du code de l'action sociale et des familles
- Art. L. 345-2 du code l'action sociale et des familles
- Art. L. 345-2-6 du code de l'action sociale et des familles
- Art. L. 345-2-4 du CASF
- Circulaire n° DGCS/SD5B/2014/287 du 20 octobre 2014

Circulaire n° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation

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

## **RAPPORTS**

Rapport Wresinski, 1987, CESE, disponible sur internet :

<http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/1987/Rapport-WRESINSKI.pdf>

Note de synthèse n°2004-054 présentée par FOURCADE M, JESKE V et NAVES P, IGAS, disponible sur

internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000202.pdf>

Rapport d'étude, JM.BERTHET et N.BERUT collège coopératif de France, 2018, Lyon  
*Rapport d'observation 2017 pour l'année 2016* de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement, janvier 2018

## **SITES INTERNET**

[www.fas.fr](http://www.fas.fr)

[www.cnrtl.fr](http://www.cnrtl.fr)

[www.fondation-boissel.fr](http://www.fondation-boissel.fr)

[www.isere.gouv.fr](http://www.isere.gouv.fr)

---

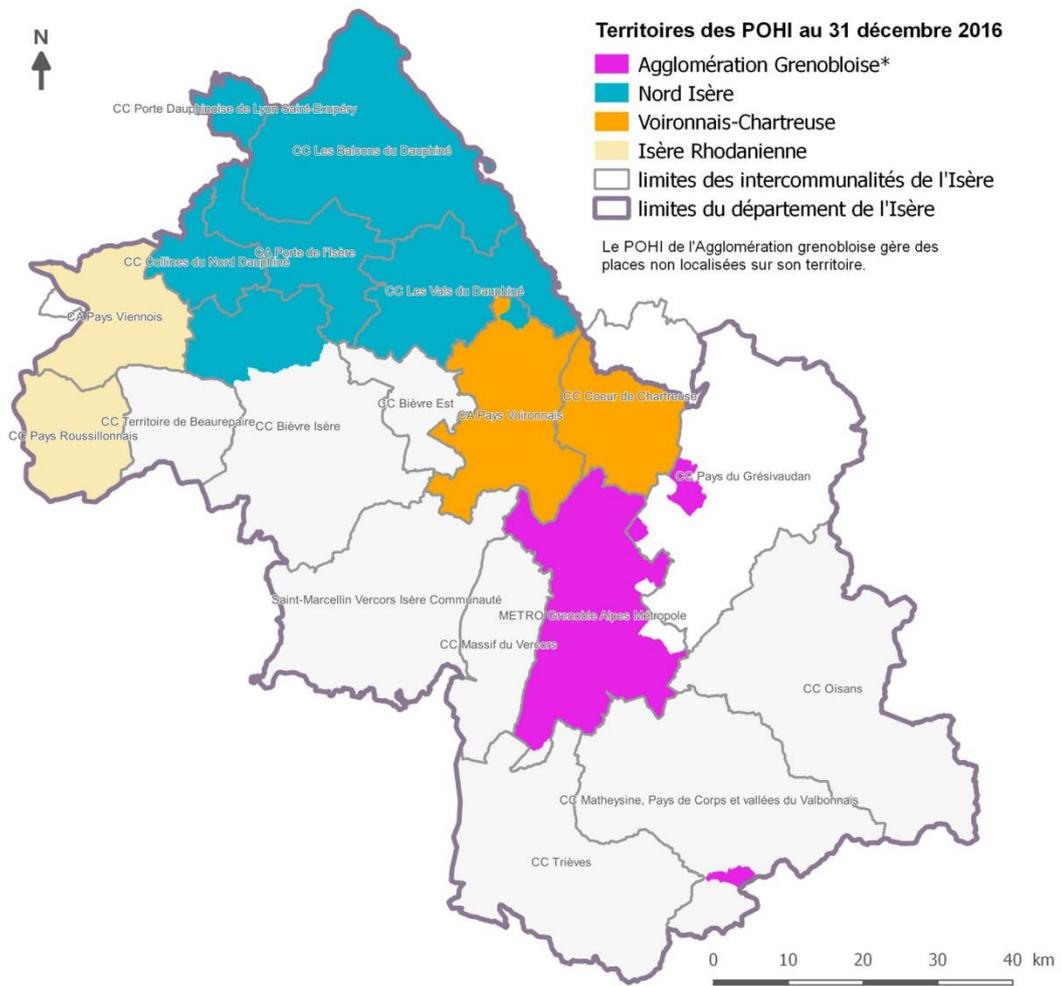
## Liste des annexes

---

<b>ANNEXE I CARTE DES POHI DE L'ISÈRE.....</b>	<b>I</b>
<b>ANNEXE II ORGANIGRAMME DE LA FONDATION BOISSEL.....</b>	<b>II</b>
<b>ANNEXE III LETTRE DE DÉNONCIATION DU PRÉFET DE L'ISÈRE.....</b>	<b>III</b>
<b>ANNEXE IV SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE L'ORIENTATION.....</b>	<b>V</b>
<b>ANNEXE V SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DES SIAO AUVERGNE RHÔNE-ALPES .....</b>	<b>VI</b>
<b>ANNEXE VI SITUATION RÉSIDENTIELLE DES DEMANDEURS AUPRÈS DES POHI .....</b>	<b>VII</b>
<b>ANNEXE VII CAHIER DES CHARGES DU SIAO DE L'ISÈRE .....</b>	<b>VIII</b>
<b>ANNEXE VIII LETTRE DE LA DDCS ATTRIBUANT LE SIAO À LA FONDATION BOISSEL.....</b>	<b>XX</b>
<b>ANNEXE IX BUDGET PRÉVISIONNEL EN ANNÉE PLEINE DU SIAO .....</b>	<b>XXI</b>
<b>ANNEXE X SCHÉMA <i>VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DU SIAO EN ISÈRE</i> ...</b>	<b>XXII</b>
<b>ANNEXE XI PROCESSUS D'ÉCRITURE DU PROJET D'ÉTABLISSEMENT .....</b>	<b>XXIII</b>
<b>ANNEXE XII PLAN D'ACTION DU SIAO.....</b>	<b>XXV</b>



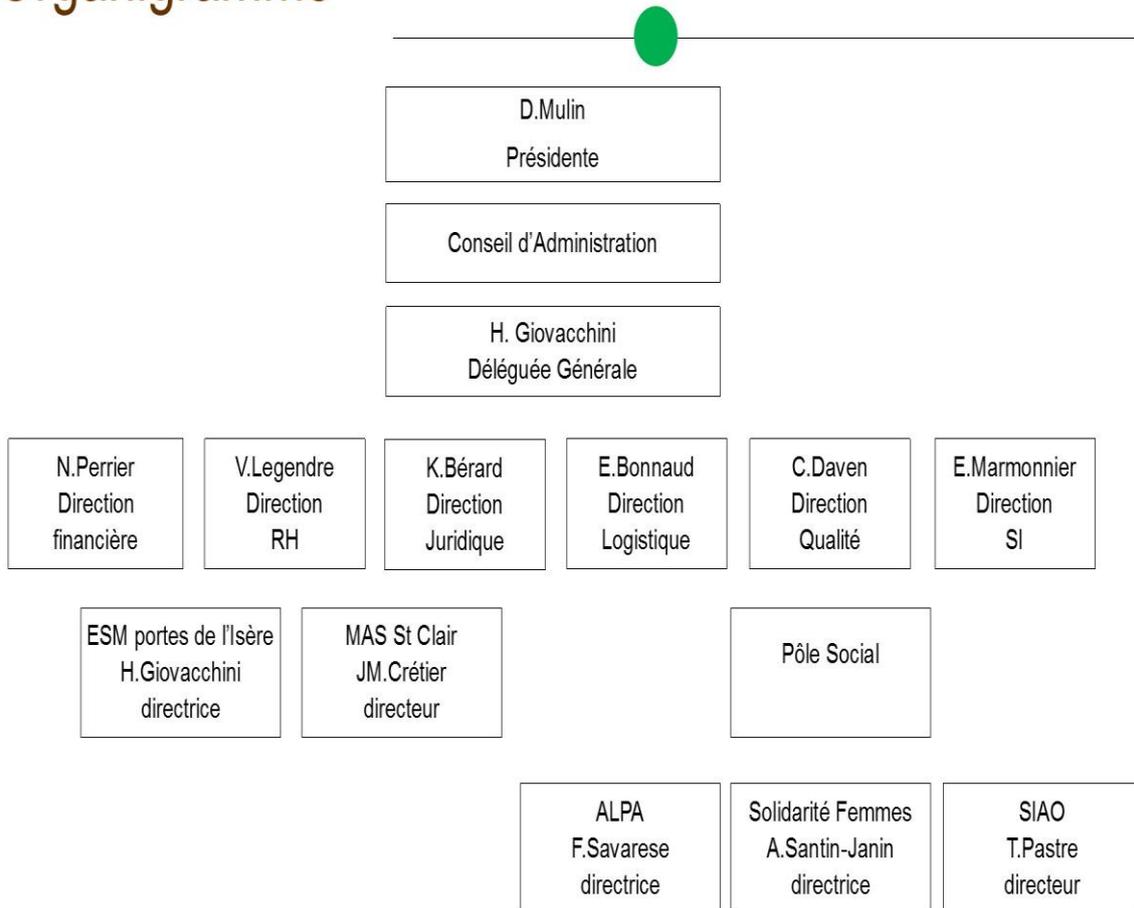
# ANNEXE I Carte des POHI de l'Isère



## ANNEXE II Organigramme de la fondation Boissel



# Organigramme



# ANNEXE III Lettre de dénonciation du Préfet de l'Isère



PRÉFET DE L'ISÈRE

**Direction Départementale  
de la Cohésion Sociale**

**Pôle Hébergement et Logement Social**

Grenoble, le **03 JUIL. 2017**

Monsieur le Président,

Depuis plusieurs mois un certain nombre de manquements sont constatés par mes services concernant des missions que j'ai confiées au SIAO 38.

Ces constatations vous ont été présentées lors d'une réunion de travail le 20 janvier 2017, sous la présidence de Monsieur le Secrétaire général adjoint, en présence de Monsieur DURU, de Monsieur HILDEBRANT, de la DDCS, réunion à l'issue de laquelle vous avez proposé des pistes d'amélioration.

Or malgré le travail que vous avez engagé, je n'ai pas constaté depuis cette date de changement notable, à l'exception de la mission d'observation sociale aux fins de rédaction du rapport SIAO où des propositions d'analyse pertinentes ont été proposées.

Il existe tout d'abord un désaccord de fond, entre mes services et le SIAO 38 quant à la manière de procéder à l'orientation des usagers, notamment pendant l'hiver.

Au cours de cette période, sont organisées des commissions bi hebdomadaires afin de permettre l'orientation des ménages les plus vulnérables. Le SIAO 38 considère qu'il devrait procéder par orientation directe sur les structures, comme c'est le cas pour les places d'hébergement d'urgence pérennes. Il évoque régulièrement l'incompatibilité entre le principe de l'inconditionnalité de l'accueil et la priorisation nécessaire des situations au regard des critères de vulnérabilité.

Par ailleurs, il estime ce travail chronophage au regard de sa charge de travail.

Le fonctionnement des commissions de régulation a été affecté cet hiver par l'opposition constante des représentants du SIAO 38 à évoquer les aspects liés aux pathologies, critère de vulnérabilité pourtant majeur pour optimiser les orientations (mobilité réduite, maladie contagieuse, besoins de soins particuliers...).

De même, plusieurs opérateurs ont évoqué l'orientation dans leurs structures de ménages disposant au préalable d'un hébergement (tiers), alors que la mission première de la commission de régulation est de mettre à l'abri les personnes qui sont réellement sans solution d'hébergement.

Monsieur René Ballain  
Président du SIAO 38  
UTPT 17 B Avenue Salvador Allende  
38130 Echirolles

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE DE L'ISERE  
Cité administrative Dode - Bât 2 1, rue Joseph Chanrion 38000 GRENOBLE Tél : 04 57 38 65 38 - Fax : 04 57 38 65 97

Des orientations ont également été effectuées sur des structures d'hébergement, sans avoir préalablement alerté le responsable de la structure de la situation de la personne, notamment son suivi psychiatrique.

Malgré de multiples rappels sur la précision attendue des informations, ainsi que sur la nécessaire priorisation des situations à présenter, la situation reste encore actuellement difficile.

Elle se traduit concrètement par une perte de temps lors de commissions de régulation et crée une certaine insécurité à prendre des décisions sur la base d'informations souvent imprécises ou absentes.

Il est ainsi à déplorer un manque de méthodologie, de rigueur, et d'impartialité dans la mission menée. Les partenaires n'accordent désormais qu'une moindre confiance au SIAO 38. De même la posture adoptée par les représentants du SIAO 38 a pour conséquence un clivage grandissant entre mes services et le SIAO 38.

Je rappelle que le cahier des charges élaboré en 2015 mentionne particulièrement que « l'opérateur agit en qualité d'opérateur de l'État, il est tenu à la plus stricte neutralité ainsi qu'au respect des instructions préfectorales ; il est positionné sous la responsabilité de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale », ce qui signifie que j'attends du service SIAO 115 un travail de coopération active et conforme aux attentes exprimées avec mes services.

Je considère que les engagements conventionnés par l'association SIAO 38 n'ont pas été respectés, que les conditions d'une collaboration en toute confiance ne sont plus réunies, et que cet état de fait, nuit gravement à l'action de l'Etat dans ce domaine hautement sensible. Je suis donc conduit à mettre un terme à la convention qui nous lie.

Cette décision prendra effet dans les deux mois à compter de la date de réception de la présente, qui vous est adressée en recommandé avec accusé de réception.

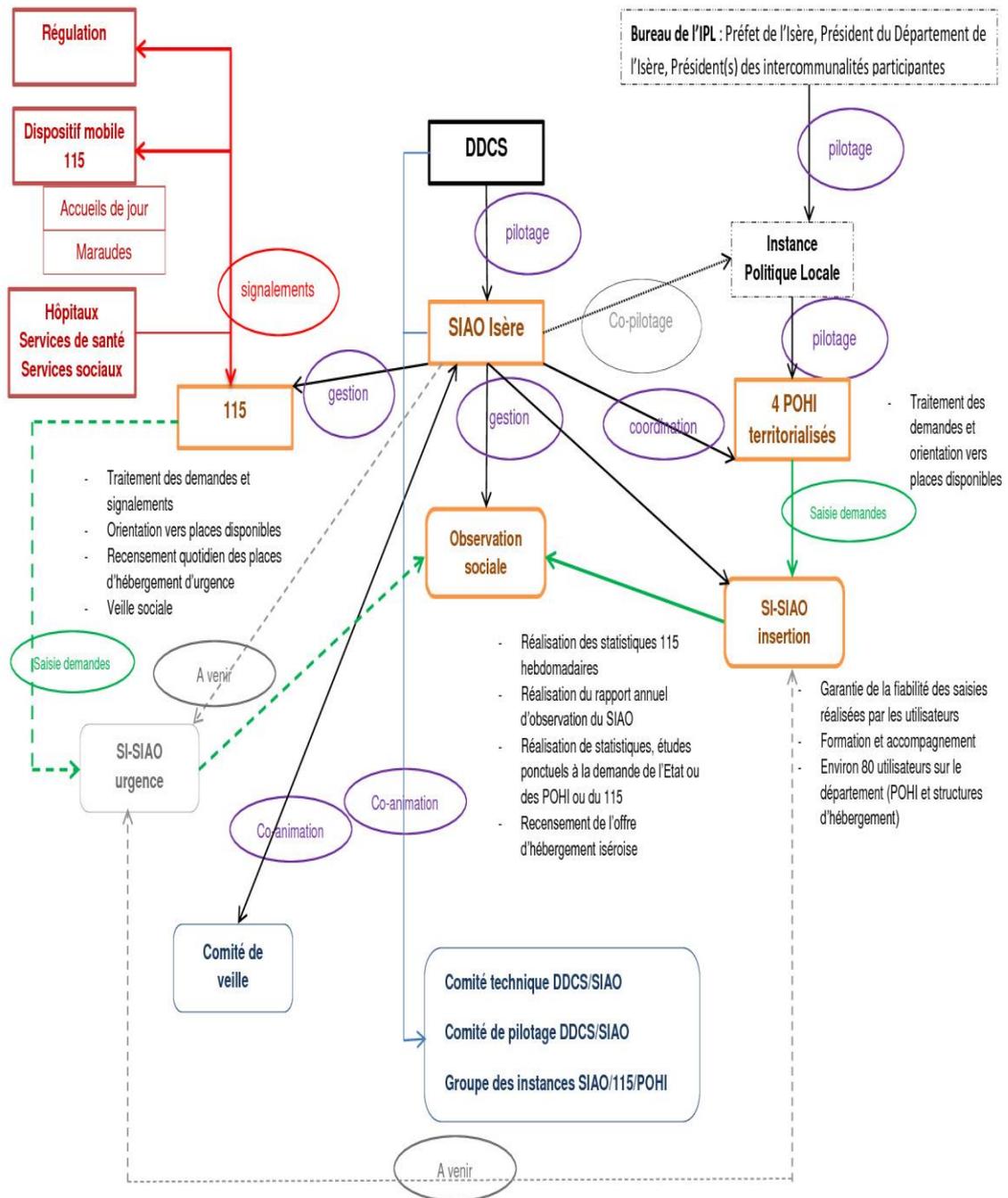
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le préfet de l'Isère,

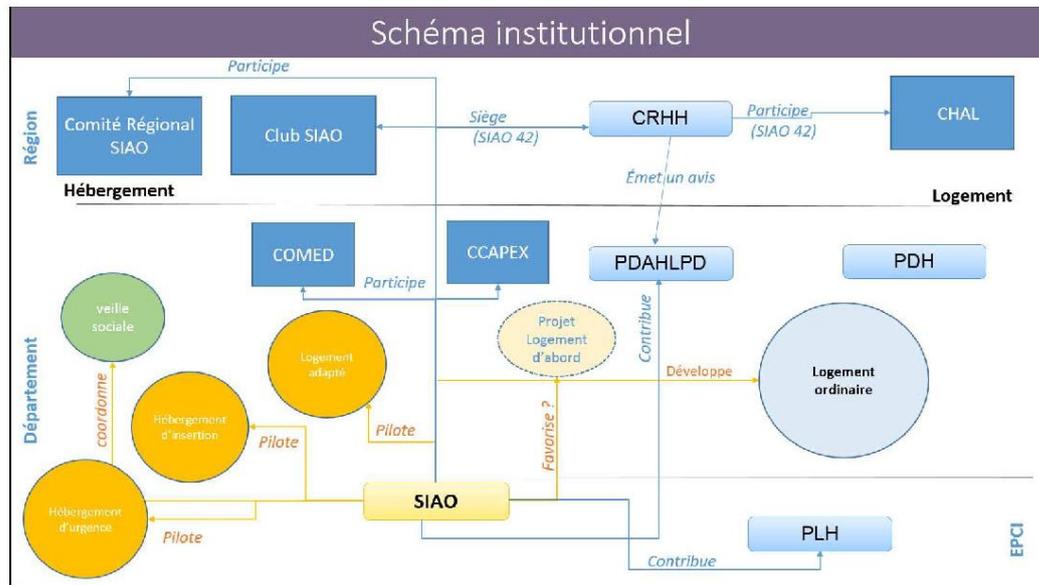


Lionel BEFFRE.

# ANNEXE IV Schéma de fonctionnement actuel de l'orientation

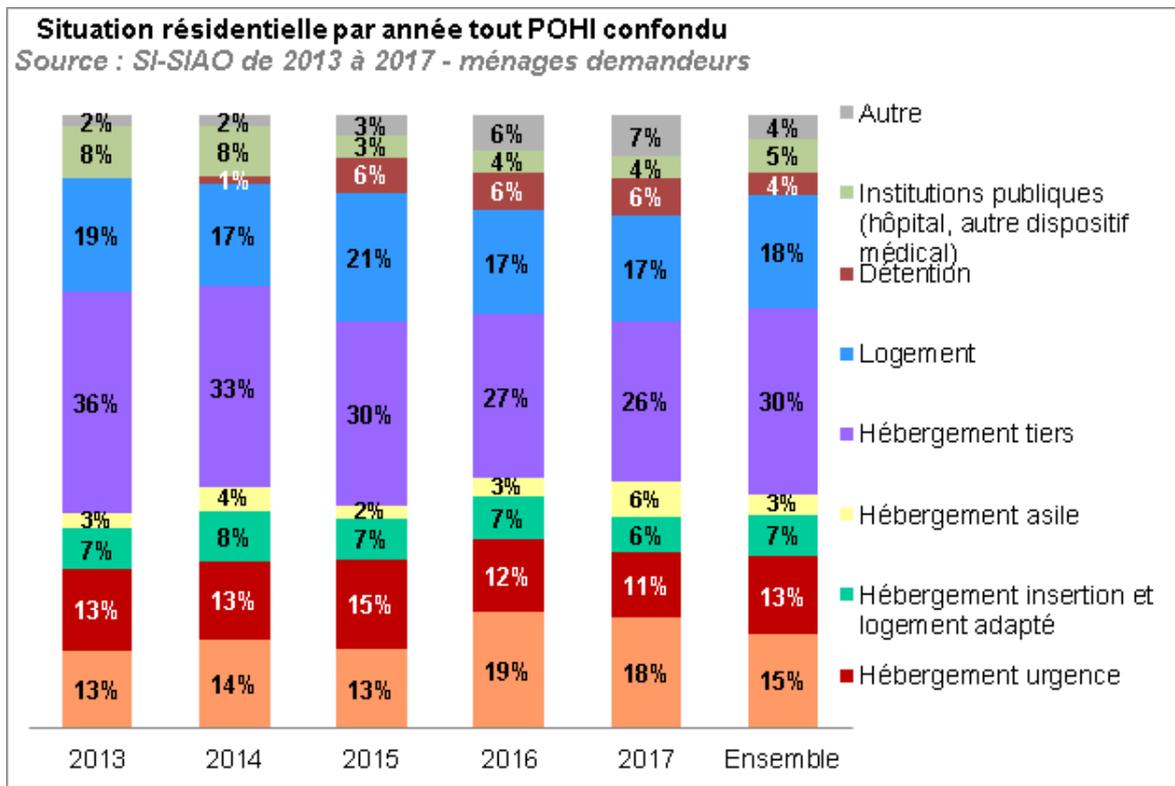


## ANNEXE V Schéma de fonctionnement institutionnel des SIAO Auvergne Rhône-Alpes



Source : collège coopératif Auvergne-Rhône-Alpes, réalisation d'un état des lieux des fonctionnements des SIAO dans la région pour la DRJSCS, Jean Marc BERTHET et Nicolas BERUT.

## ANNEXE VI Situation résidentielle des demandeurs auprès des POHI



Source : SIAO de l'Isère, 2018

# ANNEXE VII Cahier des charges du SIAO de l'Isère



REPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE L'ISÈRE

## Cahier des charges du SIAO de l'Isère

AUTORITE COMPETENTE

PREFET DE L'ISERE

Direction Départementale de la Cohésion Sociale  
Pôle Hébergement et Logement Social

1 rue Joseph Chanrion  
CS 20094  
38032 GRENOBLE cedex 1

Téléphone : 04.57.38.65.38  
[ddcs-hebergement-logement@isere.gouv.fr](mailto:ddcs-hebergement-logement@isere.gouv.fr)

1. Des politiques publiques orientées vers la refondation de l'hébergement et du logement :

- 5 mars 2007 : loi instituant le Droit au Logement Opposable (DALO).
- 25 mars 2009 : loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion.
- 8 avril 2010 circulaire D10006928 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation.
- 7 juillet 2010 circulaire DGCS/USH/2010/252 relative au service intégré d'accueil et d'orientation.
- 29 mars 2012, circulaire relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).
- 24 mars 2014, loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR - article 30)
- Circulaire DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré de l'accueil et de l'orientation.

La définition d'axes de travail structurants :

- renforcement du pilotage de l'Etat dans les politiques d'hébergement et d'accès au logement.
- priorité donnée au «logement d'abord», c'est-à-dire la priorité accordée à l'accès au logement des personnes, sans nécessairement passer par un hébergement.
- organisation de la planification territorialisée de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

La stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri et mal logées mise en œuvre en 2009 fixe comme objectifs majeurs, la prévention de la mise à la rue et la priorité accordée à l'accès au logement y compris pour les publics les plus vulnérables.

La loi ALUR, par son article 30 crée un cadre juridique pour les SIAO.

Le SIAO est reconnu comme l'instance de coordination départementale en matière d'hébergement et de logement des personnes sans domicile ; plate-forme départementale unique couvrant les volets « urgence » et « insertion - logement accompagné et adapté ».

Il veille à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles, au traitement équitablement des demandes et à l'adaptation des propositions d'orientation au regard des besoins des ménages.

Il est chargé de suivre le parcours des personnes et des familles prise en charge jusqu'à la stabilisation de leur situation.

Il assure la coordination des personnes concourant aux dispositifs de veille sociale.

Il est chargé de produire les données statistiques de l'activité de suivi et de pilotage du dispositif.

Il participe à l'observation sociale.

Il exerce ses missions sous l'autorité du Préfet et dans le cadre du présent cahier des charges, annexée à la convention de financement, qui pourra, le cas échéant, être modifiée selon les textes réglementaires à venir.

Outil de la stratégie déployée, le Plan Départemental pour l'accès à l'Hébergement et au logement des personnes défavorisées en Isère (PALHDI), prévu à l'article L312-5-3 modifié du code de l'action sociale et des familles porte l'engagement d'une politique solidaire en faveur du logement des personnes les plus fragilisées et marque la volonté commune d'intervenir, pour :

- Organiser le traitement des difficultés de maintien dans le logement public et privé dans une logique préventive ;

- Lutter contre la précarité énergétique et l'habitat indigne ;
- Rendre l'accès au logement social plus lisible et plus équitable pour les demandeurs ;
- Adapter l'offre pour réduire les différentiels de pression locative entre types de logement et accroître la fluidité hébergement-logement ;
- Recueillir toute la demande qui s'exprime en urgence et l'orienter en fonction de ses perspectives.

Le champ de compétence du PALHDI couvre l'ensemble des places d'hébergement, les capacités d'accueil de jour, des logements temporaires et accompagnés, les services d'accompagnement social ainsi que les différentes composantes des dispositifs de veille sociale et de lien avec le logement.

Dans la mise en œuvre de cette politique, le SIAO constitue un outil incontournable puisqu'il vise grâce à la mise en réseau des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accès au logement, à assurer la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement, à simplifier les démarches d'accès à l'hébergement ou au logement adapté, à favoriser la fluidité du dispositif, à faciliter l'accès au logement et in fine, à offrir un meilleur service à l'usager.

Une évaluation des SIAO a été réalisée par l'Inspection Générale des Affaires Sociales entre juin 2011 et janvier 2012. A l'issue, trois axes sont fortement réaffirmés :

- la gouvernance par les services de l'État ;
- l'opérationnalité des SIAO ;
- les outils de connaissance des publics et de leurs besoins pour adapter l'offre ainsi que ceux de rendu compte et d'évaluation.

## 2. Les grandes orientations sous le pilotage de l'Etat :

### 1- S'inscrire dans la démarche du "logement d'abord" :

Cet axe porte sur les moyens de faire accéder les personnes, au travers d'une coordination des acteurs, au logement ordinaire ou adapté en prévoyant leur accompagnement social, et en prévenant les moyens de mise à la rue. L'hébergement ne doit pas être une étape obligatoire.

### 2- Organiser l'offre pour mieux prendre en compte les besoins des personnes démunies

Partant du constat que le dispositif actuel se caractérise par une grande diversité de structures qui rend complexe la régulation, l'offre doit reposer sur une programmation territorialisée, une évolution de l'offre existante en favorisant les mutualisations, la poursuite de la rénovation et de l'humanisation des structures, des reconversions utiles à envisager.

### 3- Améliorer l'orientation et assurer la continuité de la prise en charge des personnes qui sollicitent un hébergement

Dans une logique de positionner l'usager "au cœur du dispositif" et de prendre en compte les besoins de la personne, le service intégré d'accueil d'orientation doit être mis en place afin d'améliorer le maillage territorial des équipes mobiles en lien avec le secteur sanitaire et d'identifier les intervenants en matière d'accompagnement.

Il aura recours à l'utilisation d'outils informatiques pour recenser les demandes et l'offre d'hébergement.

### 4- Le SIAO réuni les deux volets de l'urgence et de l'insertion, intègre le dispositif de veille sociale et dispose d'outils de suivi et d'évaluation pertinents.

L'organisation mise en place permet néanmoins le maintien du dispositif infra départemental.

## II - Le contexte local

Le cahier des charges du SIAO unique a été élaboré en articulation avec le PALHDI : ce plan est copiloté par l'Etat et le Conseil Départemental, a pour enjeux majeurs de renforcer le pilotage politique de l'hébergement au niveau départemental en articulation avec les dispositifs d'accès et de maintien dans le logement, et mettre en œuvre une organisation et une programmation territoriale au travers des :

### Instances de pilotage départementales :

- le comité de mise en œuvre du PALHDI
- le comité de pilotage de l'observation sociale
- le comité veille départemental

**Instances politiques locales hébergement** présentent sur 4 territoires du département (Nord Isère, Isère Rhodanienne, Voironnais Chartreuse, Métropole grenobloise,) qui copilotent les politiques locales de hébergement.

### Instances techniques de gestion de la demande d'hébergement et de logement accompagné :

- pôle orientation hébergement insertion (POHI)
- commissions sociales des CLH
- Plate-forme d'accueil et d'orientation de la demande d'hébergement d'urgence, le "115"

### Instances de recours :

- commission de médiation DALO
- commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
- comité technique de la veille sociale
- commission de médiation des recours locatifs

## III – Service Intégré de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Orientation

### 1 - Définition

Inscrit dans le cadre de la stratégie nationale pour la prise en charge des personnes sans abri, risquant de l'être ou mal logées, le SIAO est une mise en réseau des acteurs et des moyens.

En cela le SIAO constitue une organisation structurante sur les territoires visant à coordonner et faire évoluer significativement les procédures d'accueil et d'orientation des personnes.

Il a en charge la coordination des dispositifs territoriaux et celle des acteurs.

Il a vocation à disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, d'insertion et du parc de logement adapté ou accompagné.

### 2 - Principes fondamentaux

Les principes fondamentaux sur lesquels le SIAO s'appuie :

- 1- L'hébergement ne doit pas être une étape indispensable, lorsque la situation du ménage le permet l'accès direct au logement doit être privilégié, avec un accompagnement si nécessaire.
- 2- Toute personne doit pouvoir accéder à un dispositif d'accueil et d'orientation, sans discrimination. Les services en charge de ce premier accueil doivent pouvoir être en mesure d'apporter une réponse aux besoins.
- 3- Chaque personne et famille sans domicile fixe ou risquant de l'être, ayant besoin d'un hébergement, doit pouvoir y accéder, en urgence, si nécessaire, et y demeurer jusqu'à son orientation vers une proposition adaptée et accompagnée, dans le parc public, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, une maison relais ou un hébergement d'insertion.

### 3 - Objectifs du SIAO

Le SIAO constitue un service public de l'hébergement et de l'accès au logement dont l'Etat est le maître d'ouvrage et assure la gestion indirecte.

Le SIAO assure conjointement les 4 missions suivantes, dans les conditions prévues par la circulaire du 8 avril 2010 et de l'article 30 du SIAO susvisés :

1. Simplifier les démarches d'accès à l'hébergement ou au logement (ordinaire ou adapté) pour les personnes sans domicile fixe et simplifier l'intervention des travailleurs sociaux qui les accompagnent ;
2. Traiter avec équité les demandes en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante ;
3. Coordonner les différents acteurs, de la veille sociale jusqu'au logement et améliorer la fluidité hébergement – logement ;
4. Participer à la constitution d'un observatoire départemental et d'observatoires locaux afin de mieux évaluer les besoins et les réponses à apporter.

En Isère le principe de territorialisation du SIAO a été acté compte tenu de l'étendue du département et de ses spécificités territoriales.

Dans ce contexte l'opérateur SIAO, sous l'autorité des services de l'État est chargé de :

- Recenser l'ensemble des places d'hébergement d'urgence, d'insertion, et de logement adapté par territoire,
- Assurer la mission d'observation de l'ensemble du dispositif d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement adapté,
- Recenser les dispositifs de premier accueil existants dans le département, les répertorier par territoire et s'assurer de leur effectivité,
- Analyser le rôle des intervenants bénévoles ou professionnels dans les accueils de jours et équipes mobiles par territoire,
- Gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes isolées et les familles,
- Coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence via le 115,
- Coordonner avec la DDCS les orientations via la commission de régulation particulièrement en période hivernale,
- Participer à l'animation et à la coordination technique des pôles orientation hébergement insertion (POHI) sur les quatre territoires hébergement et insertion,
- Etre force de proposition pour la formalisation des liens entre la commission de régulation, les POHI, les Instances Politiques Locales (IPL), les commissions sociales des CLH, et les autres instances dédiées aux personnes défavorisées,

### 4 - Les missions du SIAO unique

Dans le cadre de la réalisation de ses missions, l'opérateur agit en qualité d'opérateur de l'État. Par conséquent, il est tenu à la plus stricte neutralité ainsi qu'au respect des instructions préfectorales; il est positionné sous la responsabilité de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale.

Le SIAO a deux types de fonctions

- des **fonctions générales** de coordination et d'animation des acteurs et d'observation ;
- des **fonctions opérationnelles** de gestion de l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence gérées par le 115 et les places d'hébergement d'insertion et de logement adapté via le POHI.

Sous l'autorité des services de l'État, l'opérateur SIAO s'engage à remplir les missions suivantes.

## FONCTIONS GENERALES

### 4-1 Recensement, suivi de la demande d'hébergement et orientations sur les places.

- Recenser en temps réel les ménages sans abri, hébergés ou logés très temporairement ainsi que ceux prêts à accéder au logement de droit commun via les POHI et le 115 ;
- Organiser via les POHI, l'attribution de toutes les places d'hébergement d'insertion ou de logement adapté ;
- Organiser via le 115, l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence, pérennes et hivernales en lien avec la commission de régulation.

### 4-2 L'observation de l'hébergement d'urgence d'insertion et de l'accès au logement.

#### L'objectif est de :

- ⇒ avoir un recensement de l'offre d'hébergement ;
- ⇒ suivre et d'analyser l'évolution des besoins à la fois quantitativement et qualitativement ;
- ⇒ accompagner l'adaptation des réponses à apporter aux besoins des publics, de contribuer à l'aide à la décision des pouvoirs publics.

Les missions sont les suivantes :

#### 4-2-1 Gestion des applications informatiques

- Déployer et mettre en œuvre l'application nationale SI SIAO sous la responsabilité de l'administrateur territorial (DDCS)
- Recenser et suivre via le logiciel SI SIAO, l'ensemble de l'offre et de la demande d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement adapté sur le département, en lien avec le 115, les pôles d'orientation hébergement d'insertion (POHI), selon les catégories nationales définies par la circulaire de juillet 2010 : hébergement d'urgence, hébergement d'insertion en et hors CHRS, logement adapté
- Prendre une part active à la mise en œuvre dans le département des systèmes d'information liés aux fonctions sociales du logement, particulièrement concernant le lien entre hébergement et accès au logement
- Permettre aux POHI en lien avec les dispositifs du pôle hébergement et logement social de la DDCS, un recensement nominatif des ménages hébergés et prêts à accéder au logement quel que soit l'outil informatique utilisé
- Coordonner la formation des acteurs à l'application SI SIAO

#### 4-2-2 Tenue d'indicateurs d'analyse réguliers ou ponctuels

- Effectuer le suivi statistique de l'activité 115 à partir des données du 115, du dispositif mobile 115 et adresser à la DDCS en tant que de besoin les données statistiques. (état des places, issue des demandes et suivi hivernal)
- Alimenter les indicateurs du suivi statistique AHI
- Mettre en œuvre et assurer le suivi des outils :
  - de connaissance des publics et de leurs besoins
  - de reporting, d'évaluation et d'observation en lien avec les POHI
- Produire de façon hebdomadaire des indicateurs prévus à l'annexe 2 des circulaires du 8 avril 2010 et 7 juillet 2010 ou tout autre indicateur à la demande du comité de pilotage

#### 4-2-3 Réalisation d'annuaire, d'analyse, de rapports, de comptes rendus

- Bâtir, alimenter et garantir la mise à jour de l'observatoire de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes hébergées sur le plan départemental : réaliser annuellement et lors des tenues d'instance politique locales, le bilan intégré des dispositifs d'urgence et d'insertion : état des lieux de l'ensemble de l'offre d'hébergement tous segments, état des lieux des parcours d'hébergement, état des lieux de l'activité du 115 et des dispositifs d'urgence sociale (équipe mobile, accueil de jour). Ce bilan fera l'objet d'une présentation annuelle. (cf. rapport annule du SIAO) ;
- Assurer la mise à jour du répertoire d'accès aux hébergements, à l'alimentation, à l'hygiène et aux soins, aux structures d'accueil de jour et de premier accueil ;
- Participer au comité de veille en apportant les éléments d'actualité et effectuer le secrétariat des réunions : invitations et comptes rendus ;
- Réaliser un annuaire qualitatif de l'ensemble des structures d'hébergement et de logement adaptés ;
- Réaliser en tant que de besoin, des diagnostics sur le thème de l'hébergement et de l'accès au logement et participer à l'élaboration de projets ;
- Adresser à la DDCS les bilans ou compte rendus d'animation des réunions qu'il tient.

#### 4-3 Participer à la coordination des dispositifs de l'accueil, de l'hébergement et de l'accès au logement

##### L'objectif est de :

- ⇒ faciliter l'articulation entre les différents dispositifs ;
- ⇒ rechercher collectivement des solutions face aux difficultés rencontrées ;
- ⇒ veiller au maillage du territoire.

#### 4-3-1 Coordination et régulation des dispositifs d'urgence et d'insertion

- Formaliser sous forme de convention les modes de collaboration, de mise en œuvre et de suivi de l'ensemble du dispositif SIAO avec les POHI et les dispositifs de veille sociale ;
- Veiller à l'articulation entre l'hébergement d'urgence et les dispositifs d'hébergement d'insertion et de logement adaptés (POHI) ;
- Participer à la détermination des liens opérationnels entre les POHI et le logement ordinaire, particulièrement celui destiné aux publics prioritaires ;
- Assurer une mission de veille active du secteur de l'hébergement, du logement accompagné et être force de proposition pour en améliorer le fonctionnement et la fluidité ;
- Faciliter, par sa connaissance de l'offre et de la demande, les liens entre les POHI, dans le cas où des demandes sur un territoire ne pourraient pas être satisfaites ;
- Être l'interface entre l'État et les acteurs départementaux de l'urgence : circulation de l'information, remontée des besoins ;
- Veiller à un traitement efficace et réactif des demandes.

#### 4-3-2 Mise en place et suivi des procédures relative au traitement des demandes

- Participer à l'évolution du cadre général du fonctionnement des POHI.
- Organiser et mettre en synergie les différentes initiatives qui constituent le dispositif multiforme de premier accueil tel que défini par le PALHDI ;
- Contribuer à l'élaboration d'un ensemble de règles départementales concernant la notion d'attaches territoriales et à la définition des instances en capacité de les faire appliquer.

#### 4-4 Animation et mise en réseau des acteurs

##### L'objectif est de :

- ⇒ impulser une collaboration active entre tous les acteurs locaux et de mettre en cohérence les différentes pratiques
- ⇒ animer en lien avec la DDCS, la commission de régulation de l'hébergement d'urgence sur l'agglomération grenobloise et participer aux autres instances de régulation du Nord Isère et de l'Isère Rhodanienne ;
- ⇒ favoriser et contribuer à la mise en réseaux des acteurs pour permettre la mise en cohérence des actions ;
- ⇒ avoir une présence active dans les réseaux de la veille sociale du département : comité de veille, collectif des associations bénévoles, opérateurs de l'hébergement ;
- ⇒ en tant que de besoin, participer à l'animation de groupes de travail dédiés à la coordination des dispositifs d'accueil et d'hébergement ;
- ⇒ mettre en place et animer les réunions de coordination et de formation des acteurs de l'urgence sociale ;
- ⇒ soutenir la création et/ou l'animation en partenariat avec les dispositifs mobiles implantés sur les territoires du département (agglomérations Berjallienne et Viennoise) ainsi que l'animation du dispositif mobile à Grenoble ;
- ⇒ favoriser le lien entre équipes mobiles psychiatrie précarité, équipes mobiles sociales et services de médecine.

### FONCTIONS OPERATIONELLES

#### 4-5 Animation et gestion du service 115

Ce service au même titre que les pôles orientation hébergement insertion (POHI) est l'un des outils du SIAO, permettant le rapprochement de l'offre et de la demande en matière d'hébergement d'urgence. Il est intégré au SIAO.

##### L'objectif du 115 est de :

- ⇒ organiser les attributions des places d'urgence par structures et par mode d'accès ;
- ⇒ recenser et évaluer la situation des personnes recourant à l'urgence de façon chronique et identifier les réponses les plus appropriées ;
- ⇒ informer les personnes sans abri sur les possibilités d'hébergement, d'aide alimentaire, d'accès aux soins et à l'hygiène, ainsi qu'à l'ensemble des services sociaux existants sur le département
- ⇒ favoriser le lien avec les POHI.

#### 4-5-1 Fonctionnement du 115

Le SIAO s'assure du fonctionnement des permanences d'écoute de jour comme de nuit. L'écoute de jour est effectuée par les écoutants du 115, avec des plages de double écoute, à déterminer selon la fréquence des appels. L'organisation de l'écoute nocturne est à déterminer.

Le SIAO effectue l'encadrement technique de l'activité des écoutants de jour et de nuit, coordonne cette activité avec les écoutants de nuit, s'assure de la régulation qualitative de l'écoute téléphonique et des réponses apportées, et veille à un traitement efficace et réactif des demandes.

Il tient quotidiennement à jour les tableaux de suivi des places d'hébergement d'urgence disponibles sur l'ensemble du département en incluant les places dédiées au dispositif hivernal.

Il tient également à jour le suivi des demandes selon les modalités prescrites par la DDCS (hébergement, maraude...) (cf point 4-1infra).

#### 4-5-2 Missions du 115

- Informer les personnes sans abri sur les possibilités d'hébergement, d'aide alimentaire, d'accès aux soins et à l'hygiène, ainsi qu'à l'ensemble des services sociaux existants sur le département.
- Veiller aux personnes sans abri, par la mobilisation des acteurs de « l'aller vers », notamment des dispositifs mobiles de l'agglomération grenobloise, de Vienne et de Bourgoin Jallieu et coordonner les actions des intervenants (référents sociaux et médicaux, bénévoles d'associations).
- Veiller, à partir d'une concertation avec les acteurs de la veille sociale (accueil de jour, équipes mobiles, maraudes...) à ce que des personnes en situation précaire, mais qui ne sollicitent pas d'elles-mêmes le dispositif d'hébergement d'urgence, puissent y accéder.
- Alerter, quand il juge qu'il y a extrême urgence, les services d'urgence compétents : 15 – 17 – 18
- Procéder à l'évaluation des situations des personnes recourant à l'urgence de façon chronique, en lien avec les équipes médicales et sociales sous couvert du comité de veille et identifier les réponses appropriées.
- Prévenir des remises à la rue liées à l'exclusion des structures d'hébergement, en mettant en place une coopération entre acteurs afin que, dans la mesure du possible, à minima, un hébergement d'urgence puisse être proposé et les partenaires informés. Veiller à une information des structures hébergement en cas de difficultés particulières présentées par le ménage accueilli.
- Participer avec les autres acteurs de l'accueil d'urgence à la commission de régulation hebdomadaire ou bihebdomadaire en période hivernale et la co-animer avec la DDCS.
- Participer au comité de veille en apportant les éléments d'actualité.
- Alerter la DDCS sur les situations de ménages en grande vulnérabilité et des ménages présentant un danger pour eux même et pour les autres.

#### 4-5-3 Transmission d'informations et réserves à observer par l'opérateur

En prenant en charge le 115, le gestionnaire se positionne en qualité d'opérateur de l'État. A ce titre, il s'engage à informer les services de l'État de tout événement particulier intervenant dans la gestion de ce service.

Par ailleurs, la diffusion de toute information à des parties extérieures, en dehors de celles relatives à son exercice quotidien, doit faire l'objet d'un accord préalable des services de l'Etat (DDCS).

Il est rappelé qu'il est attendu de l'opérateur la plus stricte neutralité et une observation pleine et entière des prescriptions du Préfet (DDCS).

#### **4-6 Animation et attribution de toutes les places d'hébergement qu'elles soient de d'insertion ou de logement adapté à travers les pôles orientation hébergement insertion (POHI)**

Les POHI au même titre que le 115, participent aux missions du SIAO en permettant le rapprochement de l'offre et de la demande en matière d'hébergement (insertion, logement adapté). Cette mission est territorialisée par la mise en place de pôles orientation hébergement insertion (POHI). Elle n'est pas assurée par l'opérateur du SIAO mais par des gestionnaires locaux (CCAS, associations, autres). Ces missions font l'objet d'un cahier des charges ou d'une convention établie entre l'État, les EPCI, le Département et le gestionnaire. Une convention de partenariat est passée entre les gestionnaires du POHI et l'opérateur du SIAO.

L'objectif des POHI est :

- ⇒ d'assurer la gestion de l'attribution de toutes les places d'hébergement d'insertion et de logement adapté ;
- ⇒ d'identifier et orienter des personnes ayant besoin d'un hébergement et d'un logement adapté ;
- ⇒ de contribuer à l'accès au logement ordinaire des personnes hébergées ou en logement adapté ;
- ⇒ De participer à l'observation des besoins.

#### 5 - Outils juridiques :

Le SIAO sera porté par une structure juridique unique pour les volets observation, coordination des acteurs et gestion du 115.

Le SIAO conclura une convention avec chacun des POHI visant à établir les modalités de coordination et d'information réciproque.

Le SIAO pourra conclure également des conventions avec des personnes morales de droit public ou privé concourant au dispositif de veille sociale, d'accueil et d'hébergement, d'accompagnement, de logement adapté, ou l'unité territoriale de l'ARS.

Le présent cahier des charges liant l'association support du SIAO et le préfet de l'Isère sera, en tant que de besoins, revu suite à la publication des textes réglementaires.

#### 6 - Outil informatique :

L'opérateur utilisera l'application informatique nationale SI SIAO mise à disposition par la Direction Générale de la Cohésion Sociale, dont les procédures d'habilitation sont conformes aux recommandations de la CNIL.

#### 7 - Conditions à satisfaire par l'opérateur SIAO

La personne morale porteuse du SIAO doit satisfaire aux conditions suivantes :

- Disposer d'un agrément au titre de l'ingénierie sociale,
- Pouvoir justifier d'au moins trois ans d'activité dans le domaine de l'hébergement et de la veille sociale,
- Le cas échéant en qualité d'association relevant de la loi du 1er juillet 1901, être régulièrement déclarée en préfecture,
- Disposer de personnel qualifié assistant socio-éducatif pour ce qui concerne la représentation du SIAO dans les instances techniques requérant une expertise sociale.

#### 8 - Moyens octroyés par l'Etat

Ces moyens seront établis par convention annuelle. Ceux-ci s'entendront :

- du salaire des personnels dédiés aux 115
- du salaire des personnels dédiés aux missions "observation" et « coordination des acteurs »
- des moyens de fonctionnement du SIAO

#### 9 - Gouvernance du SIAO

L'État est membre de droit du comité de pilotage de la structure porteur du SIAO.  
Un comité technique réunissant le SIAO et l'État se réunit mensuellement à la DDCS.

Une présentation de l'activité de l'année écoulée du SIAO et de sa feuille de route au titre de l'année à venir sera effectuée et débattue avec les représentants du préfet.

#### 10 - Date de mise en œuvre du SIAO

Le SIAO sera opérationnel, dans sa nouvelle forme, le 5 septembre 2017.

#### 11 - Modalités de candidatures

**Le dossier de candidature sera composé de :**

- ⇒ présentation de l'association ou de l'institution gestionnaire : statuts, composition du Conseil d'Administration, organigramme, qualification et activité du personnel existant, bénévoles, activités ou expériences dans le domaine, partenariats formalisés...
- ⇒ présentation du projet : localisation, intégration dans un dispositif existant ou création d'une nouvelle structure, équipe/effectifs, projet de service...
- ⇒ modalités d'articulation du projet avec son environnement institutionnel et partenarial

**Les projets sont à envoyer en une seule fois par courrier recommandé avec accusé de réception à l'adresse suivante :**

**DDCS ISERE**

A l'attention de Mme DUFOURG

Objet : *Candidature SIAO de l'ISERE*

Cité administrative – Bâtiment 2

1 rue Joseph Chanrion

CS 20094

38032 – Grenoble Cedex 1

12 - Calendrier prévisionnel

5 Juillet 2017: lancement de l'appel à candidatures

28 Juillet 2017 à 12h00 : date limite de réception des projets

3 Août 2017: réunion du comité de sélection des projets

5 Septembre 2017 : entrée en fonction du nouveau SIAO

# ANNEXE VIII Lettre de la DDCS attribuant le SIAO à la fondation Boissel



PRÉFET DE L'ISÈRE

DIRECTION DÉPARTEMENTALE  
DE LA COHESION SOCIALE

Grenoble, le 04 Août 2017

Pôle hébergement et logement social  
Dossier suivi par : Sylvie ANDRIVOT/Jenny ATTAL  
Tél. : 04.57.38.65.64 / 65.67

Madame la Présidente,  
Madame la Déléguée Générale,

Par courrier du 2 juillet 2017 déposé à la DDCS le même jour à 10h 10, vous avez bien voulu répondre à notre cahier des charges concernant la gestion du Service Intégré de l'Accueil et de l'orientation, avec prise d'effet au 5 Septembre 2017.

Le 3 Août 2017 mes services ont procédé à l'examen de votre dossier de candidature afin d'examiner sa pertinence au regard des objectifs et des conditions de fonctionnement encadrés par le cahier des charges.

Déclarée complète sur la forme, votre proposition concernant la gestion du SIAO de l'Isère a fait l'objet d'un examen sur le fond.

Ainsi, votre proposition d'installer l'équipe du SIAO à Bourgoin Jallieu, proche du siège de la Fondation, avec le recrutement d'une équipe pluridisciplinaire, est apparue conforme au cahier des charges et cohérente avec les modalités de fonctionnement envisagées (création d'un établissement au sein du pôle social de la Fondation, utilisation de vos fonctions supports dont le correspondant CNIL, recrutement et formation des écoutants sur la base de formation en travail social, mise en place d'un chef de service chargé du management et d'un travailleur social pour l'interface avec les instances de régulation).

Il conviendra toutefois, de compléter votre mission sur le volet hébergement d'insertion en lien les Pôles Orientation Hébergement Insertion (POHI) ainsi qu'avec les structures d'hébergement dans le cadre de liens à formaliser. Un rapport d'observation sociale comprenant notamment un état de l'offre et de la demande d'hébergement, devra être transmis et présenté annuellement. Enfin un comité de pilotage régulier avec mes services sera mis en place.

Au regard des éléments présentés dans votre dossier de candidature, j'ai le plaisir de vous informer que le comité de sélection du 3 Août 2017 a décidé de vous confier la gestion du SIAO de l'Isère, conformément à votre proposition.

Le montant de la subvention octroyée pour la période du 5 septembre 2017 au 31 décembre 2017 sera établi à hauteur de 161 668 €. Pour 2018, le montant alloué en année pleine fera l'objet de négociations qui pourront aboutir à des ajustements.

En conséquence, je vous remercie de nous adresser - sous huitaine - votre accord pour valider cette proposition. Dès réception, mes services établiront la convention.

Mes services restent à votre écoute si nécessaire pour de plus amples informations.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, Madame la Déléguée Générale, en l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur départemental adjoint  
de la cohésion sociale

Manuel BRISSAUD

Madame la Présidente  
Madame la Responsable d'établissement  
Fondation Georges BOISSEL  
B40, rue de la Bâtie - 38110 St Clair de la Tour

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE LA COHESION SOCIALE DE L'ISÈRE

Cité administrative 1, rue Joseph Chanrion CS 20094 - 38032 Grenoble cedex 1 - Tél : 04 57 38 65 38 - Fax : 04 57 38 65 97

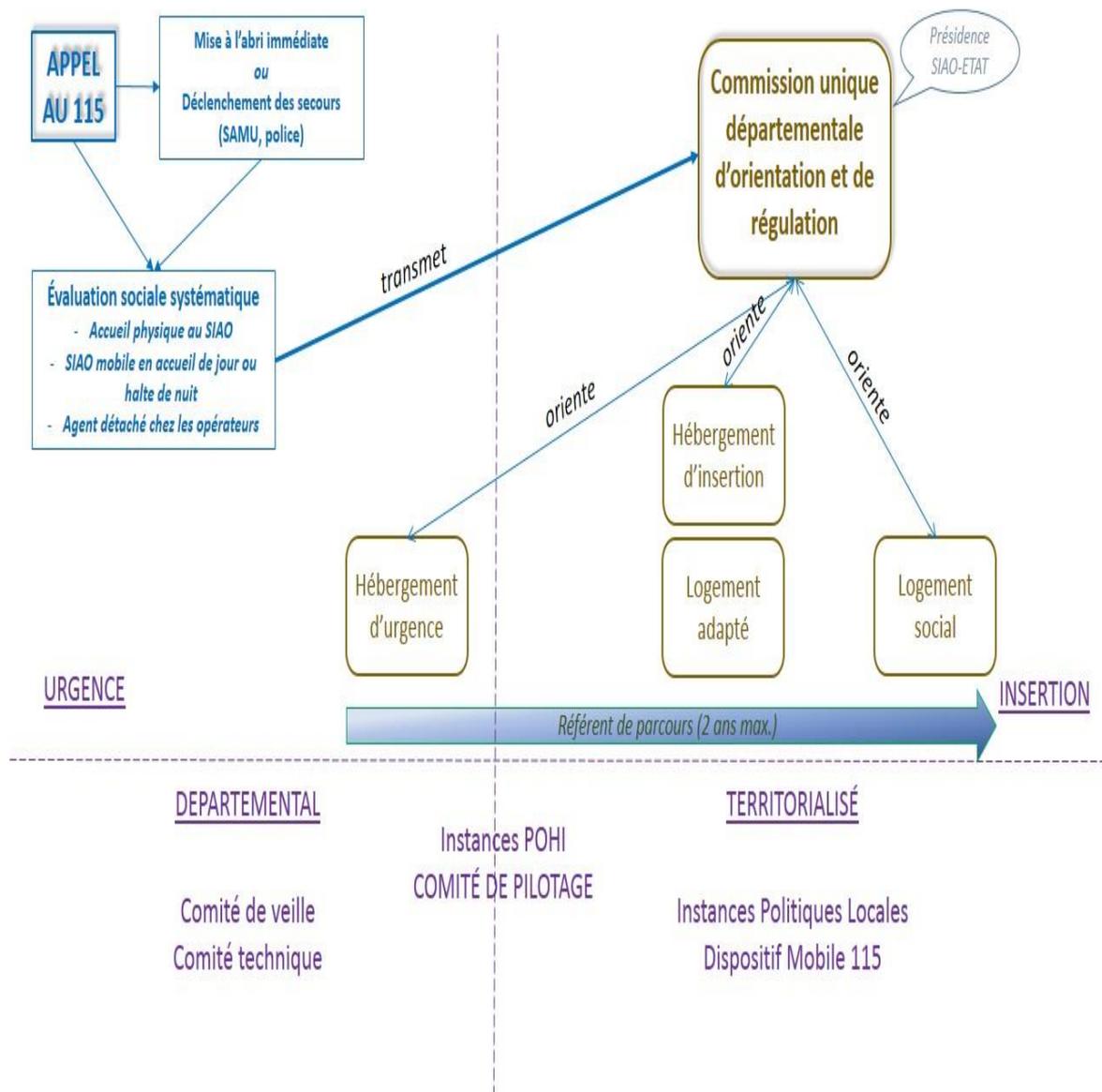
## ANNEXE IX Budget prévisionnel en année pleine du SIAO

Exercice 2018					
CHARGES			Prévisionnel	PRODUITS	Prévisionnel
	commentaires	détail	Total		Total
<b>60 - ACHATS</b>			<b>10 274,00</b>	<b>74 - SUBVENTIONS D'EXPLOITATION</b>	<b>522 417,62</b>
<u>ACHATS MATIERES &amp; FOURNITURES</u>	Provision charges communes (énergies, TOM, taxe foncière, assurances de l'immeuble...) - 7020 HT + TVA	8 424,00		enveloppe supplémentaire fev 18	22 340,62
<u>ACHATS FOURNITURES</u>					
papeterie, petit matériel	selon budget proposé en 2017	1 550,00			
Consommable photocopieur	selon budget proposé en 2017	300,00			
<b>61 - SERVICES EXTERIEURS</b>			<b>17 589,94</b>		
<u>LOCATIONS</u>					
locations "ACTIS"	selon bail 10200 HT + TVA	12 240,00			
location "JET COPIEUR"	147,60 par trimestre	590,40			
<u>MAINTENANCE</u>					
Maintenance "NXO"	Estimation données transmises par EM	450,00			
Maintenance Téléphonie	En attente				
<u>ENTRETIEN</u>					
Mil services	Nettoyage locaux - 157,56 €/mois	1 890,72			
Entretien divers		2 000,00			
<u>ASSURANCE</u>	mail à KB mais non réponse				
	RC - 0,0438 % Budget principal (données SHAM 2017)	228,82			
<u>DOCUMENTATION</u>	selon budget proposé 2017	190,00			
<b>62- AUTRES SERVICES EXTERIEURS</b>			<b>151 610,20</b>		
<u>REMUNERATIONS INTERMEDIAIRES</u>					
SODEXO	frais services+tva - 68 €/mois	816,00			
PSP	Mission surveillance - 9500 €/mois	126 162,00			
CONVENTION PSY	500 € /mois	6 000,00			
FRAIS SIEGE	1%	5 112,20			
<u>FRAIS TELEPHONIE</u>					
Abonnement internet + Fixe	Refacturation par SFM - clé répartition à faire - 450 € facture SFM *20%	1 080,00			
Mobiles - 2 portables	Prévoir 25 € ttc/mois Amandine 06 37 32 68 94 Veilleur 06 37 32 68 61	300,00			
<u>PUBLICITE</u>					
imprimeur	selon budget proposé 2017	5 300,00			
<u>DEPLACEMENTS, MISSIONS</u>					
	véhicule personnel	3 600,00			
	déplacement Paris - Lyon - Grenoble	2 200,00			
	Repas extérieurs et frais hôtel	800,00			
<u>SERVICES BANCAIRES</u>	20 € /mois	240,00			
<b>64 - CHARGES DE PERSONNEL</b>			<b>341 699,53</b>		
<u>REMUNERATIONS PERSONNEL</u>					
	Personnel CDI	177 554,54			
	Personnel CDD	24 889,03			
<u>CHARGES SOCIALES</u>					
	Personnel CDI	97 654,99			
	Personnel CDD	13 688,97			
<u>CHARGES PERSONNELS ENTRE ETABLISSEMENTS</u>		27 912,00			
<b>68 - DOTATIONS AMORT, PROV</b>			<b>1 243,95</b>		
	Matériels informatiques - reprise SIAO Isère	867,90			
	Mobiliers - Réprise SIAO Isère	156,16			
	Téléphonie	219,90			
<b>TOTAL DES CHARGES</b>			<b>522 417,62</b>	<b>TOTAL DES PRODUITS</b>	<b>522 417,62</b>
	RESULTAT EXCEDENTAIRE		0,00	EXCENTAIRE DEFICITAIRE	0
	<b>TOTAL</b>		<b>522 417,62</b>	<b>TOTAL</b>	

Auteur:  
devis fév-déc 18  
avec samedi  
= 116 162,90

# ANNEXE X Schéma vers une nouvelle architecture du SIAO en Isère

## VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DU SIAO DE L'ISÈRE



## **ANNEXE XI Processus d'écriture du projet d'établissement**

Je crois qu'il faut lancer un processus en 3 temps : 1 de 3 heures, 1 d'une journée, 1 dernier de 3 heures. Pour la journée, je pense qu'un lieu neutre, extérieur, avec temps méridien convivial serait à même de créer une « ambiance » propice au travail (on fait remplacer les écoutants habituels pour maintenir le service mais tout le monde doit être là à la journée complète)

Je crois aussi qu'il faudra utiliser au maximum les techniques de construction collective pour que les salariés se retrouvent dans le projet.

J'entends la notion de « projet d'établissement » comme la vision que nous avons de l'établissement à 5 ans c'est à dire comme une projection de ce que doit tendre à devenir l'établissement. Les différents points que j'indique ci-dessous sont des réflexions personnelles à partager collectivement.

- Premier temps (3 hrs) :

Objectif : dégager des grands objectifs de changement pour le SIAO.

*Par exemple :*

- o S'adapter à un public nouveau (familles, migrants, allophones, etc.)
- o Des opérateurs de + en + atomisés (isolé, spécialisé, etc.) à réunir pour faire « réseau »
- o Des dispositifs complexes à harmoniser pour améliorer leur lisibilité

- Second temps (1 journée)

Objectif matin 1 : dégager des axes opératoires (objectifs généraux mais opérationnels) (de 3 à 5 axes) à travail en groupe à partir des éléments du 1er temps

*Par exemple :*

- o Adapter nos réponses à la variété des besoins et des contextes
- o Animer le réseau de la veille sociale et tenir un rôle de pôle ressource pour ses acteurs
- o Observer l'évolution quantitative et qualitative de l'offre et des besoins, des parcours et des systèmes d'orientation en Isère

Objectif matin 2 : dégager 2 axes opératoires transversaux au SIAO, travail en groupe avec restitution-synthèse en plénière

*Par exemple :*

- o Favoriser la complémentarité des acteurs
- o Renforcer le pilotage de la veille sociale

(les axes opérationnels doivent répondre en actes aux objectifs de changement. Il en faut des ciblés par service mais aussi des transversaux à tout l'établissement).

Objectif après-midi 1 : dégager 3 spécifiques par axes opérationnels (du concret, de l'action, à chaque axes), travail en petit groupe de 2 ou 3 pers.

Objectif après-midi 2 : définir une feuille de route (échancier et relations entre les objectifs spécifiques), travail en plénière

- Troisième et dernier temps (3 heures)

o Définir la gouvernance et l'animation de la feuille de route et du projet d'établissement global.

*Pour la gouvernance en l'état je préconiserais :*

1 comité d'animation / axe opérationnel (composé d'acteurs de la veille sociale concernés par la thématique de l'axe)

1 cotech

1 copil

Définir l'évaluation (des modalités de pilotage et les indicateurs)

# ANNEXE XII Plan d'action du SIAO

	ANNÉE n				ANNÉE n+1				ANNÉE n+2				ANNÉE n+3			
	1er trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre	1er trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre	1er trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre	1er trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre
<b>Refonder une organisation saine et efficace</b>	Contourner et mobiliser les compétences Clarifier les rôles et les responsabilités Apaiser le climat social				Incarner le SIAO				Valoriser et essayer notre expertise				Unifier le SIAO			
<b>Positionner le SIAO en ressource face aux partenaires de la veille sociale</b>																
<b>Repenser une organisation de la veille sociale dans laquelle le SIAO assure le suivi et le diagnostic des situations</b>	Prendre en compte l'ensemble des publics et lutter contre le non-recours				Évaluer les situations et coordonner les parcours											

**COMPLÉMENTAIRES :**

- Le SIAO fonctionne par cycle biennal (social en année sociale, c'est pourquoi le plan d'action prévoit le démarrage de certaines actions au 3e trimestre, en début de cycle biennal).

**LEGÈNDE :**

- ACTION EN COURS D'ABOUTISSEMENT
- DÉMARRAGE DE L'ACTION
- L'ENFONCEMENT



PASTRE

Thomas

Novembre 2018

**Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement  
ou de service d'intervention sociale**

**ETABLISSEMENT DE FORMATION : IFTS d'Échirolles**

**PILOTER UNE PLATEFORME UNIQUE ET TERRITORIALISÉE DE  
COORDINATION DE L'ORIENTATION DES PERSONNES EN DEMANDE  
D'HÉBERGEMENT OU DE LOGEMENT AFIN DE FLUIDIFIER LEURS  
PARCOURS**

***Résumé :***

Les SIAO sont les opérateurs de la mise en œuvre à l'échelon départemental du service public de l'hébergement et du logement à destination des personnes sans-abri ou risquant de le devenir.

En Isère, le SIAO souffre depuis des années d'un positionnement et d'une organisation morcelée qui ne lui permet pas de remplir pleinement son rôle auprès des usagers et des partenaires.

Tout en tenant compte des multiples contraintes juridiques, managériales, historiques et territoriales, la fondation Boissel doit pouvoir fonder une plateforme unique et territorialisée d'orientation des usagers pour l'ensemble du département de l'Isère et favoriser ainsi la fluidité de leurs parcours.

Trois défis majeurs attendent la fondation dans le pilotage de cette activité : réorganiser les moyens du réseau de la veille sociale, repositionner le SIAO dans ses missions et conforter ses compétences et, enfin, se doter d'un système d'orientation des usagers efficace et pertinent au regard du développement de la politique du logement d'abord.

***Mots clés :***

SIAO, urgence sociale, veille sociale, 115, logement adapté, hébergement d'urgence, SDF, sans-abri, orientation, exclusion, logement d'abord

*L'École des Hautes Études en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

