



**EHESP**

---

**Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale**

Promotion : **2010-2012**

Date du Jury : **mars 2012**

---

**La mise en place des SIAO  
dans la région Pays de la Loire :  
quels apports dans le pilotage régional  
des politiques sociales à destination des  
personnes sans-abri et mal logées ?**

---

**Jérémy DROUET**

---

# Remerciements

---

En premier lieu, je remercie M. Thomas, directeur de la DRJSCS Pays de la Loire, pour son accueil et pour m'avoir donné l'opportunité d'effectuer ce stage de 3 mois et demi au sein de sa structure.

Egalement, je tiens à remercier très chaleureusement Mme Maryvonne Gaudart, adjointe au directeur de la DRJSCS et maître de stage ainsi que Mme Carine Vérité, responsable du pôle « Cohésion sociale » de la Direction Régionale, pour leurs conseils avisés et leur accompagnement constant tout au long de mon stage d'exercice professionnel.

Je remercie aussi tous les agents du pôle « Cohésion sociale » pour leur bonne humeur et leur soutien quotidien.

J'adresse mes cordiaux remerciements à l'ensemble des professionnels des DDCS(PP) qui ont accepté de m'accorder de leur temps et de m'accompagner dans les différents SIAO.

Je remercie M. Noblet de la Direction Générale de la Cohésion Sociale pour m'avoir fourni ses connaissances sur le sujet.

Aussi, je tiens à remercier Mme Guevara et Mme Cosson pour leurs conseils pratiques et méthodologiques précieux quant à l'élaboration même du mémoire professionnel.

Enfin, je remercie tous les IASS de la promotion 2010-2012 pour nos fréquents échanges.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Les SIAO : genèse de mise en œuvre et base réglementaire</b> .....	<b>7</b>
1.1 Genèse de la mise en place des SIAO .....	7
1.1.1 Le chantier national prioritaire 2008-2012 et la stratégie nationale des prises en charge des personnes sans abri et mal logées 2009-2012.....	7
1.1.2 Le principe fondateur de la refondation : le « logement d'abord » .....	9
1.1.3 Le repositionnement de l'Etat en tant que pilote de la politique de l'hébergement .....	11
1.1.4 Le secteur associatif : des partenaires actifs mais critiques.....	13
1.2 Les SIAO : définition, objectifs et bases réglementaires .....	14
1.2.1 Définition .....	14
1.2.2 Les objectifs .....	15
1.2.3 Les textes réglementaires .....	16
<b>2 Un secteur Accueil, Hébergement et Insertion et des SIAO départementaux très hétérogènes dans la région Pays de la Loire</b> .....	<b>19</b>
2.1 Le contexte régional du secteur Accueil, Hébergement et Insertion .....	19
2.1.1 Quelques données générales sur la précarité et l'accès au logement de la population .....	19
2.1.2 La demande d'hébergement.....	21
2.1.3 L'offre d'hébergement .....	23
2.1.4 Les moyens alloués et leur évolution.....	24
2.2 Les SIAO dans les 5 départements de la région.....	26
2.2.1 Les DDCCS(PP) : une place prépondérante au sein des SIAO .....	26
2.2.2 Des constitutions diverses et variées .....	27
2.2.3 Le fonctionnement des SIAO : commissions d'orientation et périmètres fonctionnels et géographiques.....	28
2.2.4 Les partenariats et les outils mobilisables .....	29
2.2.5 Le suivi et l'évaluation du dispositif.....	32

2.3	La DRJSCS Pays de la Loire : un acteur déjà investi.....	33
2.3.1	Le positionnement des DRJSCS prévue par les textes.....	33
2.3.2	Le positionnement effectif de la DRJSCS Pays de la Loire .....	33
<b>3</b>	<b>La DRJSCS des Pays de la Loire : le pilote et l'évaluateur des politiques sociales à destination des personnes sans abri et mal logées .....</b>	<b>37</b>
3.1	Vers la construction d'un observatoire social régional ?.....	38
3.1.1	La mise en place d'un diagnostic territorial au niveau régional .....	38
3.1.2	Vers une planification et une programmation de l'offre et de la répartition de crédits plus efficientes.....	39
3.2	Leviers d'action et recommandations pour un pilotage régional efficient.....	40
3.2.1	Le recueil, l'harmonisation et la diffusion des bonnes pratiques.....	40
3.2.2	La création d'un réseau SIAO sur la base de rencontres régulières.....	41
3.2.3	Vers l'élaboration d'un guide régional des dispositifs ? .....	43
3.2.4	Le suivi, l'évaluation et le contrôle .....	44
3.2.5	Le développement des partenariats et de la place de l'utilisateur.....	46
3.3	L'IASS : un agent au cœur du dispositif SIAO.....	50
3.3.1	L'IASS animateur et « assemblier » .....	50
3.3.2	L'IASS : le référent incontournable pour les dispositifs existants .....	51
3.3.3	L'IASS gestionnaire .....	51
	<b>Conclusion .....</b>	<b>53</b>
	<b>Sources et bibliographie .....</b>	<b>55</b>
	<b>Liste des annexes.....</b>	<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

<b>AHI</b>	Accueil, Hébergement et Insertion
<b>ANSA</b>	Agence Nationale des Solidarités Actives
<b>ARS</b>	Agence Régionale de Santé
<b>ASLL</b>	Accompagnement Social Lié au Logement
<b>AVDL</b>	Accompagnement Vers et Dans le Logement
<b>BOP</b>	Budget Opérationnel de Programme
<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Sociale
<b>CCPA</b>	Conseil Consultatif des Personnes Accueillies
<b>CCRAHI</b>	Comité de Concertation Régionale pour l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion
<b>CHRS</b>	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
<b>COP</b>	Commission Observatoire et Prospective
<b>CPO</b>	Commission Partenariale d'Orientation
<b>CRH</b>	Comité Régional de l'Habitat
<b>CTTS</b>	Conseiller Technique en Travail Social
<b>DALO</b>	Droit Au Logement Opposable
<b>DDCS(PP)</b>	Direction Départementale de la Cohésion Sociale (et de la Protection des Populations)
<b>DDT(M)</b>	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
<b>DGCS</b>	Direction Générale de la Cohésion Sociale
<b>DIHAL</b>	Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement
<b>DIRECCTE</b>	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
<b>DNO</b>	Directive Nationale d'Orientation
<b>DREAL</b>	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
<b>DRJSCS</b>	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
<b>DT ARS</b>	Délégation Territoriale de l'Agence Régionale de Santé
<b>EHESP</b>	Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique
<b>ENC</b>	Etude Nationale des Coûts
<b>FNARS</b>	Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
<b>GLA</b>	Gestion Locative Adaptée
<b>IASS</b>	Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale
<b>IGAS</b>	Inspection Générale des Affaires Sociales

<b>IML</b>	InterMédiation Locative
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>IPASS</b>	Inspecteur Principal de l'Action Sanitaire et Sociale
<b>PARSA</b>	Plan d'Action Renforcée en direction des personnes Sans Abri
<b>PDAHI</b>	Plan Départemental d'Accueil, Hébergement et Insertion
<b>PJJ</b>	Protection Judiciaire de la Jeunesse
<b>RGPP</b>	Révision Générale des Politiques Publiques
<b>SIAO</b>	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation

## Introduction

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires » (article 25-1 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948).

Le décès d'un nouveau-né dans le XIV<sup>ème</sup> arrondissement parisien le 2 novembre 2011 a de nouveau mis en exergue le besoin vital pour tout individu de bénéficier d'un logement (ou, pour le moins, d'un hébergement). Cet événement a également été l'occasion pour les associations de dénoncer une manifeste « défaillance en matière d'hébergement »<sup>1</sup>.

La notion d'hébergement s'apparente à une solution temporaire et précaire, et doit être provisoire dans l'attente d'une solution de logement durable. Le logement donne lieu quant à lui à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation et au versement d'un loyer. Le mal logement et le non logement constituent des problématiques prégnantes en France. Le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2011 fait état de difficultés de logement aggravées (notamment du fait de la présente crise économique et financière). Selon la Fondation, 3,5 millions d'individus seraient considérés comme mal logés et 113 000 personnes vivraient aujourd'hui dans la rue<sup>2</sup>. Le rapport souligne également la dispersion des responsabilités entre acteurs de l'Etat et collectivités, ceci dans un cadre budgétaire qui apparaît comme contraint (illustré par la baisse des crédits d'intervention pour les centres d'hébergement). Il s'avère que disposer d'un logement facilite l'insertion sociale et professionnelle durable et est un des fondamentaux de l'état de santé de l'individu. Le logement peut donc être légitimement perçu et défini comme un élément primordial dans les objectifs de vie de l'individu, d'autant plus quand ce dernier se trouve en situation de précarité. Sans logement, trouver un emploi est bien souvent un parcours du combattant, pour ne pas dire une cause perdue d'avance (et réciproquement). Le logement est ainsi considéré une des préoccupations majeures des français et sera probablement un des principaux thèmes de débat de la campagne présidentielle pour 2012. L'annonce récente (début janvier 2012) de la candidature d'Eric Cantona, parrain de la Fondation Abbé Pierre, aux prochaines élections présidentielles vient conforter la nécessité de la prise en considération politique du mal logement en France.

---

<sup>1</sup> J-B. EYRAUD, porte-parole de l'association Droit Au Logement (DAL) in AFP, 2011, « Bébé mort dans la rue : associations et élus critiquent l'hébergement d'urgence », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 3 novembre 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

<sup>2</sup> DAMON J., 2011, « La pauvreté s'est accrue dans la décennie 2000 », *Le Monde* [en ligne], Edition du 28 octobre 2011, disponible sur Internet : <http://www.lemonde.fr>.

Au niveau régional, « la population des Pays de la Loire est sensiblement moins touchée par la pauvreté que celle des autres régions »<sup>3</sup> mais « la région présente des disparités territoriales en matière de précarité »<sup>4</sup>. Les Pays de la Loire n'échappent pas aux difficultés actuelles d'hébergement et de logement des personnes en situation de précarité. La région<sup>5</sup>, composée de 2 départements à dominante urbaine (la Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire) et de 3 départements davantage ruraux (la Mayenne, la Sarthe et la Vendée), voit de nombreux dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) saturés. Aussi, de fortes tensions sur l'offre et la demande de logement sont constatées, notamment au sein des 2 grandes agglomérations de la région (Nantes et Angers), ce qui n'est pas sans conséquence sur la saturation des dispositifs d'hébergement et sur la situation dans les départements voisins. Ainsi, la délibération n°4 du Conseil municipal du 8 octobre 2010 de la Ville de Nantes établit les diagnostics suivants : « Les ménages avec des revenus modestes et intermédiaires sont trop souvent contraints d'arbitrer en faveur d'un éloignement de l'agglomération alors que l'essentiel des emplois et services se situent dans l'agglomération. (...) Les ménages les plus défavorisés connaissent toujours des difficultés importantes en raison d'une part, d'une offre insuffisante de logements adaptés à leurs possibilités financières et à leurs souhaits et, d'autre part d'une coordination insuffisante, entre les acteurs qui ne permet pas d'optimiser tous les dispositifs existants dans le parc social et le parc privé. Les efforts devront être poursuivis pour conforter l'offre et améliorer la coordination des partenaires ». Une évolution dans le type de publics accueillis dans les structures est également à préciser : augmentation du nombre de demandeurs d'asile, apparition de la catégorie des « travailleurs pauvres » et recrudescence de personnes souffrant de troubles psychiatriques et/ou de troubles du comportement.

Sous l'impulsion de plusieurs plans successifs (notamment le plan triennal en 2006 et le Plan d'Action Renforcée en direction des personnes Sans Abri (PARSA) en 2007), l'offre qualitative et quantitative du secteur AHI a considérablement progressé. Egalement, de nombreux dispositifs visant à favoriser et faciliter fluidité et pérennité dans le parcours de recherche de logement d'une personne en situation de précarité ont été mis en œuvre. Dans la lignée des lois du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et, plus récemment du 5 mars 2007 dite loi du Droit Au Logement Opposable (DALO) reconnaissant le droit au logement comme fondamental, la stratégie du « logement d'abord » a été engagée par les

---

<sup>3</sup> INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Pays de la Loire : moins de pauvreté et d'inégalités qu'ailleurs, malgré des disparités territoriales*, Etude, France, p.1, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Voir Annexe I : Carte administrative de la région Pays de la Loire.

services de l'Etat. Le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), au cœur de cette importante réforme, est l'outil le plus récemment mis en place. Dans le cadre de la stratégie de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées 2008-2012, Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, annonce en novembre 2009 la mise en place d' « un service intégré de l'accueil, de l'évaluation et de l'orientation des personnes sans-abri ou risquant de l'être dans chaque département »<sup>6</sup>. L'accueil et l'orientation vers un hébergement ou un logement adéquat sont indispensables afin que soit proposée la solution la plus adaptée qui soit à l'individu en situation de précarité.

La circulaire du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation formalise les conditions matérielles, humaines et financières de la mise en place des SIAO. Elle donne également une définition sur ce que doit être le SIAO : « le SIAO est une mise en réseau du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement des personnes sans abri, risquant de l'être ou mal logées ». Les professionnels de l'action sociale (notamment les opérateurs) ont comme plutôt accueilli positivement le principe et les objectifs de cette réforme.

Les directives ministérielles sur le champ de la cohésion sociale affichent clairement qu'un des programmes d'interventions régionaux prioritaires pour l'année 2012 est « la poursuite de la refondation du dispositif hébergement - accès au logement, sur la base d'une stratégie territorialisée et déclinée contractuellement, impliquant la poursuite de la montée en charge des SIAO, la mobilisation d'alternatives à l'hébergement ainsi que l'accompagnement vers et dans le logement »<sup>7</sup>. Mais, à ce jour, seulement 10% de SIAO seraient réellement conformes à ce qui est attendu par les pouvoirs publics<sup>8</sup>. Dans la région Pays de la Loire, les SIAO des 5 départements sont à présents officiellement en place et ont commencé à fonctionner. Au regard des différentes situations locales (organisation, fonctionnement, partenaires, etc. des SIAO), **quel peut-être le positionnement de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) Pays de la Loire dans le pilotage régional des politiques à destination des personnes sans-abri ou mal logées ? En quoi les SIAO peuvent-ils faciliter le pilotage régional des politiques sociales ?** Ce sujet d'étude a été fixé et convenu de manière conjointe avec ma maître de stage, Inspectrice Principale

---

<sup>6</sup> Proposition partagée n°1 in APPARU B. (Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme), *Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement* (dossier de presse), 10 novembre 2009, p.4.

<sup>7</sup> LA SECRETAIRE GENERALE DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES, Note du 21 octobre 2011 sur les directives ministérielles pour l'élaboration et la mise en place au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de jeunesse, de sports et de vie associative en 2012, p.4.

<sup>8</sup> Constats issus des conclusions de la Journée nationale d'échanges des correspondants CNPHL du 21 septembre 2011.

de l'Action Sanitaire et Sociale (IPASS), adjointe au directeur, et le directeur de la DRJSCS<sup>9</sup>, du fait de son utilité pour tous quant aux résultats attendus.

L'Agence Nationale des Solidarités Actives (ANSA), dans ses préconisations qui font suite aux Assises Nationales pour le « Logement d'abord », s'exprime en ces termes : « La question de l'organisation de la gouvernance et du pilotage est centrale pour la réussite de la stratégie du « logement d'abord » et doit donc mobiliser prioritairement l'attention de tous les partenaires »<sup>10</sup>.

Au stade initial de l'étude menée, des hypothèses ont été avancées. Les SIAO doivent permettre une meilleure articulation et une meilleure répartition territoriale et équitable de l'offre de services sur le secteur AHI. A ce titre, nous pouvons donc penser que les SIAO vont faciliter les missions programmation et planification du niveau régional. La DRJSCS Pays de la Loire, responsable de la tarification des établissements sur les dispositifs du secteur AHI, pourrait donc mettre à profit l'installation des SIAO afin d'objectiver les arbitrages effectués pour la répartition des crédits entre les services déconcentrés départementaux, ceci dans le cadre de la stratégie du « logement d'abord ». Egalement, les SIAO départementaux pourraient constituer des leviers pour l'accompagnement et le suivi des politiques sociales sur l'ensemble du territoire régional.

Afin de pouvoir valider ou non ces hypothèses, **les méthodes mises en œuvre** ont été les suivantes :

- Le recueil et l'analyse de la documentation existante sur les SIAO et plus généralement sur les problématiques liées à l'accueil et à l'hébergement des personnes en situation précaire : ce sont principalement des articles de presse, mais il existe également de nombreux rapports et documents stratégiques officiels ainsi que comptes rendus de réunions et des documents budgétaires au niveau de la DRJSCS.
- La réalisation d'entretiens auprès des gestionnaires SIAO<sup>11</sup> (directeurs, coordinateurs et/ou travailleurs sociaux)
- La réalisation d'entretiens auprès des acteurs institutionnels (personnels compétents des Directions Départementales de la Cohésion Sociale (et de la Protection des Populations) (DDCS(PP)) et de la DRJSCS<sup>12</sup> : directeurs, inspecteurs et/ou conseillers techniques en travail social (CTTS))

---

<sup>9</sup> Voir Annexe II : Organigramme de la DRJSCS Pays de la Loire

<sup>10</sup> ANSA, 2011, *Les Assises Nationales pour le « Logement d'abord », préconisations*, p.9.

<sup>11</sup> Voir Annexe III : Liste des personnes interrogées et des commissions observées et Annexe IV : Guide d'entretien.

<sup>12</sup> Idem.

- La réalisation d'un entretien auprès du chargé de mission « Veille sociale » du bureau « Urgence sociale et Hébergement » de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)<sup>13</sup>
- L'observation directe des Commissions Partenariales d'Orientation (CPO), des réunions de présentation et/ou des commissions de travail partenarial des SIAO dans les 5 départements<sup>14</sup>.
- La visite des locaux du SIAO (selon les départements, le SIAO dispose ou non de locaux spécifiques)
- La participation aux réunions (au niveau régional) sur l'ensemble du secteur AHI comprenant notamment l'organisation de 2 réunions sur la thématique (préparation des ordres du jour, gestion de la liste des participants et envoi des invitations, élaboration des documents de présentation et de certaines interventions de la DRJSCS, rédaction et transmission des comptes rendus).
- La participation à un point d'étape sur l'avancement de l'installation des SIAO organisé par la Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement (DIHAL).

Les SIAO s'insèrent donc dans un contexte institutionnel et politique fortement orienté vers la stratégie du « logement d'abord » et disposent de textes réglementaires devant permettre leur mise en œuvre et leur fonctionnement rapide (partie I). Sur la région Pays de la Loire, le contexte régional et les diverses situations de l'offre et de la demande d'hébergement dans les départements ont influé sur la mise en place mais aussi sur l'organisation et le fonctionnement des SIAO dans les départements (partie II). Dans un contexte qui apparaît comme hétérogène, la mission réglementaire de pilotage de la DRJSCS Pays-de-la-Loire (prévue dans le décret du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS) n'est pas chose aisée alors qu'elle est primordiale. Les SIAO doivent tout d'abord jouer le rôle d'observatoire social qui leur a été confié dans les circulaires de mise en œuvre. En complément, différents outils pourraient être mis en place au niveau régional (en particulier par l'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS)) pour améliorer l'efficacité du dispositif et donc, par extension, la prise en charge de l'utilisateur (partie III).

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

# **1 Les SIAO : genèse de mise en œuvre et base réglementaire**

La mise en œuvre des SIAO s'intègre dans la politique plus globale fixée par le Président de la République, M. Sarkozy, visant à réduire la pauvreté (dans la proportion d'un tiers sur la mandature, soit sur 5 ans entre 2007 et 2012) et diminuer le nombre de personnes sans-abri en France. Il apparaît opportun, dans une première partie, d'appréhender la genèse de la construction des SIAO ; mise en œuvre des SIAO qui fait partie intégrante de la stratégie nationale du « logement d'abord ». En sus, une présentation des circulaires constitutives sera établie ainsi que des textes réglementaires qui les complètent (coopération avec la plateforme des demandeurs d'asile et mise en place du référent personnel).

## **1.1 Genèse de la mise en place des SIAO**

Après une rapide présentation du chantier national prioritaire et de la « refondation » de la politique AHI, je m'attarderai sur la stratégie du « logement d'abord » et évoquerai les positionnements respectifs des 2 acteurs phares du secteur : l'Etat et le milieu associatif.

### **1.1.1 Le chantier national prioritaire 2008-2012 et la stratégie nationale des prises en charge des personnes sans abri et mal logées 2009-2012**

Le grand chantier national prioritaire pour les personnes sans-abri ou mal logées 2008-2012 s'inscrit dans le cadre de la loi DALO relative à la mise en œuvre d'un nouveau droit et doit permettre l'amplification des politiques menées au titre du PARSA. Depuis 2008, l'Etat a ainsi pris bon nombre de mesures visant l'amélioration des dispositifs de prise en charge des personnes sans abri : programme d'humanisation des centres d'hébergement (doté d'un budget de 60 millions d'euros) et mise en œuvre du programme d'InterMédiation Locative (IML)<sup>15</sup> en sont des mesures phares.

Mais la réelle transformation de système existant (considéré par de nombreux acteurs comme particulièrement éclaté et non régulé) reste un enjeu essentiel de cette réforme. L'organisation du secteur AHI ne peut, dans sa configuration actuelle, maîtriser les flux d'entrée et garantir une sortie vers un logement pérenne. Ce chantier national tente également de répondre aux conclusions de nombreux rapports appuyant la nécessité de rénover le système d'accueil actuel des personnes sans abri (rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) sur l'hébergement d'urgence de 2005, rapport de la Cour des Comptes sur les personnes sans domicile en 2007 ou encore rapport Pinte

---

<sup>15</sup> L'IML est définie partie 1.1.2.

pour une politique publique de prise en charge des personnes sans abri en 2008). Les principales conclusions de ces rapports font état :

- D'une demande en constante progression et non satisfaite, ceci malgré une augmentation des moyens financiers sur le secteur AHI
- De l'existence et de la dispersion de nombreux dispositifs et d'acteurs, nuisant à la lisibilité de l'organisation du secteur AHI
- Des difficultés d'un certain nombre d'usagers à « sortir » des dispositifs d'hébergement et trouver une solution pérenne de logement autonome, d'où des résultats du système jugés globalement comme insuffisants.

Après la réalisation d'un diagnostic, est engagée une seconde phase : la stratégie nationale des prises en charge des personnes sans-abri ou mal logées 2009-2012. Quels en sont les principaux objectifs ?

La mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement avec l'utilisateur placé au cœur du dispositif est une première priorité. Elle repose sur 3 grands principes fondamentaux :

- Une prise en charge de la personne sans discontinuité et l'inconditionnalité de l'accueil
- Une égalité de prise en charge pour tous et sur l'ensemble du territoire
- Des prestations adaptées aux besoins de la personne

Le « logement d'abord » constitue une autre priorité de la réforme : l'accès au logement doit être avant tout privilégié, y compris pour les publics les plus vulnérables.

Sur la base du diagnostic, 20 propositions partagées sont élaborées<sup>16</sup>. La toute première proposition indique qu'il apparaît primordial de « mettre en place un service intégré de l'accueil et de l'orientation des personnes sans-abri ou risquant de l'être dans chaque département ». C'est à partir de cette proposition que les SIAO se mettront en place. Des autres propositions, quelques éléments semblent importants à signaler dans la perspective de propositions de leviers d'actions et de recommandations. Nous pouvons citer :

- le développement de partenariats (en particulier le secteur sanitaire et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) dans l'objectif d'une meilleure territorialisation de la production)
- davantage de transparence et de mutualisation dans les pratiques
- l'harmonisation de la qualité, des prestations et des coûts dans les structures.

---

<sup>16</sup> APPARU B. (Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme), *Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement* (dossier de presse), 10 novembre 2009, pp.6-7.

Cette nouvelle stratégie, communément appelée « refondation » de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées devra permettre l'amélioration concrète du service rendu par les pouvoirs publics sur ce secteur.

### **1.1.2 Le principe fondateur de la refondation : le « logement d'abord »**

Grandement inspirée des pratiques mises en place en Europe du Nord (et plus particulièrement en Finlande), la stratégie du « logement d'abord » doit permettre aux personnes qui n'ont pas ou plus besoin d'un accompagnement social de pouvoir accéder à un logement pérenne rapidement. L'accès au logement de droit commun doit donc être privilégié autant que possible. Cela accélérerait la fluidification du dispositif (qui fait particulièrement défaut actuellement) et libérerait des places d'hébergement. La stratégie concerne donc l'ensemble des personnes qui sont sans chez soi ou mal logées. A l'occasion du second Comité de Concertation Régionale pour l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion (CCRAHI)<sup>17</sup> du 29 septembre 2011, le directeur de la DRJSCS Pays de la Loire donne du « logement d'abord » la définition suivante : « Le « logement d'abord » est peut-être un principe économique mais c'est en premier lieu un principe social. L'idée est de permettre à des gens sans chez soi d'accéder à un logement décent, pérenne et adapté à leur situation. Cela signifie dans bien des cas un renversement de point de vue. Il faut sortir de l'idée qu'il y a plusieurs marches avant d'accéder à un logement et cet escalier peut être gravi différemment ». La stratégie du « logement d'abord » constitue donc un changement profond de vision de la problématique du logement pour tous. Elle indique qu'il n'y a pas d'obligation de passer par la « case » hébergement avant de trouver un logement pérenne quand on est sans sans-abri ou mal logé. C'est un véritable changement culturel que doivent partager les acteurs de terrain (les opérateurs associatifs) et les décideurs (les services de l'Etat) afin que la stratégie fasse sens pour les usagers. La stratégie du « logement d'abord » met également en exergue l'existence d'outils qui permettent une insertion plus rapide vers un logement durable. Le logement dit « adapté » ou « de transition » ou encore « accompagné » fait partie de ces moyens. Ces dispositifs, qui peuvent prendre des formes diverses, visent à favoriser les sorties des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement durable. L'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) et l'IML<sup>18</sup> constituent 2 des outils privilégiés et portés par l'Etat.

---

<sup>17</sup> Le CCRAHI est défini partie 2.3.2.

<sup>18</sup> L'AVDL consiste en la mise en place d'un accompagnement ciblé sur l'accès et le maintien dans le logement de ménages dits fragiles, en sortie de structures d'hébergement. Il permet également de prévenir les risques d'expulsion locative. L'IML vise, quant à elle, à développer une offre de logements privés en complément du parc locatif social. Alternative à l'hébergement et portée par les associations, l'IML facilite l'accessibilité de l'offre privée aux ménages les plus démunis et offre aux propriétaires des garanties.

La DIHAL a réalisé un document de référence commun pour l'ensemble des acteurs du champ de l'hébergement et du logement en date du 30 juin 2011 : « Une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans-abri ou mal logées ». Sont rappelés les principes et sont précisées les conditions de réussite de la stratégie<sup>19</sup>. Il est notamment rappelé l'importance du logement adapté. La prévention est également un élément privilégié dans l'objectif d' « anticiper les risques » d'expulsion et de mise à la rue. Les individus (les usagers) et les institutions devraient sortir « gagnants » après la mise en œuvre de la stratégie. Pour les usagers, la stratégie doit leur permettre d'accroître leur prise de responsabilité (et ainsi échapper à la stigmatisation du ménage à difficultés) et reconquérir une stabilité dans leur vie personnelle mais aussi professionnelle (le logement pérenne constituant l'une des pierres angulaires de l'insertion professionnelle). Pour les institutions, les gains de la stratégie se situent principalement dans une meilleure efficacité des dispositifs (donner priorité au logement pourrait permettre entre autre l'économie de coûts liés à des hébergements qui n'auraient pas lieu d'être). Enfin, le document de la DIHAL fait le point sur la nécessité de la mise en place d'une gouvernance locale basée sur la coopération et la coordination des acteurs et des moyens.

Dans la pratique, un certain nombre de difficultés a été évoqué, à la fois par le secteur associatif (très présent dans le secteur de l'hébergement) mais aussi par les services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers font entre autre état du manque de moyens humains mis à leur disposition pour faire face à la mise en place et au fonctionnement des outils récents et multiples (Plan Départemental d'Accueil, Hébergement et Insertion (PDAHI), synthèse régionale de ceux-ci, Commission spécialisée de Coordination des Actions de Prévention des EXpulsions locatives (CCAPEX), SIAO, Conventions d'Utilité Sociale (CUS), commissions DALO, etc.) alors même que la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) est encore de rigueur. Ils évoquent également le manque de formations et d'accompagnement dans la mise en œuvre de la réforme. Pour y faire face, un Plan d'accompagnement des acteurs et des territoires de la refondation de l'hébergement et de l'accès au logement a été mis en œuvre par les services centraux de l'Etat<sup>20</sup>. Des Assises Interrégionales ont ainsi été organisées entre octobre et décembre 2011 et les Assises Nationales du Logement d'abord sont venues clôturer ces sessions

---

<sup>19</sup> Selon la DIHAL, la réussite de la stratégie du « logement d'abord » repose principalement sur « le développement d'une offre de logements suffisante et adaptée » et sur « la capacité à mobiliser l'offre existante ».

<sup>20</sup> Outre les Assises Interrégionales et Nationales, le Plan d'accompagnement prévoit la formation des acteurs à l'EHESP, un état des lieux du logement accompagné par un cabinet d'études ou encore un appui aux territoires par le biais de l'expérimentation de la stratégie du « logement d'abord » sur 10 territoires pilotes (cf. paragraphe suivant).

de rencontres, d'échanges et de débats le 9 décembre 2011. Outre les services centraux de l'Etat, ont été conviés les associations d'aide et de réinsertion des personnes sans-abri, les bailleurs sociaux et des élus de collectivités locales. 8 rendez-vous interrégionaux se sont ainsi tenus avec pour objectifs de « relancer » la stratégie et maintenir un dialogue inter acteurs permanent afin qu'ils s'accordent sur le sens et les modalités de mises en œuvre de cette politique.

La stratégie du « logement d'abord » vient à présent d'entrer dans une phase de test. En effet, les services centraux de l'Etat ont retenu 10 territoires pilotes<sup>21</sup> (sur 25 candidatures reçues) afin d'expérimenter sur le terrain la mise en œuvre de cette stratégie. L'objectif premier consiste bien à améliorer le service rendu à l'usager en permettant son accès à un logement dans des délais rapides. L'expérimentation nécessite que les relogements soient facilités par la mobilisation d'un maximum de logements sociaux existants et l'accroissement d'une offre de logements financièrement accessibles à un public précaire. En complément, est prévu un soutien méthodologique et un appui en ingénierie de la part de l'ANSA.

### **1.1.3 Le repositionnement de l'Etat en tant que pilote de la politique de l'hébergement**

L'Etat fixe le cadre réglementaire et financier pour un grand nombre de dispositifs associatifs liés à l'hébergement des personnes sans abri et mal logés. Il doit rester le garant de la répartition équitable des ressources disponibles tout en veillant à l'équilibre d'implantation des dispositifs sur les territoires. Dans ce cadre, la réforme du « logement d'abord » constitue un moyen pour l'Etat de « reprendre la main » sur un secteur où la participation associative est très importante, ceci dans l'optique de plus de transversalité et de partenariats.

Au niveau institutionnel, la DGCS a été créée au sein des ministères chargés des affaires sociales par décret du 25 janvier 2010<sup>22</sup>, illustrant « l'évolution de l'intervention de l'administration centrale vers des fonctions plus stratégiques, dans un contexte marqué par une mise en œuvre partagée des politiques sociales »<sup>23</sup>. Egalement, afin de favoriser l'interministérialité sur les secteurs de l'hébergement et de l'accès au logement, la DIHAL a été mise en place. Au niveau territorial, de récentes réorganisations ont été mises en œuvre.

---

<sup>21</sup> Notons que 2 départements ont été retenus pour la région Pays de la Loire : la Loire-Atlantique et la Sarthe.

<sup>22</sup> La nouvelle DGCS intègre l'ancienne Direction Générale des Affaires Sociales (DGAS) ainsi que d'autres services intervenant sur le champ de la cohésion sociale.

<sup>23</sup> Extrait du site Internet du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) : <http://www.cnle.gouv.fr/Creation-de-la-Direction-generale.html>.

- La création d'un nouveau service au sein de la DGCS : le bureau « Urgence sociale et hébergement »

Le bureau « Urgence sociale et hébergement » de la DGCS a pour mission de mener à bien la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. L'objectif est ici « d'adapter le mode d'intervention publique, en réaffirmant le rôle de l'Etat, dans un cadre plus transversal et partenarial de la cohésion sociale »<sup>24</sup>. La réaffirmation du rôle de l'Etat en tant que pilote de la politique nationale de l'hébergement passe logiquement par la coordination des différents acteurs de ce domaine d'intervention : collectivités locales, opérateurs associatifs, professionnels du travail social, ainsi que les autres acteurs institutionnels (Agence Régionale de Santé (ARS) et DREAL entre autres). Toutefois, dans la mise en œuvre même des SIAO, de nombreux acteurs partenaires indiquent que l'administration centrale des ministères sociaux n'est pas assez impliquée. Un chargé de mission du bureau « Urgence sociale et hébergement » de la DGCS précise : « La gouvernance est à ce jour jugée défailante. Il est nécessaire d'avoir un Etat qui se positionne davantage en tant que pilote mais le sans abris est un domaine dont on ne maîtrise pas toutes les caractéristiques »<sup>25</sup>.

- La mise en place de la DIHAL

Avec pour objectif de rapprocher les équipes du chantier national prioritaire 2008-2012, le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne et le secrétaire général du Comité Interministériel pour le Développement de l'Offre de Logement (CIDOL), la DIHAL est chargée de faire travailler ensemble les administrations sur les sujets transversaux qui concernent l'hébergement et l'accès au logement (tels que la prise en charge des personnes sans abri ayant des problèmes de santé ou encore l'accès au logement des personnes qui sortent de prison).

- La réorganisation territoriale récente des services déconcentrés

Les nouvelles directions régionales (DRJSCS, DREAL et Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et directions départementales interministérielles (DDCS(PP), Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M)) et Unités Territoriales (UT) de la DIRECCTE) permettent le renforcement « de l'action [de l'Etat] en faveur de la cohésion sociale »<sup>26</sup>. Des regroupements de services de l'Etat ont été effectués afin que soient

---

<sup>24</sup> Extrait de l'entretien effectué auprès de Cyrille Martin, chef du bureau « Urgence sociale et hébergement » à la DGCS in APIASS, 2010, « L'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées », dossier trimestriel, *IASS La Revue*, n°65, p.11.

<sup>25</sup> Propos issus d'un entretien mené auprès d'un chargé de mission de la DGCS.

<sup>26</sup> INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Pays de la Loire : moins de pauvreté et d'inégalités qu'ailleurs, malgré des disparités territoriales*, Etude, France, p.3, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

mises en synergie les compétences des différents acteurs concernés. Sur les secteurs de l'hébergement et du logement, DRJSCS et DREAL, et DDCS(PP) et DDT(M) deviennent alors les acteurs territoriaux incontournables dans la mise en œuvre de stratégies à destination des personnes sans abri ou mal logées. Cette nouvelle organisation territoriale devrait permettre de renforcer l'adéquation entre les services déconcentrés de l'Etat et les attentes de la population.

#### **1.1.4 Le secteur associatif : des partenaires actifs mais critiques**

Les associations du secteur AHI ont activement participé aux travaux préparatoires qui ont abouti aux propositions de la stratégie du « logement d'abord ». L'idée qu'une personne en situation de précarité en termes de logement ne doit pas systématiquement passer par la case « hébergement » est amplement partagée par le milieu associatif. Ainsi, « la FNARS est convaincue que le « logement d'abord » peut apporter une réelle amélioration des réponses au profit des personnes en situation d'exclusion »<sup>27</sup>.

Mais d'importantes divergences existent quant à la mise en œuvre concrète de la stratégie sur le terrain. Egalement, l'insuffisance des moyens permettant d'atteindre les objectifs de la stratégie du « logement d'abord » est dénoncée par grand nombre d'associations et constitue un des principaux points de discordance avec les services de l'Etat. Ainsi, un collectif regroupant une trentaine de grandes associations du secteur AHI dénonce des « coupes budgétaires sans précédent touchant de plein fouet les personnes en situation de précarité »<sup>28</sup>. Les associations regrettent d'autant plus les réductions budgétaires sur le secteur hébergement du fait du manque de logements adaptés aux besoins des personnes et financièrement accessibles. Et la période de crise économique et financière actuelle ne joue pas en faveur d'une amélioration sur le secteur locatif. Nicole Maestracci, Présidente de la FNARS, dans la note du 19 avril 2011 qu'elle a adressée à M. Apparou, l'écrit ainsi : « Ce qui nous alerte à ce jour, c'est surtout le décalage entre la vision affichée au niveau des services centraux de l'Etat et la déclinaison du « logement d'abord » telle qu'elle commence à s'opérer à la va-vite sur le terrain. Elle y prend la forme d'une stratégie de réduction des coûts, qui se traduit par un glissement des budgets hébergement vers les budgets consacrés à l'IML, aux maisons relais, aux résidences sociales et à l'AVDL ».

---

<sup>27</sup> MAESTRACCI N. (Présidente de la FNARS), *Note sur le « logement d'abord »* adressée à M. B. Apparou (Secrétaire d'Etat, chargé du logement et de l'urbanisme), Paris, 19 avril 2011.

<sup>28</sup> SERAFINI T., 2011, « SDF : un vrai toit plutôt qu'un simple lit », *Libération*, Edition du 9 décembre 2011, p.16.

De plus, la contractualisation en cours entre Etat et opérateurs associatifs<sup>29</sup> fait craindre à ces derniers qu'ils soient « mis sous tutelle » de l'Etat et que la convergence des coûts entre structures en cours ne se fasse par le bas (convergence basée sur les résultats de l'Etude Nationale des Coûts (ENC)<sup>30</sup>).

La mise en place des SIAO s'intègre donc pleinement dans la stratégie du « logement d'abord », stratégie fermement portée par le niveau central et politique mais aussi par les associations et ses puissantes fédérations (Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) en tête). Cependant, des discordes entre ces 2 principaux acteurs pèsent sur la concrétisation même de la stratégie et pourraient avoir des conséquences sur l'installation, le fonctionnement et l'organisation des SIAO. Qu'en est-il plus précisément pour ces nouveaux services ?

## **1.2 Les SIAO : définition, objectifs et bases réglementaires**

Les SIAO constituent un des principaux outils permettant la mise en application de la refondation du dispositif hébergement et logement. Ils sont mis en œuvre dans des délais relativement contraints. A ce titre, ils sont clairement devenus une priorité de la DGCS. L'annexe 4 de la Directive Nationale d'Orientation (DNO) 2012<sup>31</sup> l'indique clairement : la refondation est un axe prioritaire dont un des principaux leviers est la « pleine opérationnalité des SIAO ».

### **1.2.1 Définition**

Le SIAO peut s'apparenter à une optimisation des dispositifs d'accueil et d'orientation (regroupant à la fois les aspects urgence et insertion de l'hébergement). A ce titre, il doit constituer un « guichet unique » pour l'ensemble des acteurs et usagers du secteur. Il constitue en conséquent le centralisateur des informations et communique celles-ci à l'ensemble des partenaires associés au dispositif.

---

<sup>29</sup> La contractualisation fait suite à la circulaire du 4 mars 2011 pour la campagne budgétaire. Elle concerne toutes les structures financées sur le Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 (voir partie 2.1.4) et consiste en la signature d'un contrat entre association gestionnaire et Etat ; contrat engageant les parties sur des objectifs pluriannuels et comprenant un volet relatif aux moyens.

<sup>30</sup> L'ENC consiste en l'identification de groupes homogènes de structures et par l'élaboration de grilles de coûts par groupe. Gestionnaires de structures et Etat disposeront d'éléments de comparaison des activités et des coûts. A terme, l'allocation des ressources sur le BOP 177 pourra s'appuyer sur une objectivation partagée des coûts et des activités (circulaire du 4 mars 2011 relative à la campagne budgétaire sur le secteur AHI).

<sup>31</sup> Annexe 4 de la DNO 2012 : Priorités de la DGCS (champ ministère des solidarités et de la cohésion sociale) pour 2012.

« Ici, on recherche la réponse optimale pour l'usager. Les atouts du SIAO sont le regard d'ensemble, le SIAO est une cuisine centrale »<sup>32</sup>. Le SIAO doit permettre en effet d'accorder le temps nécessaire à une orientation adaptée aux besoins de la personne sans-abri ou mal logée, de prendre en considération l'expression de son consentement et, en définitive, d'établir un véritable continuum dans sa prise en charge.

« Le SIAO est l'instance dans laquelle les acteurs des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion se mettent d'accord sur des procédures et des outils (notamment le système d'information et l'évaluation sociale) partagés pour organiser les réponses en garantissant une passerelle fonctionnelle et opérationnelle entre l'urgence, l'insertion et le logement pérenne »<sup>33</sup>.

### 1.2.2 Les objectifs

4 grands objectifs peuvent être mis en exergue.

- La connaissance des capacités exhaustives des structures d'accueil et la meilleure gestion des listes d'attente

L'observation constitue un des éléments essentiels du dispositif SIAO afin de « développer une vision globale et partagée des besoins de relogement et des parcours résidentiels des publics »<sup>34</sup>. Des outils permettant de connaître en temps réel la demande sociale ainsi que les disponibilités des offres proposées doivent être mis en place. Par contre, le SIAO ne permettra pas de connaître le nombre de personnes sans abri et son évolution, ce type de public ne recherchant pas systématiquement un hébergement ou un logement social.

- Une égalité territoriale d'accès aux dispositifs d'hébergement et d'insertion

Un des objectifs des SIAO est de « contredire les critères arbitraires »<sup>35</sup>. Le SIAO doit donc permettre de lutter contre d'éventuelles « discriminations » qui pourraient être à l'œuvre à l'admission dans certaines structures d'accueil. En effet, par la mise en place de commissions d'orientation auxquelles participent un maximum d'acteurs concernés, la décision collégiale d'admettre un usager dans telle ou telle structure sera transparente. Il convient toutefois de préciser que les directions des structures gardent encore la possibilité de refuser l'orientation préconisée (dans la mesure où le refus est motivé et

---

<sup>32</sup> Propos issus d'un entretien avec un coordinateur d'un SIAO de la région.

<sup>33</sup> LOUBRADOU I. (DDCSPP des Hautes-Pyrénées) in APIASS, 2010, « L'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », dossier trimestriel, *IASS La Revue*, n°65, p.27.

<sup>34</sup> ANSA, 2011, *Les Assises Nationales pour le « Logement d'abord »*, *Retour synthétique sur les échanges*, p.3.

<sup>35</sup> Idem.

parfaitement justifié). « Le directeur d'une structure garde une responsabilité d'ordre général sur le fonctionnement et l'organisation de son établissement »<sup>36</sup>. C'est en quelque sorte une « révolution » dans les pratiques des professionnels des structures d'accueil qui est demandée. « Avec les SIAO, on regarde quel dispositif conviendrait le mieux à l'utilisateur. Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) vont devoir basculer leurs habitudes et leurs pratiques de travail... On va toucher des gens qu'on ne connaissait pas auparavant »<sup>37</sup>.

- L'utilisateur placé au cœur du dispositif

Le placement de l'utilisateur au cœur du dispositif SIAO doit passer par sa participation active, notamment dans le cadre de consultations régulières. Avec la mise en place des SIAO, les usagers sont accompagnés tout au long de leur parcours, c'est-à-dire de leur mise à l'abri à leur accès à un logement pérenne.

- L'accès au logement : une priorité, quel que soit le public concerné

Pour les populations les plus vulnérables, la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement social doit être prévue et effective. Cet accompagnement, afin qu'il constitue la clef de réussite de la démarche d'accès au logement, doit être de qualité et adapté aux besoins de la personne (en termes de durée et d'intensité).

### 1.2.3 Les textes réglementaires

La réglementation pose les bases sur lesquelles les SIAO doivent s'appuyer. 2 circulaires de mise en œuvre et 2 autres textes complémentaires ont ainsi été diffusés dans cette optique.

- La circulaire du 8 avril 2010 : le texte qui définit précisément ce doit être le SIAO

Par cette circulaire, les Préfets sont invités à mettre en place les SIAO avant la date du 15 septembre 2010. Le texte définit les objectifs du SIAO et les missions que ce nouveau service doit développer. Pour parvenir aux objectifs cités précédemment<sup>38</sup>, des missions de plusieurs ordres sont confiées aux SIAO :

- o La régulation des orientations des personnes sans abri ou mal logées<sup>39</sup> : le SIAO joue ici son rôle de plateforme unique en recevant l'ensemble des demandes de prise en charge des personnes et réalisent les orientations.

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Propos issus d'un entretien avec un professionnel d'une DDCS(PP) de la région.

<sup>38</sup> Voir partie 1.2.2.

<sup>39</sup> Mission codifiée dans le Code de l'Action Sociale et des Familles (article L.345-2).

- La coordination des acteurs locaux du secteur AHI (gérant les dispositifs pour les demandeurs d'asile, les femmes victimes de violence, les sortants de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), de prison et de l'hôpital, etc.) mais également les acteurs du secteur logement : cette coordination a pour but l'harmonisation, le partage des pratiques et un dialogue constant au sein du SIAO. L'adhésion des acteurs de terrain est par ailleurs également fortement préconisée dans la désignation de l'opérateur qui sera porteur du SIAO.
- Le soutien à l'accompagnement personnalisé : la mise en place des référents personnels est le levier pour mener à bien cette mission.
- L'observation sociale<sup>40</sup> : des observatoires territoriaux doivent être mis en place au sein du SIAO afin d'ajuster, le cas échéant, l'offre au besoin.

- La circulaire du 7 juillet 2010 : les modalités pratiques et les outils

Cette circulaire vient compléter celle du 4 avril 2010 en proposant des outils aidant à la mise en place concrète et au suivi des SIAO : convention-type pour formaliser la relation Etat-SIAO, fonctions de l'outil informatique ou encore grille d'évaluation sociale. Par ce texte, l'Etat accompagne ses services déconcentrés dans l'installation des nouveaux dispositifs que constituent les SIAO et prévoit également des crédits d'installation.

- Les textes réglementaires complémentaires

- La circulaire du 31 janvier 2011 relative à la coopération entre les SIAO et des plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

L'objet principal de cette circulaire est d'aboutir à une meilleure articulation entre le dispositif « généraliste » d'hébergement d'urgence et le dispositif dédié aux demandeurs d'asile. Cette circulaire propose que soit organisée la coopération entre les 2 dispositifs. Quand une demande au SIAO émane d'un demandeur d'asile, une réorientation doit s'établir vers la plateforme d'accueil.

- L'instruction ministérielle du 4 mars 2011 relative à la mise en place de la fonction de référent personnel dans les SIAO

Les missions du référent personnel sont clairement définies dans cette instruction ministérielle : la réalisation du diagnostic de la situation des usagers et la garantie de la cohérence des parcours de ces personnes, ceci dans l'objectif d'éviter les ruptures de prise en charge et de renforcer par ce biais la continuité des parcours de prise en charge. Concrètement, le travail du référent consiste en l'enregistrement de la demande de la personne et de la réalisation effective et précise d'un diagnostic de sa situation. Ensuite, il

---

<sup>40</sup> Idem.

doit s'assurer qu'une réponse adaptée ait bien été apportée à la personne. Il est également chargé de faire le lien avec les autres professionnels du secteur de l'emploi et de l'insertion sociale. Dans cette optique, des entretiens réguliers (qui peuvent être effectués téléphoniquement) doivent être mis en place entre le référent et l'utilisateur. Il est à noter que cette nouvelle fonction de référent ne se substitue pas aux missions du travailleur social de la structure d'accueil de la personne. Elle vient en complément de l'accompagnement individualisé quotidien des structures.

Le profil professionnel du référent personnel proposé par l'instruction est logiquement un professionnel du travail social ; professionnel qui peut être détaché d'une structure pour une partie de son temps de travail.

La FNARS partage ici encore l'objectif porté par les pouvoirs publics mais alerte ceux-ci sur l'absence de liberté de choix du référent personnel par l'utilisateur. Egalement, la Fédération s'inquiète des moyens disponibles et suffisants dans les SIAO et les structures pour mener à bien ces nouvelles missions. En effet, l'instruction interministérielle du 4 mars 2011 ne prévoit pas de moyens financiers supplémentaires pour parvenir à la mise en place des référents personnels au sein des SIAO.

Une politique du « logement d'abord » partagée par tous vient d'être engagée en France et les SIAO, au niveau territorial, constituent un des outils primordial de cette réforme. Ces nouveaux services sont à présent opérationnels sur l'ensemble du territoire français. Quelle est la situation sur la région Pays de la Loire et sur ses 5 départements ?

Un état des lieux sur le contexte du secteur AHI ainsi que sur la constitution, l'organisation et le fonctionnement des SIAO apparaît comme essentiel dans la perspective de dégager le positionnement de la DRJSCS Pays de la Loire sur le pilotage des politiques sociales.

## **2 Un secteur Accueil, Hébergement et Insertion et des SIAO départementaux très hétérogènes dans la région Pays de la Loire**

Dans ce second temps, sont abordés la situation régionale et les contextes départementaux dans lesquels s'insèrent les 5 SIAO de la région. Ainsi, après avoir dressé le paysage du secteur AHI sur la région, nous nous intéresserons plus précisément à l'organisation et au fonctionnement des SIAO dans les départements afin de mettre en exergue les points de convergence et les particularités départementales mais aussi les aspects positifs, les freins et les difficultés liés aux différentes situations rencontrées.

Comme dans toutes les régions, la mise en place des SIAO en région Pays de la Loire s'intègre dans un contexte institutionnel particulier et considéré par bon nombre des acteurs concernés comme délicat. La RGPP et ses conséquences sur les services de l'Etat est en effet à prendre en considération quand on aborde la conduite et l'animation de la politique AHI. En conséquence, l'installation des SIAO a pu pâtir de la perte de certains repères pour les services déconcentrés de cohésion sociale mais également pour l'ensemble des partenaires. Les services de l'Etat ont également dû subir le non remplacement d'un certain nombre de départs à la retraite.

En premier lieu, il semble particulièrement important de tenir compte du contexte régional de la situation d'hébergement et de logement (données socio-économiques et démographiques, indicateurs de précarité, nombre de personnes en attente d'un hébergement ou d'un logement, etc.) afin que soient fixés le plus précisément et dans la mesure du possible des objectifs territoriaux atteignables.

### **2.1 Le contexte régional du secteur Accueil, Hébergement et Insertion**

#### **2.1.1 Quelques données générales sur la précarité et l'accès au logement de la population**

L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) Pays de la Loire et la DRJSCS, dans leurs synthèses régionale et départementales<sup>41</sup>, font état sur la région d'un taux de pauvreté très largement inférieur à la moyenne nationale. Cela

---

<sup>41</sup> INSEE Pays-de-la-Loire et DRJSCS Pays-de-la-Loire, 2011, *Pays de la Loire : moins de pauvreté et d'inégalités qu'ailleurs, malgré des disparités territoriales*, Etude, France, 6 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

n'exclut pas des situations disparates entre les départements mais également à l'intérieur même des territoires départementaux.

Ainsi, dans les agglomérations (et comme c'est également le cas au niveau national), les inégalités de niveaux de vie et par extension la précarité sont plus présentes qu'ailleurs. Les agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire (en Loire-Atlantique), d'Angers et de Saumur (sur le Maine-et-Loire), de Laval (en Mayenne), du Mans (en Sarthe) et, dans une moindre mesure, de la Roche-sur-Yon (en Vendée) ne sont donc pas épargnées par cet état de fait.

Notons que pauvreté et précarité ne débouchent pas nécessairement sur des difficultés accrues d'accès au logement mais elles sont des indicateurs à prendre en considération dans la détermination de profils sociodémographiques de territoires. Dans les synthèses précitées, l'INSEE et la DRJSCS Pays de la Loire apportent des données plus spécifiques quant à la problématique d'accès au logement sur les territoires. La Loire-Atlantique, de par un nombre de demandes au titre du DALO particulièrement élevé<sup>42</sup> (les recours au titre du Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO) sont également principalement reçus sur ce département) et la présence importante de bénéficiaires de minimas sociaux, apparaît comme le département de la région Pays de la Loire connaissant le plus de difficultés dans l'accès au logement des populations modestes. Cependant, sur le Maine-et-Loire (principalement sur l'agglomération angevine) et dans une moindre mesure sur l'agglomération lavalloise (en Mayenne), des difficultés à ce niveau sont également recensées. Les départements de la Sarthe et de la Vendée semblent moins touchés par les difficultés d'accès au logement (ceci malgré la plus importante concentration de ménages pauvres de toute la région sur l'agglomération mancelle (en Sarthe)).

Parallèlement, les principaux constats issus des contributions des 5 DDCS(PP) de la région Pays de la Loire pour l'organisation du premier CCRAHI<sup>43</sup> en juin 2011 tendent tout d'abord vers une insuffisance de logements très sociaux et le développement de la grande précarité lié au contexte de crise que la France connaît depuis ces dernières années. En sus, et comme cela est indiqué par l'INSEE Pays de la Loire et la DRJSCS, les demandes de logement se focalisent encore principalement en milieu urbain (et plus particulièrement sur les 2 grandes agglomérations de la région que sont Nantes et Angers). Enfin, les DDCS(PP) indiquent que les bailleurs sociaux s'impliquent de façon variable dans l'accès au logement des personnes défavorisées.

---

<sup>42</sup> Le département de la Loire-Atlantique concentre 82% des demandes déposées dans la région sur la période 2008-2010. Suivent ensuite la Vendée (7%), le Maine-et-Loire (5%), la Sarthe (5%) et la Mayenne (1%). Source : INSEE Pays-de-la-Loire et DRJSCS Pays-de-la-Loire, 2011, *Pays de la Loire : moins de pauvreté et d'inégalités qu'ailleurs, malgré des disparités territoriales*, Etude, France, 6 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

<sup>43</sup> Le CCRAHI est défini partie 2.3.2.

A partir des entretiens réalisés auprès des professionnels de terrain, il apparaît que les demandes d'hébergement sont importantes et que certains dispositifs d'accueil (à la fois sur l'urgence et l'insertion) peuvent se retrouver en situation d'engorgement sur certaines parties du territoire. Qu'en est-il plus précisément sur l'état de la demande et de l'offre sur les différents territoires de la région ? Comment offre et demande ont-elles récemment évolué ?

### **2.1.2 La demande d'hébergement**

Selon les professionnels des services départementaux de cohésion sociale, les tensions se focalisent principalement sur l'hébergement d'urgence et l'hébergement des personnes spécifiques (femmes victimes de violence, demandeurs d'asile, jeunes avec animaux domestiques, personnes avec des problèmes de santé, etc.). Il en ressort des demandes d'hébergement qui ne sont pas satisfaites en temps et en heure selon ces mêmes services. Enfin, la quantification des flux et des besoins de capacités apparaît comme particulièrement difficile. D'un point de vue territorial, le département de la Loire-Atlantique est celui qui semble, une fois de plus, concentrer le plus de difficultés (et, dans une moindre mesure le département du Maine-et-Loire) quant à l'hébergement des personnes sans abri ou mal logées.

La demande d'hébergement connaît depuis quelques années d'importantes mutations. « On se situe en pleine période de mutation de l'évolution de l'orientation des personnes »<sup>44</sup>. Outre des demandes de plus en plus nombreuses, la structuration de celles-ci semble évoluer :

- Des personnes avec troubles psychiques et/ou psychiatriques de plus en plus présentes

Cette population apparaît de plus comme particulièrement difficile à orienter<sup>45</sup>. L'infirmier d'un SIAO de la région précise lors d'une CPO, que depuis 6 mois « il y a de plus en plus de personnes avec des pathologies ». Il ajoute : « Il y a un problème d'orientation pour les cas qui se situent entre la « normalité » et de vrais problèmes psychiatriques. C'est un cercle vicieux : les gens retournent alors à la rue et ça recommence... Il y a un manque de moyens pour la détection ». « En France, 1 à 2% de la population souffre de troubles psychiques. Chez les Sans Domicile Fixe (SDF), le pourcentage grimpe à 30%, selon une étude de l'Institut National de la Santé Et de la Recherche Médicale (INSERM) »<sup>46</sup>. Un

---

<sup>44</sup> Propos tenus lors d'une CPO par le directeur de l'association gestionnaire d'un SIAO de la région.

<sup>45</sup> Constats issus de l'observation de commissions d'orientations de SIAO de la région.

<sup>46</sup> SOYER F., 2011, « Des soins en continu, loin de la rue », *Libération*, Edition du 9 décembre 2011, p. 17.

inspecteur d'une DDCS(PP) de la région indique que « 90% des personnes passant au SIAO [du département] ont une problématique santé / addictions et/ou santé mentale »<sup>47</sup>.

- Davantage de personnes jeunes

Egalement, les personnes jeunes constituent un public de plus en plus présent dans les demandes d'orientation. « Un travail sur le public « jeunes » est à mettre en place, ce public est très en demande alors qu'il existe peu de possibilités de prise en charge »<sup>48</sup>. L'infirmier d'un SIAO admet également qu'il existe un public moins accessible : « les jeunes largués, en rupture avec tout et qui ne s'intéressent pas à leur santé »<sup>49</sup>.

- La pleine reconnaissance d'autres publics dits « spécifiques »

Les sortants de prison, les femmes victimes de violences conjugales ainsi que les demandeurs d'asile constituent également des publics dont la demande d'hébergement semble se développer. Plusieurs services départementaux de la cohésion sociale insistent sur la difficile prise en charge des personnes déboutées du droit d'asile et dotés de titres de séjour. En effet, leur accès aux logements sociaux de droit commun étant particulièrement difficile (car ils ne peuvent bénéficier de prestations sociales), ce public se reporte logiquement sur les structures d'hébergement ; ce qui engorge d'autant plus des dispositifs souvent saturés. Les départements de la Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire apparaissent comme les territoires de la région les plus concernés par ces demandes mais l'importance de celles-ci est tel que les autres départements, de par leur proximité, en portent aussi parfois les conséquences. Benoist Apparau, secrétaire d'Etat au Logement, a rappelé que l'accueil inconditionnel doit être garanti pour ce type de public mais il reconnaît que « c'est une grande difficulté à ce jour de la refondation et les solutions sur ce point restent à trouver »<sup>50</sup>.

Les constats de recrudescence de ces publics dans les structures d'accueil sont confirmés par l'approche synthétique établie par l'ANSA à l'occasion de la Journée technique sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011<sup>51</sup>. « Certains [publics] sont ciblés compte tenu de leur importante représentation dans la population accueillie dans les structures AHI. Les catégories les plus fréquemment citées sont les femmes victimes de violence, les jeunes et les personnes ayant des troubles

---

<sup>47</sup> Propos tenus lors du CCRAHI du 29 septembre 2011.

<sup>48</sup> Propos issus d'un entretien avec un coordinateur d'un SIAO de la région.

<sup>49</sup> Propos tenus lors d'une CPO.

<sup>50</sup> ANSA, 2011, *Synthèse de la journée sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011*, p.23.

<sup>51</sup> Table-ronde n°3 intitulée « Approche globale personnalisée, l'évolution des pratiques professionnelles ».

psychiques. (...) Les PDAHI identifient clairement la présence des demandeurs d'asile dans les structures d'hébergement généralistes »<sup>52</sup>.

L'émergence des demandes de personnes qui sortent de prison et des femmes victimes de violence est signalée, lors des entretiens menés auprès des professionnels de terrain. Ces publics apparaissent aussi comme difficiles à orienter.

### 2.1.3 L'offre d'hébergement

L'offre d'hébergement et son évolution sur la région Pays de la Loire revêtent à la fois des similitudes pour l'ensemble des départements mais aussi des différences liées à la sociologie des territoires.

Les DDCS(PP) de la région font chacune le constat d'une inégale répartition de l'offre. Le manque de places est également évoqué. Le coordinateur d'un des SIAO de la région l'exprime clairement : « Le contexte général est le suivant : il manque des places ! ». Le Collectif nantais « Un logement pour tous » dénonce également l'absence de réponse à de nombreuses demandes d'hébergement d'urgence sur la ville de Nantes : « Chaque jour, des hommes, des femmes et des enfants dorment à la rue : 200 appels par jour en moyenne au 115 à Nantes sans possibilité d'hébergement pour un grand nombre de demandes »<sup>53</sup>. Egalement, les dispositifs d'accompagnement social apparaissent comme foisonnants et devraient en conséquence répondre à l'ensemble des situations d'hébergement. Cependant, un certain nombre d'acteurs s'accordent à dire qu'il y a un réel manque de coordination entre ces dispositifs. L'inspecteur d'une DDCS(PP) de la région résume l'idée de la manière suivante : « Ces dispositifs sont actuellement très nombreux, mais fonctionnent de façon trop cloisonnée, avec une dimension santé pas suffisamment développée »<sup>54</sup>.

L'amorce d'une période de mutualisation des moyens des structures d'accueil est cependant constatée. Ainsi, sur certains départements, des fusions et/ou des coopérations ont été mises en place, ceci dans l'optique de la mise en œuvre de la stratégie du « logement d'abord ». A titre d'exemple, 2 fusions de 2 CHRS ont été engagées sur le Maine-et-Loire, pour faire face, entre autre, à l'émiettement des places. Egalement, en Loire-Atlantique, 2 CHRS en mode collectif sont passés en mode diffus afin de mieux répondre à la demande et dans l'optique de privilégier une prise en charge individuelle. Sur la Sarthe, 3 associations gestionnaires de centres d'hébergement ont

---

<sup>52</sup> ANSA, 2011, *Journée technique sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011, Synthèse de la table-ronde n°3*, p.2

<sup>53</sup> « Logement pour tous : pas de réponse à l'urgence », *Ouest France*, n°20454, 24 octobre 2011, p.16.

<sup>54</sup> Feuille de route réalisée par l'inspecteur de la DDCS(PP) dans le cadre de l'optimisation des PDAHI.

fusionné au sein d'une seule et même entité avec pour objectif une meilleure connaissance du public et, à terme, une adaptation du parc aux besoins.

Le développement récent des capacités d'accueil du logement adapté (dont l'accompagnement de la montée en charge est une priorité pour la DRJSCS) est également à constater. Toujours dans la perspective de faciliter autant que faire se peut l'accès au logement, les dispositifs d'IML et d'AVDL<sup>55</sup> sont particulièrement privilégiés. Cependant, des nuances sont à apporter selon les territoires. En Vendée, le dispositif d'IML apparaît comme un outil qu'il convient de développer (sa montée en charge s'étant établie rapidement sur le territoire départemental) alors que sur le département du Maine-et-Loire, l'AVDL est le dispositif qui semble être privilégié. Sur le département de la Sarthe, un CHRS pour l'hébergement de femmes victimes de violence s'est transformé en dispositif AVDL. Les maisons relais et les résidences sociales sont également des outils qui sont actuellement privilégiés par les DDCS(PP). Bénéficiant à des personnes isolées et désocialisées, ces structures d'accueil à taille humaine et ouvertes sur leur environnement proposent des logements sans limitation de durée.

Enfin, le marché du logement est plus ou moins détendu selon les départements et leur situation influe logiquement sur d'éventuelles tensions sur le secteur de l'hébergement. Ainsi, alors que la Mayenne et la Sarthe semble bénéficier d'un marché sur le secteur locatif social relativement fluide, le Maine-et-Loire mais aussi et surtout la Loire-Atlantique peuvent constater d'importantes tensions sur ce secteur.

#### **2.1.4 Les moyens alloués et leur évolution**

Les crédits affectés au secteur AHI font partie du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 relatif à la prévention de l'exclusion et l'insertion des personnes vulnérables. En programmation initiale de l'année 2011, le BOP 177 s'élève à un montant de 38 348 989 euros pour la région Pays de la Loire. 70% de cette somme est affecté au fonctionnement des CHRS, 13% au logement adapté, 10% à l'hébergement d'urgence et 7% à la « veille sociale »<sup>56</sup>. La programmation initiale de l'année 2012 connaît une progression de + 2,11% (mais se situe en deçà de 0,35% par rapport au BOP 2011 final après Loi de Finances Rectificative).

La nouvelle procédure de répartition des crédits entre départements (dans le cadre de la convergence tarifaire) adoptée en 2011<sup>57</sup> est à l'identique pour 2012. Le volume des crédits alloués à chaque territoire départemental est ainsi fonction de la taille du parc AHI (indicateur pondéré à 50%), de la demande d'asile (pondération à 6%), du nombre de

---

<sup>55</sup> Voir les définitions de ces 2 dispositifs partie 1.1.2.

<sup>56</sup> La ligne « veille sociale » du BOP 177 comprend les 115, les SAO, les accueils de jour, les Services d'Aide Médicale Urgente (SAMU) et les SIAO.

<sup>57</sup> Nouvelle répartition adoptée au niveau national.

bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) et du nombre de décisions DALO favorables (ces 2 derniers indicateurs étant pondérés à 22% chacun). Ainsi, le département de la Loire-Atlantique concentre presque la moitié des crédits du BOP 177<sup>58</sup>. En 2011, afin d'appliquer la mise en œuvre régionale de la stratégie du « logement d'abord », un transfert de crédits de l'hébergement (hébergement d'urgence et CHRS) vers les dispositifs de logement adapté (IML, AVDL, pensions de famille) a été adopté. Pour 2011, l'enveloppe budgétaire au profit des CHRS a ainsi diminué de 4,4% alors que celle dédiée au logement adapté a augmenté de 30% par rapport à l'année 2010.

La DRJSCS Pays de la Loire s'est également appuyée sur la synthèse régionale des PDAHI. Ces derniers, qui constituent des documents départementaux de planification (d'une durée de 5 ans), définissent les orientations et les priorités du secteur AHI sur chaque département<sup>59</sup>. Le niveau régional de cohésion sociale de l'Etat en extrait une synthèse régionale pouvant servir de base de discussion et de négociation pour la répartition des crédits.

Sur la base de cette répartition régionale, notons que les DDCS(PP) ont pu effectuer quelques ajustements budgétaires en 2011. Ainsi, en raison de besoins accrus sur le secteur de l'hébergement d'urgence et notamment sur les nuitées d'hôtel, tous les départements ont utilisé une partie des crédits dédiés au logement adapté pour l'affecter à l'hébergement d'urgence. Cette souplesse laissée aux services départementaux dans la gestion budgétaire des crédits du BOP 177 s'est avérée indispensable tant les besoins sur l'hébergement d'urgence sont apparus comme importants.

L'analyse, certes succincte, du contexte régional sur l'importance des problématiques pauvreté et inégalités sociales sur le territoire, et plus particulièrement sur le secteur AHI, fait apparaître des difficultés d'accès au logement et à l'hébergement sur certaines parties des Pays de la Loire. Les pôles urbains semblent plus touchés (notamment ceux des départements de la Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire). Plus précisément, le secteur de l'hébergement voit sa demande augmenter sur l'ensemble du territoire régional et les publics spécifiques (personnes avec problèmes de santé, jeunes, femmes victimes de violence, sortants de prison et demandeurs d'asile) constituent une part importante de cette hausse. Egalement, la difficile quantification des flux constatée par les acteurs rend compliqué un ajustement optimal de l'offre. Dans le cadre de la stratégie du « logement

---

<sup>58</sup> Part calculée sur la base de la programmation initiale pour l'année 2011. La Loire-Atlantique dispose de 47% des crédits. Viennent ensuite le Maine-et-Loire (19%), la Sarthe (15%), la Vendée (12%) et enfin la Mayenne (7%).

<sup>59</sup> A ce jour, les PDAHI ne sont pas des documents opposables. Ils sont par conséquent des documents de bonnes intentions. Cependant, au cours de l'année 2011, la DGCS a demandé que les PDAHI soient « optimisés » afin de rendre ces documents plus opérationnels (adoption d'objectifs chiffrés et d'échéances pour la réalisation de ces objectifs qui doivent être clairement orientés vers la stratégie du « logement d'abord »).

d'abord », l'offre d'hébergement évolue vers le renforcement du logement adapté et le développement des mutualisations et des coopérations entre les structures d'accueil. Au regard de ce contexte général, quelle place tiennent les SIAO ? Comment se sont-ils constitués ?

## **2.2 Les SIAO dans les 5 départements de la région**

Dans le cadre de ce mémoire professionnel, j'ai réalisé 5 fiches synthétiques<sup>60</sup> (une par SIAO départemental) recensant les principales caractéristiques de ces nouveaux services. Ces fiches ont été construites à partir des entretiens menés et des documents transmis par les différents services. Complétées à l'observation de commissions d'orientation et de comités de pilotage ainsi qu'à la lecture de la synthèse de la FNARS sur l'état d'avancement des travaux (septembre 2010), elles m'ont permis de mener une analyse comparative des différents SIAO mis en place et de mettre en exergue similitudes et particularités départementales.

### **2.2.1 Les DDCS(PP) : une place prépondérante au sein des SIAO**

Conformément aux circulaires constitutives des SIAO, les préfetures de département, et par extension les 5 DDCS(PP), se sont toutes impliquées pleinement dans la mise en œuvre des 5 SIAO départementaux. Elles ont parfois affecté du temps de personnel afin que de mener à bien la montée en charge des SIAO ou participer directement aux différentes commissions (IASS, CTTS ou secrétaire administratif (SA)).

Le rôle joué par les DDCS(PP) est primordial car il est l'impulsion et le portage des SIAO et ce rôle ne semble pas remis en cause par les professionnels qui travaillent au sein des SIAO. Un inspecteur d'une DDCS(PP) de la région confie cependant que « en interne, il existe différentes conceptions de la place à tenir de la DDCS(PP) ». Le portage de la DDCS(PP) consiste aussi à convaincre les opérateurs de l'utilité et de l'importance de l'installation d'un tel service centralisé. L'Etat, au niveau départemental, dispose également d'un rôle important d'arbitrage, ceci afin de garantir le principe d'égalité de prise en charge de l'utilisateur mais aussi entre les structures par rapport aux orientations effectuées par les commissions. Dans certains cas, les associations même étaient en demande d'une participation et d'une présence plus actives de la DDCS(PP) dans la constitution et le fonctionnement du SIAO.

L'importance accordée par les DDCS(PP) aux SIAO se retrouve dans les feuilles de route élaborées par les directions départementales dans le cadre de l'optimisation des PDAHI. A titre d'exemple, l'un des objectifs affiché par la DDCS Loire-Atlantique dans sa feuille de

---

<sup>60</sup> Voir Annexe V : Fiches synthétiques des SIAO de la région Pays de la Loire.

route est la poursuite de l'opérationnalité du SIAO. L'IASS en charge du dossier à la DDCS précise : « le SIAO a modifié la nature de l'objet associatif initial et des actions menées. (...) Le fonctionnement à mettre en place avec les CHRS et autres opérateurs (instructeurs du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et du Conseil Général, bailleurs, logement adapté, etc.) doit être mieux structuré pour répondre aux besoins des usagers ».

### **2.2.2 Des constitutions diverses et variées**

Comme bon nombre de SIAO au niveau national, aucun service de la région Pays de la Loire n'était opérationnel à la date prescrite au niveau réglementaire (le 15 septembre 2010). Les 5 SIAO de la région ont été créés officiellement entre octobre 2010 (pour celui de la Sarthe) et juillet 2011 (pour celui du Maine-et-Loire).

Les constitutions juridiques des SIAO en région Pays-de-la-Loire apparaissent comme hétérogènes. En effet, suivant les situations locales et les négociations menées avec les partenaires, la mise en place des SIAO s'est traduite par :

- La création d'une association d'associations (pour le Maine-et-Loire) ou d'un Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS, en Vendée)<sup>61</sup>
- Le choix d'associations déjà existantes (pour la Loire-Atlantique, la Mayenne et la Sarthe).

Globalement, les SIAO se constitués de manière partenariale, avec, comme nous avons pu le constater précédemment, un portage initial fort de la part des services de l'Etat (DDCS(PP) en tête). La FNARS Pays de la Loire a tenu un rôle très important dans l'accompagnement des acteurs pour l'élaboration des SIAO dans la région. Forte de ses expériences et de ses connaissances de terrain, la Fédération a ainsi analysé les situations locales et proposé outils pratiques et leviers d'action.

Un coordinateur d'un SIAO de la région rapporte : « Il a fallu passer d'une logique de structure ancrée à une logique de partage d'informations entre associations. Il y a eu un certain nombre de réticences sur le fond mais pas sur la forme [juridique]. Certains ont craint également de perdre un peu de pouvoir ». Et, sur ce même département, l'inspecteur de la DDCS(PP) qui s'occupe du dossier ajoute : « L'Etat a dû consulter les partenaires un à un ». Un autre IASS en DDCS(PP) admet que « même s'il y a certaines réticences de centres d'hébergement qui usent d'un certain « clientélisme », le SIAO est un bon dispositif ».

---

<sup>61</sup> Un GCSMS apparaît comme plus complexe à mettre en œuvre et quelque peu « lourde » administrativement mais elle a l'avantage de regrouper un maximum d'acteurs et sa construction est basée sur le consensus.

### **2.2.3 Le fonctionnement des SIAO : commissions d'orientation et périmètres fonctionnels et géographiques**

#### **- Les commissions d'orientation**

Tous les SIAO ont mis en place des commissions d'orientation, à intervalles réguliers mais d'une fréquence plus ou moins importante selon les départements. Logiquement, elles se tiennent plus fréquemment pour la Loire-Atlantique, étant donné un nombre conséquent de demandes d'orientation (une commission à hauteur d'une toutes les semaines). Inversement, le SIAO de la Mayenne organise une CPO mensuelle, le nombre de dossiers étant moins important.

Il convient de noter que le SIAO de la Loire-Atlantique a subi intensément le blocage du secteur associatif dénonçant entre autre, les coupes effectuées en 2011 sur les crédits pour l'hébergement d'urgence. Mené principalement par la FNARS, le mouvement a entraîné d'importantes tensions et un certain nombre de dysfonctionnements dans la tenue régulière des commissions. Une partie des dossiers ne pouvant pas être traitée en temps et en heure, les délais d'orientation des usagers dans les structures se sont particulièrement allongés au cours de l'année 2011. Le mouvement a pris fin au dernier trimestre de cette même année et la tenue des CPO a pu reprendre progressivement.

Le nombre de participants aux CPO auxquelles j'ai pu assister diffère fortement d'un SIAO à l'autre (entre 6 et plus d'une vingtaine de personnes). Le fait d'avoir une palette d'opérateurs la plus large possible autour de la table est apparu intéressant à 2 niveaux. Tout d'abord, le nombre de places disponibles est connu en direct, les représentants de l'opérateur connaissant bien, dans la plupart des cas, les capacités disponibles dans leurs structures. Ensuite, le partage de connaissances et des dispositifs proposés se trouve facilité.

Les CPO sont organisées, selon les cas, dans les locaux du SIAO (identifiés comme tel), dans ceux de la DDSCS(PP) ou encore dans les murs de l'association porteuse. Cette dernière situation a pour objectif, selon l'IASS chargé du dossier à la DDSCS(PP), « d'asseoir la légitimité de l'association gestionnaire auprès des autres associations et acteurs ».

#### **- Les périmètres fonctionnels**

L'ensemble des capacités d'hébergement d'urgence est prise en considération dans les SIAO urgence (ces derniers fonctionnant comme antérieurement, c'est-à-dire sur la même base que le fonctionnement des 115). Le lien avec le SIAO insertion (alors que les 2 entités sont portées par une seule et même structure juridique) n'existe pas systématiquement. Lors des divers entretiens menés et au cours des réunions auxquelles j'ai pu assister, le terme « SIAO » (employé seul) était généralement entendu comme la partie insertion du SIAO. Pourtant, pour les personnes qui retournent fréquemment vers

les structures d'hébergement d'urgence, des liens entre les 2 entités (urgence et insertion) pourraient permettre de leur trouver une solution plus durable d'hébergement, d'insertion voire de logement.

Sur la partie insertion des SIAO, la majeure partie des capacités des structures œuvrant dans l'insertion et la stabilisation des personnes accueillies (exclusivement des CHRS) sont, en théorie, comprises dans les périmètres d'orientation. Dans la pratique, certains CHRS continuent à orienter directement les demandeurs, sans passer par les commissions SIAO. Pour ce qui concerne le logement adapté, la situation varie d'un SIAO à l'autre. Les dispositifs Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), Allocation de Logement Temporaire (ALT, porté par les CCAS) et sous-location (porté par les Conseils Généraux) semblent être les plus difficiles à mobiliser. Il est à noter cependant que les professionnels des SIAO et des DDCS(PP) travaillent à ce qu'un maximum des capacités d'hébergement et de logement adapté fasse partie intégrante du fonctionnement des SIAO. Le logement adapté fait parfois l'objet de commission particulière, c'est-à-dire en dehors de la CPO « principale » (c'est le cas en Mayenne ou encore en Sarthe).

- Les périmètres géographiques

Les 5 SIAO de la région couvrent théoriquement l'ensemble de leur territoire départemental. Cela dit, certaines parties des départements apparaissent comme quelque peu isolées des SIAO. La raison évoquée est principalement le manque de volonté des acteurs locaux concernés (Villes et CCAS). A titre d'exemple, les territoires nazairien (en Loire-Atlantique) ou segréen (dans le Maine-et-Loire) ne participent pas encore aux SIAO. Dans d'autres cas, il a fallu prendre en considération les anciennes antennes locales des Services d'Accueil et d'Orientation (SAO) qui ont souhaité garder une certaine « indépendance » vis-à-vis du SIAO « central ». Ainsi, sur le département du Maine-et-Loire, outre un SIAO départemental basé sur la préfecture Angers, les villes de Saumur et Cholet bénéficient d'antennes infra départementales du SIAO ; l'enjeu étant la réactivité de ces territoires quant au repérage des situations. La principale difficulté liée à ce type d'organisation est que les services infra départementaux travaillent de leur côté, sans concordance avec le « siège ». Il y a un risque de ne pas avoir de vision globale des demandes et des orientations.

#### **2.2.4 Les partenariats et les outils mobilisables**

Les SIAO départementaux diffèrent également quant aux partenariats et à l'intensité de ceux-ci. « Les partenariats sont différents en fonction de la sociologie des départements,

des territoires »<sup>62</sup>. Seront donc ici évoqués les différents partenaires associés et leur rôle dans le fonctionnement des services.

- L'ARS et les acteurs du secteur sanitaire et médico-social

Les Délégations Territoriales de l'Agence Régionale de Santé (DT ARS) ont pu prendre part aux groupes de travail préparatoires à l'installation des SIAO (comme ce fût le cas en Loire-Atlantique et en Mayenne). Cependant, dans le fonctionnement même des CPO, l'ARS et ses DT ne participent pas systématiquement aux orientations. L'inspecteur d'une DDCS(PP) de la région le regrette en ces termes : « Il n'y a pas de pont avec l'ARS, notamment sur l'évaluation de la souffrance psychique ». Le directeur de cette même DDCS(PP) ajoute : « L'ARS n'est « que » partenaire sur les dossiers politiques de la ville et précarité santé mentale ». 2 SIAO intègrent toutefois les services de la DT ARS du département aux CPO. Lors d'une CPO d'un de ces 2 SIAO, il est apparu que la participation de l'ARS était attendue par bon nombre d'acteurs. En effet, de nombreuses questions sanitaires et médico-sociales liées à l'orientation des personnes ont été posées et une réunion prochaine sur ces thématiques entre la DDCS(PP), le SIAO et la DT ARS a été évoquée. Malgré cela, l'IASS en charge du dossier dans la DDCS(PP) concernée souhaiterait qu'il y ait une plus grande implication des services sanitaires et médico-sociaux : « Tous les acteurs sont autour de la table mais il serait bien que les acteurs de santé participent plus activement. On a l'ARS, ce qui est déjà pas mal ».

- Les bailleurs sociaux

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment<sup>63</sup>, les bailleurs sociaux apparaissent comme des acteurs particulièrement difficiles à mobiliser. En effet, sur l'ensemble des départements de la région, les bailleurs sociaux ne sont pas directement associés au fonctionnement des SIAO. Les DDCS(PP) de la région travaillent tout de même avec ces acteurs au travers des commissions inter bailleurs. Mais l'objectif serait qu'à terme il n'y ait qu'une seule commission afin que les passerelles s'établissent « naturellement » entre hébergement et logement.

- Les collectivités locales

Globalement, la mobilisation des collectivités locales est prévue par les services. Cependant, selon les territoires et les volontés des élus politiques, cette mobilisation est plus ou moins effective. Dans le Maine-et-Loire, le Conseil Général a participé activement aux travaux préparatoires et partage la présidence des CPO conjointement avec la DDCS(PP). La directrice de la DDCS y voit de nombreux

---

<sup>62</sup> Propos issus d'un entretien avec un IASS d'une DDCS(PP) de la région.

<sup>63</sup> Voir partie 2.1.1.

avantages : « La collaboration avec le Conseil Général est facilitée car déjà engagée via les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). Des Maisons de la Solidarité sont présentes sur le département [dont le porteur est le Conseil Général], elles ont un rôle important dans le cadre du repérage pour le SIAO. Et il y a aussi l'offre de logement adapté par le Conseil Général, notamment le dispositif de sous-location ». De même, sur la Sarthe, le Conseil Général est partie prenante de l'installation du SIAO sur le département et participe aux CPO et aux groupes de travail.

- Les acteurs du secteur judiciaire

Le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) a pu être dans certains cas associé aux travaux préparatoires des SIAO, par l'intermédiaire de leur participation aux groupes de travail (44). Toutefois, ces services ne semblent pas participer aux différentes commissions mises en place dans les SIAO.

- Les usagers

Les usagers n'ont pas été conviés aux travaux préparatoires de la mise en place des SIAO. De même, ils ne sont pas partie prenante du fonctionnement des SIAO.

Au niveau national, « il manque encore une véritable politique partenariale »<sup>64</sup> au sein des SIAO. Toutefois, il apparaissait à la fin de l'année 2011 que les partenariats avec les collectivités locales étaient globalement effectifs, contrairement à ceux qui concernent les acteurs de la santé et les bailleurs sociaux<sup>65</sup>. Le constat peut cependant être fait que la situation est très diversifiée selon les territoires.

En complément des partenariats et pour mener à bien les objectifs et missions assignés aux SIAO, 2 outils sont prévus réglementairement : le logiciel d'observation et le référent personnel.

- Le logiciel

Les 5 départements de la région ont décidé l'adoption du logiciel PROGDIS, proposé par la FNARS. Le logiciel PROGDIS 115 (qui assure la gestion des orientations liées aux demandes d'hébergement d'urgence) est utilisé par l'ensemble des SIAO. Inversement, le logiciel PROGDIS insertion est encore en phase d'installation dans les SIAO. Il est même parfois clairement mis de côté par les services, ceci au profit de la tenue de tableaux de

---

<sup>64</sup> LEPEE M. (administratrice au Secours Catholique) in BREUIL J., « AHI : le chantier de la refondation à la peine », octobre 2011, *Direction(s)*, n°89, p.4.

<sup>65</sup> Données issues de la réunion sur les SIAO organisée par la DIHAL le 30 septembre dernier, réunion à laquelle j'ai pu assister.

recensement et de suivi des orientations. Ainsi, l'un des professionnels d'une DDSCS(PP) de la région affirme que la mise en fonctionnement de PROGDIS SIAO est « plus compliquée. Aucune donnée n'est renseignée mais un tableur existe au SIAO ». Le coordinateur SIAO du même département confie : « chez nous, le logiciel PROGDIS n'est pour l'instant qu'un tableur amélioré. On est en attente des garanties pour pouvoir saisir toutes les demandes ». De plus, il est parfois reproché au logiciel son inadaptation au parc existant (il ne concerne que les capacités d'hébergement qui sont du ressort de l'Etat) et son manque de praticité (les sécurités d'accès au logiciel ne permettent pas aux professionnels des DDSCS(PP) de travailler avec cet outil dans leurs locaux...). Enfin, certains opérateurs ne souhaitent pas renseigner l'outil, probablement du fait du risque évoqué de « fichage » des personnes à la rue. En effet, ils redoutent que l'enregistrement des fiches d'évaluation et des orientations (s'il s'établit nominativement) permette l'identification de certaines personnes (par exemple, les déboutés du droit d'asile) et, par extension, porte atteinte à l'accueil inconditionnel dans les structures.

L'absence, à ce jour, d'outil d'observation fiable et efficace empêche ce pour quoi, pour partie, les SIAO ont été créés : la connaissance fine et précise des publics et des disponibilités des structures.

- Le référent personnel

Au stade de l'enquête menée, aucun des SIAO n'avait encore mis en place le référent personnel. Il ressort des entretiens menés que le sujet n'est pas, à l'heure actuelle, la première priorité des services. Cependant, l'utilité de la nomination de référents personnels ne semble pas remise en cause.

### **2.2.5 Le suivi et l'évaluation du dispositif**

Les SIAO venant de se mettre en place tout récemment, les DDSCS(PP) de la région n'ont pas encore travaillé de manière effective sur les dispositifs de suivi et d'évaluation. Le coordinateur d'un des SIAO de la région illustre cette idée en ces termes : « Très peu de retours sont faits sur les entrées et les sorties d'orientation des personnes. (...) Il n'y a pas de partage des opérateurs sur les retours, il n'y a pas de connaissance de l'offre. Les seules statistiques sont celles du nombre de demandes, mais ça a peu de pertinence ». Cependant, dans certains cas, des commissions ou comités existent déjà avec pour objectifs de proposer des réajustements pour un meilleur fonctionnement du dispositif SIAO. Ainsi, à titre d'exemple, une Commission Observatoire et Prospectives (COP) se réunit régulièrement sur la Vendée. Cette commission, présidée par la DDSCS, est une réunion préparatoire des CPO associant les chefs de service des associations (et quelquefois les directeurs) et les travailleurs sociaux ; l'objectif étant de proposer des améliorations quant au fonctionnement des CPO et, plus généralement, du SIAO.

## **2.3 La DRJSCS Pays de la Loire : un acteur déjà investi**

Au regard des premiers constats, la DRJSCS Pays de la Loire a déjà spécifié son positionnement. Quel est-il ? Aussi, que dit la réglementation à ce sujet ?

### **2.3.1 Le positionnement des DRJSCS prévue par les textes**

La circulaire du 7 juillet 2010 relative au SIAO indique que le rôle de la DRJSCS est de « piloter la mise en place du SIAO, d'en suivre le fonctionnement et d'évaluer l'action de l'opérateur choisi ». Egalement, le décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS précise que cette dernière doit assurer, sous l'autorité du préfet de région, le pilotage et la coordination des politiques sociales et qu'à ce titre, « elle en définit les conditions et veillent à la cohérence de l'application des orientations et instructions données par les ministres »<sup>66</sup>.

L'Etat est entré dans une phase de régionalisation de son cadre d'intervention. Le rôle du préfet de région se trouve ainsi renforcé et celui-ci a à présent autorité sur les préfets de département sur l'exécution des politiques de l'Etat. Le Comité de l'Administration Régionale (CAR) constitue l'outil permettant la mise en œuvre des orientations stratégiques de la politique régionale de l'Etat. Composé des préfets de département (ou de leurs représentants), des directeurs régionaux et du directeur général de l'ARS, il se réunit régulièrement afin d'examiner les moyens mis en œuvre pour l'engagement des politiques. Plus spécifiquement, est évoqué ci-dessous le positionnement qui a été adopté par la DRJSCS Pays de la Loire.

### **2.3.2 Le positionnement effectif de la DRJSCS Pays de la Loire**

La DRJSCS Pays de la Loire s'est d'ores-et-déjà investie dans des travaux préparatoires d'accompagnement de la mise en place des SIAO dans les départements. Ainsi, à l'occasion de mon stage d'exercice professionnel, il m'a été donné l'opportunité de participer à l'élaboration et à la préparation d'une partie des interventions prévues lors des 2 premiers CCRAHI et de réaliser la synthèse des échanges. Le premier (le 9 juin 2011) a réuni, sous l'égide de la DRJSCS Pays de la Loire, la DREAL, les 5 DDCS(PP), la Préfecture de région, l'ARS, les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) ainsi que les associations les plus importantes sur le secteur AHI dans la région (FNARS, etc.). Ce premier CCRAHI a permis d'aborder les points suivants : l'offre de logement et d'hébergement sur la région, l'accès à l'offre en second point, l'accompagnement social, le logement adapté et la prévention des expulsions ensuite et enfin, les partenariats et

---

<sup>66</sup> Titre 1° de l'article 2 dudit décret.

mutualisations. Un second CCRAHI (le 29 septembre 2011), cette fois-ci sous l'égide du Préfet de région, a permis une concertation associant, outre les acteurs précités, les préfetures de département, les conseils généraux, les Villes « préfetures » (et leurs CCAS) et les Caisses d'Allocations Familiales (CAF). Dans ce cadre, des outils d'accompagnement ont pu être présentés à l'ensemble des participants par la DRJSCS (intervention sur le référentiel de l'AVDL et la Gestion Locative Adaptée (GLA) et point sur la nouvelle procédure relative au plan d'humanisation des centres d'hébergement). Des premiers échanges ont ainsi pu se formaliser autour des SIAO et plus généralement sur le secteur AHI et son évolution.

Sous l'impulsion des Préfets de département, il a été décidé au dernier trimestre 2011 que le CCRAHI intègre le Comité Régional de l'Habitat (CRH), porté par les services de la DREAL. Une sous-commission du CRH (la commission hébergement et accès au logement) a ainsi été créée à la fin de l'année 2011. En effet, les questions relatives à l'hébergement étaient peu ou pas à l'ordre du jour des précédents CRH. L'intégration du CCRAHI au sein du CRH est l'opportunité pour les services de l'Etat de renforcer le lien et les passerelles entre hébergement et logement. Les contacts établis entre les services déconcentrés régionaux de l'Etat (DRJSCS et DREAL) sont donc déjà bien engagés et constituent une base solide sur laquelle il est possible de travailler.

La synthèse de la table-ronde n°1<sup>67</sup> de la Journée technique sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011 publiée par l'ANSA fait un point sur le positionnement de la DRJSCS Pays de la Loire sur le secteur AHI. Le pilotage de la DRJSCS se situerait entre les 2 extrêmes que constituent « une stratégie régionale affirmée » et « un pilotage distancié ». L'ANSA qualifie cette gouvernance régionale de « soutien méthodologique » et d' « appui au développement des partenariats ». En effet, les Pays de la Loire se sont déjà engagés dans l'évaluation de dispositifs AHI. Par exemple, le dispositif d'IML a fait l'objet d'une évaluation au cours de l'année 2011 et a permis d'identifier les freins, les difficultés ainsi que les leviers d'actions pour un déploiement plus efficace du dispositif sur les 5 départements de la région. L'ANSA précise également qu'avec le soutien de la DREAL, « le territoire se positionne aussi sur la mutualisation des bonnes pratiques en appui au soutien technique apporté par les DDCS(PP) et DDT(M) aux opérateurs du plan humanisation »<sup>68</sup>.

En sus, l'objectif d' « accompagnement accru des SIAO avec l'animation de rencontres entre les 5 structures et établissement d'un cahier des charges de production des données d'observation sociale » constitue l'un des principaux objectifs retenus pour

---

<sup>67</sup> Table-ronde intitulée « Gouvernance, méthodes de pilotage et concertation pour la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement ».

<sup>68</sup> ANSA, 2011, *Journée technique sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011, Synthèse de la table-ronde n°1*, p.3.

l'année 2012 pour la DRJSCS Pays de la Loire. Des actions d'accompagnement et de suivi ont donc déjà été engagées par la DRJSCS sur le secteur AHI.

L'élaboration du présent diagnostic permet la mise en exergue d'éléments territoriaux à prendre en considération dans la perspective de la mise en place d'un pilotage régional efficient. La région Pays de la Loire connaît en certains points de son territoire des difficultés pour loger et héberger les personnes sans-abri et mal logées. Dans ce cadre, les DDCS(PP) de la région ont participé activement à la mise en place des SIAO et continuent à travailler à leur montée en charge. Un certain nombre d'éléments structurants des SIAO sont toutefois encore à mettre en œuvre et la DRJSCS Pays de la Loire a commencé à accompagner les DDCS(PP) dans leurs missions et a adopté une gouvernance basée sur le soutien méthodologique et l'accompagnement dans le développement de partenariats. A partir de ce diagnostic, des préconisations et des recommandations peuvent être établies.

### **3 La DRJSCS des Pays de la Loire : le pilote et l'évaluateur des politiques sociales à destination des personnes sans abri et mal logées**

Les diverses organisations des SIAO mis en place et leur fonctionnement hétérogène sur les territoires ne doivent pas entacher la mission de pilotage régional des politiques sociales de la DRJSCS. « Parce qu'une vision globale de niveau régional est indispensable, un diagnostic et une programmation qui ne seraient pas inscrits dans un territoire régional ne produiraient pas d'effets suffisants »<sup>69</sup>. L'échelon régional apparaît donc comme le niveau pertinent permettant d'avoir un pilotage efficace des dispositifs mis en œuvre au niveau départemental. Un IASS d'une DDCS(PP) de la région attend d'ailleurs de la DRJSCS Pays de la Loire « une mise en perspective des SIAO au niveau régional ».

Emmanuelle Wargon, secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales, précise quels doivent être la gouvernance et le rôle de l'Etat sur le secteur AHI<sup>70</sup> : « Le département est le niveau de l'action, de la mise en œuvre. La région joue un rôle de pilote et répartit les crédits, ce qui nécessite qu'elle s'investisse dans le contenu des politiques. L'administration centrale, en appui, construit le cadre et les outils, anime les réseaux et doit progressivement sortir de la logique de l'instruction très précise pour s'acheminer vers la co-construction ».

L'annexe 13 de la DNO pour l'année 2012 précise : « En 2012, cette fonction [de pilotage] sera clarifiée et renforcée, afin de développer le pilotage régional dans la déclinaison des orientations ministérielles ». La Directive propose également des pistes (conduite de diagnostics, définitions d'orientations régionales, travail de coordination et d'animation, généralisation des bonnes pratiques, actions d'évaluation, élaboration d'outils communs à l'ensemble des départements) et des outils mobilisables au niveau régional (délégation de gestion, définition de programmations interrégionales et interdépartementales, fonctions d'appui aux DDCS(PP)). La DNO indique enfin que les missions relevant de compétences au niveau départemental et devant être coordonnées au niveau régional sont les suivantes : accès à l'hébergement et au logement, PDAHI et suivi de l'activité des SIAO.

---

<sup>69</sup> ANSA, 2011, *Les Assises Nationales pour le « Logement d'abord »*, *Retour synthétique sur les échanges*, p.2.

<sup>70</sup> Propos tenus lors de la synthèse de la journée sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011.

Le diagnostic précédemment établi fait apparaître que l'existence et le fonctionnement d'observatoires des besoins sociaux locaux sont primordiaux pour permettre d'aboutir à terme à une planification et une programmation optimales des dispositifs d'hébergement et de logement adapté. Des leviers d'action et des recommandations peuvent également être avancées pour un pilotage régional efficient. Dans ce cadre, l'IASS a toute sa légitimité professionnelle dans les actions à mener et devra jouer un rôle essentiel dans l'animation du réseau et la mise en place d'outils et de procédures communs et partagés.

### **3.1 Vers la construction d'un observatoire social régional ?**

L'observation sociale semble donc un élément très attendu de la mise en œuvre des SIAO. Mais elle ne doit pas être une simple collecte de données permettant des exploitations statistiques. « Il faut partir d'une vision plus large de l'ensemble des situations d'exclusion du logement et d'une compréhension plus profonde des mécanismes de désinsertion sociale en œuvre »<sup>71</sup>.

#### **3.1.1 La mise en place d'un diagnostic territorial au niveau régional**

Le SIAO doit comprendre un outil d'observation sociale pour que l'offre sur l'ensemble des départements soit objective et pleinement adaptée aux besoins des populations.

Les 5 SIAO départementaux ayant fait le choix d'un logiciel d'observation identique (PROGDIS), la proposition d'avoir à terme un observatoire social au niveau régional ne semble pas incongrue. En effet, s'il y a possibilité d'agréger toutes les données départementales, une extraction de données homogènes d'observation sera facilitée. Sur la base des observations objectives réalisées, la DRJSCS Pays de la Loire pourra réaliser un diagnostic territorial approfondi et justifié mettant en évidence les besoins de la population sur les territoires concernés (que ce soit en termes d'hébergement, d'accompagnement ou de logement). L'analyse menée en partie 2 faisait apparaître les difficultés quant à la quantification des flux de demande. La mise en place d'observatoires locaux et d'une observation régionale devrait permettre d'y remédier.

Cependant, il convient de signaler que de réelles difficultés, reconnues par grand nombre d'acteurs, existent quant au recueil de données fiables et précises sur le nombre de personnes à la rue ou mal logées mais aussi sur les trajectoires empruntées par les usagers. PROGDIS est un outil de recensement des demandes de mise à l'abri mais il ne pourra mesurer précisément le nombre de personnes à la rue ou mal logées (une partie

---

<sup>71</sup> CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE, 2011, *Rapport du groupe de travail sur le mal-logement*, p.150.

non négligeable de ce type de public qui ne fait pas la démarche de contacter les services concernés alors même que leur besoin est avéré).

Il s'agirait donc à présent de partir de la demande et des besoins des personnes et d'adapter en conséquence l'offre de services. Une fois les données extraites des observatoires départementaux des SIAO, le diagnostic territorial au niveau régional (sur la base d'une cartographie des besoins et des tensions par type de public et par territoire<sup>72</sup>) pourrait être établi annuellement. Les constats de manque de places (ou de surplus, les cas échéants) pourront être parfaitement objectivés. Un IASS d'une DDCS(PP) de la région, dans sa feuille de route pour l'optimisation des PDAHI l'indique clairement : « La réponse aux demandes exprimées au niveau du SIAO ne doit pas se calquer sur la prise en compte des disponibilités des structures, même si elle ne peut être totalement occultée, afin de « dessiner » l'évolution des prises en charge correspondant aux besoins et donc l'adaptation du parc. Cela permettra d'objectiver la politique du « logement d'abord » et de vérifier qu'elle est adaptée à la prise en charge des publics ».

### **3.1.2 Vers une planification et une programmation de l'offre et de la répartition de crédits plus efficaces**

Le directeur d'une DDCS(PP) de la région l'affirme : « Le SIAO sera très important en termes de planification. On doit transformer l'offre, oui mais comment ? Le volet observatoire est primordial. Doivent émerger les bonnes pratiques et une certaine homogénéisation. L'objectif est de répondre aux besoins et d'avoir une meilleure lisibilité des admissions, des sorties, etc. Ce n'est qu'après tout cela que doit intervenir la transformation de l'offre ».

Une fois ce diagnostic territorial réalisé, il convient donc d'« ajuster » la planification régionale aux besoins recensés sur chaque territoire. Le principal outil de planification pour le secteur AHI, le PDAHI, étant élaboré au niveau départemental (à la fois par les services de l'Etat et les Conseils Généraux), le positionnement de la DRJSCS peut sembler ici quelque peu compliqué.

Des leviers d'actions peuvent toutefois être avancés :

- La DRJSCS est l'autorité de tarification et est, en conséquence, maître d'œuvre dans la répartition des crédits et pilote de la campagne budgétaire. Elle peut donc faire valoir cet argument afin d'« orienter » les décisions liées aux autorisations qui s'établissent au niveau départemental.

---

<sup>72</sup> Le niveau intercommunal pourrait être une bonne échelle territoriale, d'autant plus que c'est celui-ci qui a été utilisé pour l'étude conjointe de l'INSEE et la DRJSCS Pays de la Loire à la fin de l'année 2011.

- Egalement, des outils d'aide à la décision et à la planification pourraient être produits par la DRJSCS (outils qui devront être partagés avec les DDCCS(PP)) avec pour objectif d'aiguiller les orientations départementales sur le secteur AHI.

Idéalement, le diagnostic territorial issu des observations des SIAO devra alimenter les PDAHI en amont et servir de relais en aval pour la mise en œuvre concrète des priorités des plans départementaux. Pour ce qui concerne plus précisément la construction des PDAHI, la DRJSCS Pays de la Loire doit encourager les services déconcentrés départementaux à travailler de manière concertée avec les Conseils Généraux, ceci sur la base du diagnostic territorial du niveau régional.

Notons également que la répartition des crédits devra aussi tenir compte des résultats de l'ENC qui devraient permettre d'objectiver plus finement les évolutions de la planification régionale. L'ENC, qui ne concerne que le secteur de l'hébergement, permettra à terme une comparaison des coûts entre les établissements mais ne modifiera en aucune sorte les modalités de tarification (Dotation Globale de Financement (DGF) et subvention suivant le statut de l'établissement).

Outre la nécessité de l'élaboration d'un observatoire social au niveau régional (essentiel pour une planification et une programmation de l'offre optimales), des leviers d'action et des recommandations peuvent être avancés.

## **3.2 Leviers d'action et recommandations pour un pilotage régional efficient**

### **3.2.1 Le recueil, l'harmonisation et la diffusion des bonnes pratiques**

Le niveau régional de l'Etat en matière de cohésion sociale apparaît comme l'échelon pertinent pour le recueil des bonnes pratiques au sein des SIAO et proposer une harmonisation des outils, ceci toujours dans l'objectif d'une plus grande efficacité des services et d'une optimisation des dispositifs actuels.

Dans cette optique, la DRJSCS Pays de la Loire se doit de recenser et diffuser les pratiques existantes qui fonctionnent efficacement et correctement (recensement et diffusion qui se fait bien évidemment au niveau régional mais également au niveau national). Ces pratiques peuvent concerner le raccourcissement des délais d'entrée dans le logement, la sortie de certains publics qui n'ont pas leur place dans les CHRS en les accompagnant dans leur parcours de recherche de logements, la prévention des expulsions, etc. En parallèle, des outils communs pourraient être mis en place, facilitant ainsi le dialogue entre départements (ceux-ci n'étant pas « étanches » quant aux

mouvements des usagers). Ils pourraient concerner l'évaluation sociale (fiches-navettes, grilles d'évaluation, etc.) ou encore la mise en place de procédures liées à l'orientation des usagers. Un professionnel d'une DDCS(PP) de la région illustre l'importance de l'harmonisation en s'exprimant ainsi : « la mutualisation des pratiques pourra se faire au niveau régional mais il faudra tenir compte des contextes locaux ».

Notons qu'un guide de bonnes pratiques au sein des SIAO est en cours de mise en œuvre par la FNARS et la Croix Rouge. Il sera bien évidemment opportun pour la DRJSCS Pays de la Loire d'utiliser cet outil dans la perspective de développement d'outils harmonisés sur la région.

Dans l'optique de recueil et d'harmonisation des bonnes pratiques, la création d'un réseau régional des 5 SIAO départementaux apparaît comme le moyen le plus efficace de partage et de diffusion des connaissances et des informations.

### **3.2.2 La création d'un réseau SIAO sur la base de rencontres régulières**

Comme cela est déjà fait au niveau national<sup>73</sup>, un « club » des 5 SIAO départementaux pourra être mis en place au niveau régional. La mise en réseau apparaît comme primordiale dans l'objectif de fédérer tous les acteurs aux projets SIAO. Une note stratégique interne de la DRJSCS Pays de la Loire concernant la préparation du BOP 177 pour l'année 2011 indiquait clairement qu'un des objectifs de la région était de « constituer une coordination régionale des 5 SIAO de la région en les réunissant deux fois par an sur des thématiques communes et sur les indicateurs que souhaiterait recevoir régulièrement la DRJSCS ». Un des principaux objectifs de la mise en place d'un réseau est que les SIAO deviennent de véritables outils « interactifs ». Ainsi, tous les partenaires pourront s'approprier les dispositifs et les informations disponibles et toute amélioration liée à des innovations et des expérimentations pourra être partagée par tous. Cela permettra également de garantir une organisation claire pour les usagers. L'interconnaissance entre les professionnels et le partage des cultures et des informations sont essentiels pour qu'émerge une véritable stratégie régionale sur le secteur AHI. Comme cette priorité n'a pas été concrètement mise en place sur l'année 2011, il apparaît primordial de « relancer » cette idée et de la mettre dès à présent en œuvre. Mais sous quelle forme ? Avec quels partenaires ? Sur quelles thématiques et à quelle fréquence ? Les partenaires conviés à ces sessions d'échange et de travail pourront être les DDCS(PP) (ensemble des professionnels chargés du dossier SIAO dans les services), les SIAO (coordinateurs, directeurs et/ou travailleurs sociaux) ainsi que la délégation

---

<sup>73</sup> Un club de 10 SIAO représentatifs a été créé et permet rencontres et contacts réguliers afin que les SIAO échangent entre eux sur leurs pratiques, difficultés et leviers d'amélioration.

régionale de la FNARS (par l'intermédiaire de son chargé de mission régional) qui apportera le regard associatif indispensable et représentera les structures partenaires des SIAO. Des groupes de travail spécifiques pilotés par la DRJSCS Pays de la Loire pourront dans ce cadre être mis en œuvre en fonction des besoins sur les problématiques identifiées comme prégnantes dans les départements. Des groupes de travail « santé/précarité », sur la prise en charge de tel ou tel public spécifique, sur l'amélioration du système d'information des SIAO, sur les leviers quant à la participation des bailleurs sociaux<sup>74</sup> ou encore sur les causes des refus d'orientation sont des possibilités. Egalement, il sera éventuellement possible de s'appuyer sur les travaux qui ont été engagés sur le département de la Sarthe<sup>75</sup>. A un niveau plus organisationnel, ces rencontres pourront avoir lieu alternativement dans chaque département (éventuellement, quand cela est possible, dans les locaux identifiés des SIAO, dans la mesure où ceux-ci ont été installés) à une fréquence annuelle. Aussi, en préambule de cette réunion, pourra être présentée une structure d'accueil, un dispositif ou un outil partagé « innovant » qui fonctionne efficacement sur le département<sup>76</sup>. Cela permettrait le recueil de bonnes pratiques<sup>77</sup>. L'autre réunion de l'année aura lieu dans les locaux de la DRJSCS Pays de la Loire afin que celle-ci assoie sa légitimité institutionnelle de pilote des politiques sociales. Diverses expérimentations et études pourront également être mises en place.

Bien que n'ayant pas d'obligation sur ce point, la DRJSCS pourrait organiser, dans le cadre du réseau, des formations « AHI » à destination des acteurs concernés. Le niveau régional est semble-t-il l'échelon pertinent pour l'organisation de ce type d'accompagnement. Ainsi, l'actualisation des connaissances (sur les dispositifs, sur les procédures, sur les outils mis en place, etc.) serait effective. Elle pourrait concerner, selon les thématiques, les travailleurs sociaux, les salariés du SIAO et, le cas échéant, les agents administratifs départementaux.

Cependant, d'éventuelles difficultés sont évoquées. « La DRJSCS est dépendante du bon vouloir des DDCS(PP), les outils de partage et d'échange sont difficiles à mobiliser. Il n'y a pas de volonté des DDCS(PP) à se concerter »<sup>78</sup>. Le directeur de la même DDCS(PP) ajoute que « rien ne se dessine en termes de pilotage régional » mais conçoit que la DRJSCS « doit voir ce qu'il se passe dans les SIAO et mener des études comparatives sur les missions et sur les coûts ».

---

<sup>74</sup> Sur le développement des partenariats avec les bailleurs sociaux, voir partie 3.2.5.

<sup>75</sup> Voir Annexe V : Fiches synthétiques des SIAO de la région Pays de la Loire pour les groupes de travail mis en place sur ce département.

<sup>76</sup> L'idée est reprise de l'organisation des CPO sur le département de la Mayenne durant lesquelles des gestionnaires présentent leur(s) structure(s) d'accueil, leur(s) dispositif(s), ses objectifs de prise en charge et ses modalités d'organisation.

<sup>77</sup> Voir partie 3.2.1.

<sup>78</sup> Propos issus d'un entretien avec un IASS d'une DDCS(PP) de la région.

Du fait de la particularité de la situation francilienne, la mise en réseau des SIAO a déjà été réalisée en Ile-de-France. La Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) assure ainsi une coordination et une interconnexion des SIAO départementaux. Sur la base de réunions régulières, un document d'évaluation sociale partagé, un cahier des charges commun et des bonnes pratiques des 115 ont pu être mis en place.

### **3.2.3 Vers l'élaboration d'un guide régional des dispositifs ?**

Un guide recensant tous les dispositifs disponibles dans chaque département et diffusé aux professionnels et aux usagers, serait probablement utile afin que soient bien identifiés les hébergements proposés (type, capacité, etc.), les publics accueillis et les procédures d'attribution des places.

Outre la connaissance du parc dont les places sont proposées lors des CPO des 5 SIAO, le guide permettrait d'aboutir à une plus grande transparence et une plus grande clarté ; les dispositifs étant nombreux et ne se différenciant pas toujours très nettement.

L'élaboration de ce guide pourra passer par l'agrégation de guides élaborés au niveau départemental (par les SIAO eux-mêmes et/ou les DDSCS(PP)). A ce titre, la DRJSCS pourrait encourager les DDSCS(PP) à travailler sur ces sujets avec les Conseils Généraux et les CCAS. La mise en œuvre de cette proposition sera sans doute facilitée par la mise en réseau effective des SIAO. Les SIAO de la Loire-Atlantique et de Vendée ont d'ores-et-déjà commencé à travailler sur ce type d'outils et des projets de fiches sur chaque dispositif sont prévus par le SIAO du Maine-et-Loire. Le guide pourrait se composer des schémas de fonctionnement des 5 SIAO, des fiches synthétiques des SIAO, des cartographies départementales des structures participantes (par type de structure, type de publics accueillis et capacités) et de la cartographie de l'offre au niveau régional.

Le niveau régional pourra donc constituer un espace ressources régulièrement actualisé qui, outre une plateforme documentaire regroupant les guides départementaux des dispositifs, proposerait les outils harmonisés ainsi que les bonnes pratiques à l'œuvre dans les SIAO et les DDSCS(PP)<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Cet espace ressources serait idéalement hébergé sur le site Internet de la DRJSCS Pays de la Loire (documents dématérialisés).

### 3.2.4 Le suivi, l'évaluation et le contrôle

La DNO 2012, dans son annexe 3<sup>80</sup>, et plus particulièrement au sein de la sous-partie « Transversalité des méthodes et des outils », précise que l'approche transversale qu'il convient d'adopter passe notamment par « l'élaboration d'une stratégie régionale d'évaluation et de contrôle portant sur l'ensemble des politiques conduites par la DRJSCS ».

A ce titre, la question d'une évaluation par le niveau régional se pose. « La stratégie d'évaluation doit s'effectuer au niveau régional qui doit fixer des indicateurs. L'évaluation doit porter sur les impacts pesant sur les parcours des individus et sur l'accès aux dispositifs de droit commun. L'échelon opérationnel est la DDCS(PP) »<sup>81</sup>. Les DDCS(PP) de la région Pays de la Loire étant toutes parties prenantes du fonctionnement des SIAO départementaux, la DRJSCS peut légitimement se positionner comme évaluateur des dispositifs SIAO. L'objectivité de la démarche d'évaluation n'en sera que plus importante. De plus, l'organisation même de la DRJSCS des Pays de la Loire, avec la mise en place de la Mission d'Appui Territorial et Transversal (MATT), appuie cette proposition<sup>82</sup>. Il conviendra cependant de s'adjoindre des services départementaux concernés ainsi que des opérateurs associatifs, les plus à même de répondre aux questionnements liés aux problématiques du « terrain ». Des indicateurs d'évaluation communs à tous les SIAO pourraient ainsi être définis au niveau régional. Mais quel type d'indicateur peut être utilisé pour ne pas alimenter la profusion d'éléments évaluatifs existants<sup>83</sup> ?

L'indicateur « proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO » est un premier indicateur de base permettant d'avoir une première idée de « l'efficacité » du dispositif (la cible nationale pour 2011 étant fixée à 70%). Egalement, il est un indicateur qui est couramment utilisé afin d'évaluer l'efficacité des structures d'accueil et qui pourrait être utilisé également pour les SIAO : le taux de sortie de l'hébergement vers le logement (il conviendra de différencier le taux de sortie vers un dispositif de logement adapté de celui vers un logement social de « droit commun »). Le suivi des parcours des usagers devant être idéalement facilité par le SIAO (et plus particulièrement par les mises en place des référents personnels et des observatoires sociaux), l'évaluation des taux de sortie des structures adhérentes au SIAO ne devrait pas poser de difficultés. Cet

---

<sup>80</sup> Annexe 3 de la DNO 2012 sur les aspects transversaux.

<sup>81</sup> Propos issus d'un entretien avec un IASS d'une DDCS(PP) de la région.

<sup>82</sup> Voir Annexe II : Organigramme de la DRJSCS Pays de la Loire. La MATT constitue une ressource intégrée de la DRJSCS et endosse le rôle de service d'appui aux autres services pour tout ce qui concerne l'observation, la veille sociale, le contrôle ou encore l'évaluation des dispositifs.

<sup>83</sup> L'Annexe 2 de la circulaire du 8 avril 2010 relative au SIAO prévoit déjà un certain nombre d'indicateurs devant faire l'objet d'un suivi hebdomadaire des services locaux de l'Etat.

indicateur est déjà bien utilisé par les services départementaux<sup>84</sup>. Le taux de concertation avec les acteurs apparaît également comme un indicateur d'évaluation pertinent<sup>85</sup>. Ainsi, en tenant du nombre total d'opérateurs et de bailleurs sociaux sur le territoire, ce pourcentage pourra donner une idée de l'implication des différents acteurs de terrain dans les SIAO. Un autre indicateur à prendre en considération pourrait être celui des délais d'instruction et d'orientation ; l'objectif ici étant d'améliorer, donc de réduire les délais entre dépôt d'un dossier, instruction en CPO, et entrée dans la structure désignée. Il est à noter qu'il est aussi du ressort de la DRJSCS d'adopter des taux cible à atteindre (un régional et 5 départementaux) adaptés aux contextes et situations locales.

« Il est trop tôt pour pouvoir retirer une plus-value de la mise en place des SIAO »<sup>86</sup>. « Il est trop tôt pour avoir du recul »<sup>87</sup>. « Il faut au minimum 3 ans pour que le SIAO acquière de la légitimité »<sup>88</sup>. Bon nombre d'acteurs font ainsi état que la tenue de ces évaluations ne pourra donc se faire dans l'immédiat, les SIAO étant encore en période de montée en charge. D'après les divers entretiens réalisés, il est apparu qu'une évaluation des SIAO serait possible à partir de 3 ans après leur création (soit en moyenne (au regard des dates de création des différents SIAO) sur la fin de l'année 2013). Cela étant, dans l'attente de l'évaluation, rien n'empêche la DRJSCS de récupérer et analyser régulièrement les indicateurs.

Suivi et évaluations réguliers sont également des préconisations de l'ANSA (suite à la tenue des Assises Nationales pour le « Logement d'abord » à la fin de l'année 2011).

Il convient aussi de noter qu'une mission d'évaluation des SIAO par l'IGAS est actuellement en cours et que les résultats devraient être prochainement publiés. L'évaluation demandée par M. Apparu ne concerne pas la politique de prise en charge des personnes sans abri mais consiste en l'identification des freins et leviers d'action quant au fonctionnement même des SIAO. Elle devra notamment mettre en exergue les éventuels écarts des SIAO mis en place par rapport au modèle théorique préconisé par les textes réglementaires et faire le point sur les différentes modalités de coordination, de gouvernance et de pilotage qui ont pu être mises en œuvre sur le terrain. Outre une enquête au sein même de 4 SIAO<sup>89</sup>, un questionnaire est transmis à tous les services intégrés ainsi qu'à toutes les DDCCS(PP). La DRJSCS Pays de la Loire devra tenir compte des résultats de l'étude afin d'en retirer d'éventuels pistes et leviers d'action.

---

<sup>84</sup> Constats issus des feuilles de route établies par les DDCCS(PP) dans le cadre de l'optimisation des PDAHI.

<sup>85</sup> Cet indicateur est proposé par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) dans le document de présentation *Politique AHI, Gouvernance* de mars 2010.

<sup>86</sup> Propos issus d'un entretien avec un coordinateur d'un SIAO de la région.

<sup>87</sup> Propos issus d'un entretien avec le directeur d'une DDCCS(PP) de la région.

<sup>88</sup> Propos issus d'un entretien avec un IASS d'une DDCCS(PP) de la région.

<sup>89</sup> Les départements concernés sont Paris, les Bouches du Rhône, le Rhône et l'Ille et Vilaine.

### 3.2.5 Le développement des partenariats et de la place de l'utilisateur

« On aimerait avoir des personnes ressources (ARS, PJJ), Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH), Centres de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA), etc.) mais on n'a pas le temps de caler tout ça dans le temps ! ». Ces besoins, exprimés par un coordinateur d'un SIAO de la région, pourraient être favorisés par le niveau régional de cohésion sociale. Au-delà de la mise en réseau des SIAO et des DDCS(PP), un certain nombre de partenariats incontournables est donc à mobiliser.

#### - La DREAL

La DREAL apparaît légitimement comme un partenaire incontournable dans la réussite de la politique du « logement d'abord ». Bien qu'elle ne soit pas partie prenante dans le fonctionnement même des SIAO, elle ne peut être écartée des rencontres du secteur AHI. En effet, de par les compétences qui lui sont attribuées en matière de logement, la DREAL, ainsi que les services départementaux correspondants, doivent être sollicités pour le développement de la production d'une offre de logements financièrement accessibles aux personnes les plus modestes et pour la mobilisation de l'offre existante (en particulier via la mobilisation du contingent préfectoral). Du fait des travaux déjà engagés entre DRJSCS et DREAL Pays de la Loire (notamment dans le cadre de la mise en place de la sous-commission hébergement et accès au logement de la CRH), il convient pour la DRJSCS de maintenir cette dynamique et tenir la DREAL régulièrement au fait des actions et des conclusions qui ressortiront du « club régional SIAO » (éventuellement sur des thématiques particulières, la DREAL pourra être invitée).

#### - Les bailleurs sociaux

Dans l'objectif d'une fluidification des passages des usagers de l'hébergement vers le logement, les bailleurs sociaux qui sont peu voire pas associés au dispositif SIAO (en particulier du fait d'une certaine « frilosité » de ceux-ci à intégrer ce service) ne devront pas être oubliés dans les instances de gouvernance. Un travail commun avec l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) des Pays de la Loire pourra être envisagé afin de définir quelles seraient les modalités de coopération<sup>90</sup> (l'USH est une organisation professionnelle qui regroupe 5 fédérations représentatives des bailleurs sociaux). Cette problématique du passage de l'hébergement vers le logement revêt d'autant plus d'importance dans les territoires sur lesquels le marché du logement est considéré

---

<sup>90</sup> Les contacts entre DRJSCS et USH des Pays de la Loire ont déjà été engagés, l'USH ayant été convié et ayant participé aux 2 CCRAHI organisés sur l'année 2011.

comme tendu, comme c'est le cas en Loire-Atlantique. Un chargé de mission du bureau « Urgence Sociale et Hébergement » de la DGAS s'exprime ainsi : « Il faut aller plus loin, intégrer le logement autonome avec la participation des bailleurs sociaux dans les SIAO ».

#### - L'ARS

Comme nous l'avons constaté précédemment, la problématique sanitaire apparaît comme particulièrement prégnante dans les caractéristiques du public sans-abri ou mal logé et constitue une difficulté supplémentaire dans l'orientation de ce public.

Les acteurs des secteurs sanitaire mais aussi médico-social devraient donc être associés au niveau des SIAO départementaux ; ceci dans l'objectif d'une meilleure articulation entre santé et hébergement-logement. L'acteur qui serait le plus légitime d'associer au niveau régional est logiquement l'ARS. Cette dernière est en effet l'interlocuteur privilégié sur les secteurs de la santé et du médico-social (personnes en situation de handicap et personnes âgées). En effet, même si elle reste une région particulièrement jeune et attractive pour la population en âge de travailler, la région Pays de la Loire n'est pas épargnée par le vieillissement de sa population. Il convient donc de travailler dès à présent sur une politique sociale globale intégrant les services correspondants de l'ARS. Egalement, ce partenariat apparaît primordial au regard du constat précédemment établi de recrudescence des demandes de personnes souffrant de troubles psychiatriques. Dans cette optique, l'utilisateur n'en sera que mieux pris en charge ; les ruptures entre structures sociales et structures sanitaires et/ou médico-sociales étant évitées. Enfin, l'association des services de l'ARS aux travaux du réseau régional SIAO les concernant permettra aux professionnels des secteurs social, sanitaire et médico-social d'adopter une culture partagée.

La principale difficulté réside dans la bonne volonté et du temps disponible des services de l'ARS à travailler avec les services de cohésion sociale. Il convient de trouver l'interlocuteur le plus à même de travailler sur cette problématique au sein de l'ARS. A ce titre, il serait opportun de faire le point sur les référents présents dans chaque entité déconcentrée (DRJSCS, ARS siège, DDCS(PP) et DT ARS) et en cas de non mise en place de ceux-ci, de favoriser et relancer la nomination de ces interlocuteurs. Par référent, il est entendu référent « cohésion sociale » côté ARS<sup>91</sup> et référent « santé, précarité » côté cohésion sociale. Cela devrait faciliter les communications entre services sur ces sujets transversaux. Cette coopération entre services de l'ARS et ceux de la cohésion sociale est également incitée par la DNO pour l'année 2012. Celle-ci indique que l'un des

---

<sup>91</sup> Le rôle et la place de ce référent sont par ailleurs définis par l'instruction N°SG/2011/08 du 11 janvier 2011 relative à l'organisation des relations entre les ARS et les services déconcentrés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports.

programmes d'interventions prioritaires régionaux doit être « le développement des relations avec les ARS pour l'ensemble des domaines d'intervention des DRJSCS ».

Notons également que des groupes de travail (qui établiront un état des lieux, une mise en perspectives ainsi que des propositions) ont déjà été mis en place par la DIHAL au cours de l'année 2011 sur les 3 thématiques suivantes : l'accès au soin, le soin hors de l'hôpital et l'accès et le maintien dans le logement avec une problématique de santé physiologique ou psychique. Les conclusions de ces groupes de travail devront être prises en considération par la DRJSCS.

#### - Les Conseils Généraux

Considérés comme les pivots de l'action sociale, les Conseils Généraux sont des acteurs incontournables du secteur AHI. En charge des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), ils mettent en œuvre un nombre non négligeable de dispositifs d'accompagnement social et de logement intermédiaire. En particulier, il convient de parvenir à la mise en cohérence entre les mesures d'AVDL (portées par les services de l'Etat) et les mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL, mesures portées par le Conseil Général) ; ces 2 dispositifs étant assez similaires dans leur objectif et leur application. L'objectif est ici de sortir de l'enchevêtrement des dispositifs qui peut nuire à la lisibilité<sup>92</sup> des possibilités de prise en charge des usagers. En effet, d'autres dispositifs tels que l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS), la GLA et les Mesures d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) proposent soutien et accompagnement aux ménages qui en éprouvent le besoin. L'effet « mille-feuilles » maintes fois décrié par un grand nombre d'acteurs ne pourra être mis à mal si et seulement si les acteurs s'accordent sur un partage et une mise en commun de leurs synergies.

Sur la coexistence des dispositifs ASLL et AVDL, un inspecteur d'une DDCCS(PP) de la région s'exprime ainsi : « L'ASLL et l'AVDL sont 2 outils proches et leur complémentarité doit être recherchée. Il convient peut être d'éviter une orientation via les 2 canaux. Un enjeu : le repérage commun des publics Etat et Conseil Général doit être effectué pour partager la connaissance des besoins »<sup>93</sup>. Conseils Généraux et DDCCS(PP) doivent donc travailler ensemble au niveau départemental (entre autres sur les SIAO et les PDAHI) mais la DRJSCS a son rôle à jouer dans la mise en œuvre de la dynamique de ce partenariat. L'invitation des Conseils Généraux à certaines instances de concertation organisées au niveau régional peut être un levier d'action permettant d'associer ces acteurs essentiels.

#### - L'utilisateur

---

<sup>92</sup> Manque de lisibilité qui concerne les usagers mais aussi les professionnels du secteur.

<sup>93</sup> Propos tenus lors du CCRAHI élargi du 29 septembre 2011.

L'utilisateur est apparu comme un « oublié » des travaux préparatoires de la mise en œuvre des SIAO sur la région mais également au niveau national. Certes, les associations portant les structures et les dispositifs sont pleinement en capacité de rapporter les attentes et les souhaits quant au fonctionnement des SIAO des personnes sans-abri qu'elles accueillent dans leurs murs, mais ne serait-il pas judicieux de faire participer un collège « représentatif »<sup>94</sup> aux différentes commissions observatoires mises en place ?

L'utilisateur, qui doit être, au sens de la stratégie de refondation, au cœur des dispositifs et par conséquent, faire partie intégrante des SIAO et de leur fonctionnement, doit aussi pouvoir être « audité » régulièrement sur les avantages et les inconvénients qu'il peut retirer du service. A ce titre, des enquêtes de satisfaction anonymes<sup>95</sup> pourraient être mises en œuvre au niveau régional et les résultats pourraient faire l'objet de restitution dans le cadre des réunions de réseau précédemment présentées.

La participation des personnes accueillies est également une des préconisations proposées par l'ANSA<sup>96</sup>. Cette dernière souligne à ce titre l'importance de la participation des Conseils Consultatifs des Personnes Accueillies (CCPA) et de ses futures déclinaisons régionales<sup>97</sup>. La FNARS propose également que la participation des personnes accueillies soit plus importante<sup>98</sup>. Au-delà de la généralisation indispensable de l'intégration de représentants des usagers au sein des Conseils de la Vie Sociale (CVS) des structures accueillantes, la participation régulière de la CCPA régionale des Pays de la Loire (quand celle-ci sera mise en place) aux travaux préparatoires des commissions hébergement et accès au logement de la CRH pourra être sollicitée. Cette démarche qui « renforce la vie démocratique et valorise les personnes »<sup>99</sup> apparaît à mon sens comme tout à fait pertinente afin que l'ensemble des acteurs locaux converge vers une même vision de l'évolution des dispositifs. La participation des usagers ne doit bien entendu ne pas s'en tenir à la simple restitution de récits de vie et de témoignages (même si ceux-ci revêtent de l'importance) mais elle doit également inclure l'intégration de l'utilisateur au sein des débats et des travaux d'observation des SIAO. A ce titre, la future CCPA régionale pourra être associée à terme au réseau régional des SIAO.

---

<sup>94</sup> Ceci malgré les difficultés que cette mesure peut impliquer, la population des sans domicile étant reconnue comme particulièrement compliquée à identifier clairement et précisément.

<sup>95</sup> En Ile-de-France, des questionnaires ont ainsi été diffusés auprès des résidents et des travailleurs sociaux afin de connaître leurs objections, leurs interrogations ainsi que leurs propositions concernant le Plan Régional pour l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion des personnes sans abri ou mal logées dans la région.

<sup>96</sup> Préconisation établie suite aux Assises Nationales pour le « Logement d'abord », sur la base des préconisations du rapport du CNLE et des propositions du CCPA.

<sup>97</sup> La CCPA a été créée en mars 2010 et une régionalisation (mise en œuvre par la DGCS et la DIHAL) est en cours pour 10 territoires, dont les Pays de la Loire.

<sup>98</sup> LE BRIS M., « « Logement d'abord » : 2 mois pour définir un projet politique ? », 14 octobre 2011, *Actualités Sociales Hebdomadaires (ASH)*, n°2728, p.2

<sup>99</sup> ANSA, 2011, *Les Assises Nationales pour le « Logement d'abord »*, *Retour synthétique sur les échanges*, p.9.

Dans cette optique, l'ANSA, dans la synthèse de la journée sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011 rapporte les propos d'Alain Greuillé, suppléant du CCPA du niveau national. Ce dernier « invite les directions régionales, lorsqu'elles sont en difficulté pour prévoir les modalités de participation des usagers, à se rapprocher de la Fondation Armée du Salut, chargée par Alain Régnier de piloter le CCPA. Cela permettrait de régionaliser cette dynamique qui fonctionne bien au niveau national. Il rappelle que les usagers pourraient aussi être associés au pilotage des SIAO »<sup>100</sup>.

### **3.3 L'IASS : un agent au cœur du dispositif SIAO**

Il est un acteur incontournable dans la mise en œuvre concrète de ces propositions : l'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale. En effet, de par ses connaissances et ses compétences au sein des organisations de la cohésion sociale et au regard des 6 grandes missions qu'il se voit confier<sup>101</sup>, l'IASS dispose de ressources incontournables et indéniables et joue un rôle primordial dans la réussite de la mise en œuvre des dispositifs AHI. J'ai pu constater au cours des divers entretiens menés et des réunions organisées sur le secteur AHI, la place centrale et l'importance tenue par les missions des inspecteurs.

#### **3.3.1 L'IASS animateur et « assemblier »**

L'inspecteur, de par son positionnement et ses compétences, doit jouer son rôle d'animateur des politiques publiques afin de rassembler l'ensemble des acteurs autour de la problématique du non logement et du mal logement. Lors des journées de l'Association Professionnelle des Inspecteurs de l'Action Sanitaire et Sociale (APIASS) des 15 et 16 décembre 2011 à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), une des conclusions qui était rapportée de l'atelier « animation territoriale » est la suivante : le rôle des inspecteurs dans les nouveaux services de cohésion sociale (DDCS(PP) et DRJSCS) est bel et bien d'animer mais il doit également être « assemblier » quand celui-ci travaille au niveau régional. Dans cette optique, l'agent qui doit mettre en œuvre la mise en réseau des SIAO est bel et bien l'IASS. En l'occurrence, pour la DRJSCS Pays de la Loire, l'IPASS en charge du pôle « Cohésion sociale »<sup>102</sup> (accompagnée de l'IASS chargé du suivi du BOP 177) sera la plus à même, de par ses fonctions, de construire ce réseau.

---

<sup>100</sup> ANSA, 2011, *Synthèse de la journée sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011*, p.8.

<sup>101</sup> Missions décrites dans le décret n°2002-1569 du 24 décembre 2002 précisant le statut particulier des IASS.

<sup>102</sup> Voir Annexe II : Organigramme de la DRJSCS Pays de la Loire

Au niveau départemental, les IASS en charge des dossiers AHI viendront en appui pour apporter leurs expériences de terrain. Véritables animateurs des territoires sur lesquels ils exercent leurs fonctions, les inspecteurs mettront en pratique leurs compétences pour développer les différents partenariats préconisés précédemment<sup>103</sup> et mettre en œuvre la transversalité et la coordination entre les acteurs. En sus, pour ce qui concerne la coopération avec l'ARS (siège et DT), ils pourront, le cas échéant, faire jouer leur réseau de connaissances pour trouver l'interlocuteur le plus à même de répondre aux attentes. Par la fédération et la coordination de bon nombre d'acteurs institutionnels et associatifs autour d'une même thématique, l'IASS sera en pleine capacité à favoriser l'émergence mais également le dynamisme du réseau préconisé.

### **3.3.2 L'IASS : le référent incontournable pour les dispositifs existants**

L'inspecteur apparaît également comme un acteur indispensable dans la mise en place d'outils et de procédures communs à tous ainsi que dans l'élaboration d'indicateurs fiables et pertinents. Disposant des formations adéquates (données entre autres par l'EHESP), l'IASS dispose des connaissances fines des dispositifs sur son secteur d'intervention. A ce titre, il est l'agent qui sera le plus apte à mettre en place des outils et/ou à organiser des groupes de travail pour qu'émergent bonnes pratiques et procédures communes à tous.

La connaissance précise des dispositifs du secteur AHI mais aussi les fonctions de conception et de pilotage de projet inhérentes au métier d'IASS permettent à celui-ci de pouvoir mettre en œuvre des actions de suivi et d'évaluation. Pour ce qui concerne la DRJSCS Pays de la Loire et dans la perspective d'une évaluation des SIAO, la réalisation d'une évaluation du dispositif d'IML sur les 5 départements de la région par 2 IASS de la DRJSCS pourra être capitalisée.

### **3.3.3 L'IASS gestionnaire**

Dans un contexte budgétaire qui apparaît comme particulièrement contraint, l'IASS détient un rôle d'autant plus important qu'une de ces missions réglementaires est le suivi et l'allocation budgétaires. De par ses capacités et ses compétences de négociation, il fera en sorte que la répartition des crédits soit la plus équitable et la plus juste qui soit (au regard des données issues des observatoires locaux et du diagnostic territorial établi). Comme beaucoup d'autres actuellement, le secteur AHI subit actuellement d'importantes évolutions quant à sa structuration et celles-ci ont une influence certaine sur les crédits alloués. Disposant de la connaissance des dispositifs et de l'évolution de ceux-ci, l'IASS

---

<sup>103</sup> Voir partie 3.2.5.

est encore une fois ici l'acteur compétent pour l'allocation optimale des budgets entre les différents services.

L'IASS est donc un acteur central et essentiel de la mise en œuvre de la stratégie du « logement d'abord », et plus spécifiquement de l'installation et du suivi des SIAO, de par les missions qui lui sont réglementairement confiées mais également du fait des capacités et des compétences décrites ci-dessus. Les fiches de poste des IASS concernés au sein des services départementaux et régionaux du champ de la cohésion sociale devront être modifiées afin de prendre en considération les évolutions du secteur AHI liées à la mise en place des SIAO.

## Conclusion

L'Etat s'avère être l'acteur le plus à même de réunir et fédérer l'ensemble des partenaires autour des problématiques d'accueil, d'hébergement, d'insertion et de logement des personnes sans abri ou mal logées. Les SIAO, qui ont pour principales missions la coordination des parcours des usagers, l'observation sociale et la constitution d'un guichet unique pour l'ensemble des acteurs et des usagers, constitue un des principaux leviers de la stratégie gouvernementale du « logement d'abord ». La Maison de la Veille Sociale du Rhône a fortement inspiré la configuration réglementaire actuelle des SIAO mais il a fallu plus d'une année de préparation avant que la perspective d'atteindre les objectifs initialement fixés (connaissance commune des acteurs et des dispositifs, outils partagés, consensus sur les modalités d'organisation, etc.) soit envisagée. La mise en œuvre et la pleine opérationnalité des SIAO demandent donc du temps et la réussite de ces nouveaux services ne pourra être mesurée dans l'immédiat. Le niveau départemental de cohésion sociale constituant, comme nous l'avons constaté, l'échelon opérationnel, la DRJSCS Pays de la Loire se positionnera en tant qu'accompagnateur des DDCS(PP) (notamment dans le développement de partenariats et des collaborations et la construction d'outils communs et partagés) et elle organisera le suivi et l'évaluation des SIAO.

L'élaboration au niveau régional d'une véritable stratégie partenariale apparaît comme indispensable sur le secteur de l'hébergement / logement. Si les services de l'Etat souhaitent la réussite de la politique du « logement d'abord », il convient de ne plus cloisonner l'hébergement du logement ; ces thématiques ne devant pas être appréhendées l'une sans l'autre. Il y a donc un fort intérêt pour la DRJSCS Pays de la Loire à travailler avec les collègues de la DREAL sur ces sujets transversaux. En effet, « au-delà de la problématique du SIAO, c'est le problème de l'offre suffisante de logement qui se pose (notamment pour les demandeurs d'asile) ! »<sup>104</sup>. Patrick Doutreligne, directeur général de la Fondation Abbé Pierre ajoute : « Si l'on souhaite que le logement soit la porte d'entrée du parcours de réinsertion, il faudrait commencer par construire suffisamment de logements sociaux »<sup>105</sup>. La problématique du logement pour tous (qui est particulièrement prégnante en certains points du territoire régional ligérien) doit donc être appréhendée également sous le prisme du nombre de logements sociaux et de la disponibilité de ceux-ci. Sans un parc suffisant et adapté de logements financièrement

---

<sup>104</sup> Propos issus d'un entretien avec un directeur d'un SIAO de la région.

<sup>105</sup> In BREUIL J., « AHI : le chantier de la refondation à la peine », octobre 2011, *Direction(s)*, n°89, p.5.

accessibles, la stratégie du « logement d'abord » paraît vouée à l'échec. Cependant, ne doivent pas être occultés les besoins d'hébergement (qui semblent justifiés) de nombreuses personnes sur la région Pays de la Loire. La mise en œuvre des SIAO sur les 5 départements, et la DRJSCS Pays de la Loire peut en être le garant, ne doit pas signifier réduction systématique des capacités d'hébergement.

La « prise de hauteur » indispensable du niveau régional des SIAO proposée ici permet à la DRJSCS Pays de la Loire de se positionner en tant qu'acteur central faisant fonction d'interface et de coordinateur entre les départements. Dans ce cadre, les IASS et IPASS (que ce soit en région, mais aussi dans les services départementaux) ont un rôle essentiel d'animateur, de référent et de gestionnaire à jouer.

L'année 2012 apparaît comme une année charnière car promise à de nombreux changements ; cela à plusieurs titres. Tout d'abord, le chantier national prioritaire et la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées touchent à leur fin. Nous pouvons donc nous demander quelles seront les suites données à ces travaux. Parallèlement, les élections présidentielles et législatives (qui auront lieu à la fin du premier semestre de l'année) vont probablement modifier les lignes directrices de la politique globale sur le secteur accueil, hébergement et insertion et pourront avoir des conséquences sur le fonctionnement même des SIAO (et cela quelque soient les résultats de ces élections). Ces échéances ne doivent pas pour autant remettre en cause les actions engagées et les travaux à mettre en œuvre par le niveau régional déconcentré de la cohésion sociale.

---

## Sources et bibliographie

---

### - Textes législatifs et réglementaires

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT, circulaire du 19 mars 2010 relative à la définition d'objectifs pour l'accès au logement des personnes hébergées et à la sortie de l'hiver, MEEDM, n°2010/12 du 10 juillet 2010, 65-70.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT, circulaire du 8 avril 2010 relative au SIAO, MEEDM, n°2010/12 du 10 juillet 2010, 85-96.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT, MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITE ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITES ACTIVES, circulaire N°DGCS/USH/2010/252 du 7 juillet 2010 relative au SIAO.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE, circulaire N°DGCS/USH/BP/2011/85 du 4 mars 2011 relative à la campagne budgétaire du secteur AHI et à la contractualisation entre l'Etat et les opérateurs pour 2011, Bulletin officiel Santé - Protection sociale – Solidarité, n°2011/4 du 15 mai 2011, 282-312.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE, DELEGATION INTERMINISTERIELLE POUR L'HEBERGEMENT ET L'ACCES AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS-ABRI OU MAL LOGEES, Instruction interministérielle DGCS/USH/DIHAL n°2011-86 du 4 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la fonction de référent personnel dans les SIAO, Bulletin officiel Santé - Protection sociale – Solidarité, n°2011/4 du 15 mai 2011, 241-243.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE, Circulaire interministérielle n°DGCS/USH/2011/397 du 21 octobre 2011 relative aux mesures hivernales.

MINISTERE DE LA SANTE ET DES SPORTS, Décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, Journal officiel, n°0288 du 12 décembre 2009, Journal officiel, n°0288 du 12 décembre 2009, texte n°42.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE, Circulaire N°DGCS/USH/2010/445 du 17 décembre 2010 relative à la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

PREMIER MINISTRE, Circulaire du 13 décembre 2010 relative à l'application du décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

PREMIER MINISTRE, Circulaire n°5279/SG du 22 février 2008 sur la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri.

LA SECRETAIRE GENERALE DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES, Instruction N°SG/2011/08 du 11 janvier 2011 relative à l'organisation des relations entre les agences régionales de santé et les services déconcentrés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports.

LA SECRETAIRE GENERALE DES MINISTERES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES, Note du 21 octobre 2011 sur les directives ministérielles pour l'élaboration et la mise en place au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de jeunesse, de sports et de vie associative en 2012.

- **Ouvrage**

PINTE E., 2009, *Hébergement d'urgence : quelle politique ?*, Paris : Rue d'ULM, 62 pages.

- **Articles de périodique**

AFP, 2011, « Rapport de la Fondation Abbé Pierre : plus de 3,6 millions de personnes très mal logées », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 3 février 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

AFP, 2011, « La FNARS estime que l'argent de la lutte contre la pauvreté vient « enrichir les banques », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 27 mai 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

AFP, 2011, « Hébergement d'urgence : appel à la grève mardi contre la baisse des budgets », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 29 juillet 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

AFP, 2011, « Des assises nationales de l'hébergement », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 23 août 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

AFP, 2011, « Situation grave du logement des sans abri et mal logés, selon le collectif des associations unies », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 29 septembre 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

AFP, 2011, « L'accès aux soins des plus démunis de plus en plus difficile selon le rapport annuel de Médecins du Monde », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 13 octobre 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

AFP, 2011, « Bébé mort dans la rue : associations et élus critiquent l'hébergement d'urgence », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 3 novembre 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

APIASS, 2010, « L'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées », dossier trimestriel, *IASS La Revue*, n°65.

BREUIL J., 2011, « AHI : le chantier de la refondation à la peine », octobre 2011, *Direction(s)* n°89, pp.4-5.

DAMON J., 2011, « La pauvreté s'est accrue dans la décennie 2000 », *Le Monde* [en ligne], Edition du 28 octobre 2011, disponible sur Internet : <http://www.lemonde.fr>.

FNARS, 2011, « Le logement d'abord : Qu'est-ce que c'est ? Et comment la FNARS s'y engage ? », *Supplément de la Gazette*, n°101.

GERBEAU D., 2011, « Politique de l'hébergement : la Cour des Comptes juge les résultats insatisfaisants », *La Gazette des Communes* [en ligne], Edition du 15 décembre 2011, disponible sur Internet : <http://www.lagazettedescommunes.com>.

LE BRIS M., 2011, « « Logement d'abord » : 2 mois pour définir un projet politique ? », 14 octobre 2011, *Actualités Sociales Hebdomadaires (ASH)* n°2728, p.20.

LE BRIS M., 2011, « Nouveau rendez-vous manqué à Matignon », 30 septembre 2011, *Actualités Sociales Hebdomadaires (ASH)* n°2726, pp.21-22.

LE GALL S., 2011, « Service intégré de l'accueil et de l'orientation : un bilan d'étape mitigé », *La Gazette Santé Social* [en ligne], Edition du 12 mai 2011, disponible sur Internet : <http://www.gazette-sante-social.fr>.

LEWDEN S. (FNARS), 2010, « Les SIAO, Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation », *Supplément de la Gazette*, n°90.

« Logement pour tous : pas de réponse à l'urgence », *Ouest France*, n°20454, 24 octobre 2011, p.16.

LOSSENT F., 2010, « FNARS : le SIAO suppose que tout le monde joue le jeu », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 12 juillet 2010, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011, « SIAO, des ratés à l'allumage », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 31 janvier 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011 « SIAO, le fichier qui en demande trop ? », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 31 janvier 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011 « Fichier papier du SIAO : pourquoi tant d'embarras ? », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 7 février 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011 « Hébergement : les associations découvrent des orientations alarmantes », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 14 mars 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011, « Un an après le lancement du SIAO, questions sur le logement d'abord », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 16 mai 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011, « SIAO 44 : l'appel au consensus », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 27 juin 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011, « SIAO 44 : faut-il tout revoir pour sortir de l'impasse ? », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 4 juillet 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011 « Le Logement d'abord en conduite accompagnée », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 29 août 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011, La Canard Social, « Quoi de neuf dans la stratégie du Logement d'abord ? », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 10 octobre 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

LOSSENT F., 2011, « Notre prison, c'est le pavé », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 24 octobre 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

MARTIN F., 2011, « Pierre Navaro, directeur de l'association Revivre : on est obligé de refuser les hommes », *Le Courrier de la Mayenne* [en ligne], Edition du 28 juillet 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecourrierdelamayenne.fr>.

NOUEL E., 2011, « Le référent personnel en SIAO, un contact privilégié », *Directions(s)*, [en ligne], Edition du 7 septembre 2011, disponible sur Internet : <http://www.directions.fr>.

PETITDENT C., 2011, La Canard Social, « Coup de griffe à l'accueil inconditionnel en CHRS en Loire-Atlantique », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 31 janvier 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

PROCHASSON D., 2011, « Demandeurs d'asile : le réseau Welcome débarque à Nantes », *Le Canard Social* [en ligne], Edition du 17 octobre 2011, disponible sur Internet : <http://www.lecanardsocial.com>.

ROLLOT C., 2011, « L'hébergement d'urgence dans une crise de moyens », *Le Monde*, n°20809, Edition du 16 décembre 2011, p.14.

SERAFINI T., 2011, « SDF : un vrai toit plutôt qu'un simple lit », *Libération*, Edition du 9 décembre 2011, p.16.

SOYER F., 2011, « Des soins en continu, loin de la rue », *Libération*, Edition du 9 décembre 2011, p.17.

THOUVENOT A., 2010, « Hébergement : le temps de l'urgence est révolu », *La Gazette Santé Social*, n°69, décembre 2010, pp.48-49.

#### - **Etudes et rapports**

ANSA, 2011, *Journée technique sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011*, Synthèse de la table-ronde n°1, 14 pages.

ANSA, 2011, *Journée technique sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011*, Synthèse de la table-ronde n°3, 12 pages.

ANSA, 2011, *Les Assises Nationales pour le « Logement d'abord », préconisations*, 11 pages.

ANSA, 2011, *Les Assises Nationales pour le « Logement d'abord », Retour synthétique sur les échanges*, 10 pages.

ANSA, 2011, *Synthèse de la journée sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011*, 26 pages.

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE, 2011, *Rapport du groupe de travail sur le mal-logement*, 152 pages.

COUR DES COMPTES, 2011, *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, Rapport d'évaluation, 505 pages.

DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT (DGME), 2010, *Politique Ahi, Gouvernance*, Document de présentation, France, 10 pages.

DIHAL, 2011, *Une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées* », Document de référence, France, 9 pages.

DRJSCS Pays de la Loire, 2010, *Synthèse régionale des PDAHI*, Région Pays de la Loire.

FNARS Pays de la Loire, 2010, *SIAO : Etat d'avancement des travaux de mise en œuvre, Région Pays de la Loire*, France.

FONDATION ABBE PIERRE, 2011, *L'Etat du mal logement en France, 16<sup>ème</sup> rapport annuel*, France, 250 pages.

GOVERNEMENT FRANCAIS, 2008, *Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010*, France, 76 pages.

IGAS, 2009, *Rapport annuel 2009 : L'hébergement et l'accès au logement / La modernisation des organismes de sécurité sociale*, La Documentation Française, France, 200 pages.

INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Pays de la Loire : moins de pauvreté et d'inégalités qu'ailleurs, malgré des disparités territoriales*, Etude, France, 6 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Observatoire social des territoires de la Loire-Atlantique*, Cahier départemental, France, 40 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Observatoire social des territoires de la Mayenne*, Cahier départemental, France, 40 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Observatoire social des territoires de la Sarthe*, Cahier départemental, France, 40 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Observatoire social des territoires de la Vendée*, Cahier départemental, France, 40 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

INSEE Pays de la Loire et DRJSCS Pays de la Loire, 2011, *Observatoire social des territoires du Maine-et-Loire*, Cahier départemental, France, 40 pages, disponible sur Internet : <http://www.pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

#### - **Conférences, allocutions et dossiers de presse**

APPARU B. (Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme), *Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement* (dossier de presse), 10 novembre 2009, 37 pages.

BACHELOT-NARQUIN R. (Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale), Discours prononcé lors de la réunion des DDCS-DDCSPP et des DRJSCS, Ministère de la Santé, 2 décembre 2010, 9 pages.

MAESTRACCI N. (Présidente de la FNARS), *Note sur le logement d'abord* adressée à M. B. Apparu (Secrétaire d'Etat, chargé du logement et de l'urbanisme), Paris, 19 avril 2011.

PREFECTURE DE LOIRE-ATLANTIQUE, *Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* (fiche thématique du Chantier en Loire-Atlantique), septembre 2010, 5 pages.

#### - **Sites internet**

GACOIN D., *La réforme des SIAO pour les personnes sans domicile fixe : vraie réforme ? possible échec ?*, 13 août 2010, disponible sur Internet : <http://danielgacoin.blogspot.com/blog>.

HAILOUR R., *Sans-abri : le dispositif Accueil Hébergement Insertion évolue en Loire-Atlantique*, 15 novembre 2010, disponible sur Internet : <http://www.lesonunique.com>.

LEMESLE H., *Le préfet de région, grand gagnant de la révision générale des politiques publiques ?*, 18 février 2010, disponible sur Internet : <http://www.localtis.info>.

SOURISSEAU Y., *Vers un meilleur accueil des mal-logés et sans-abris*, 17 décembre 2010, disponible sur Internet : <http://www.angersmaq.info>.

Site Internet de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) : <http://www.solidarites-actives.com>.

Site Internet du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) : <http://www.cnle.gouv.fr>.

Site Internet de la DRJSCS Pays-de-la-Loire : <http://pays-de-la-loire.drjscs.gouv.fr>.

---

## Liste des annexes

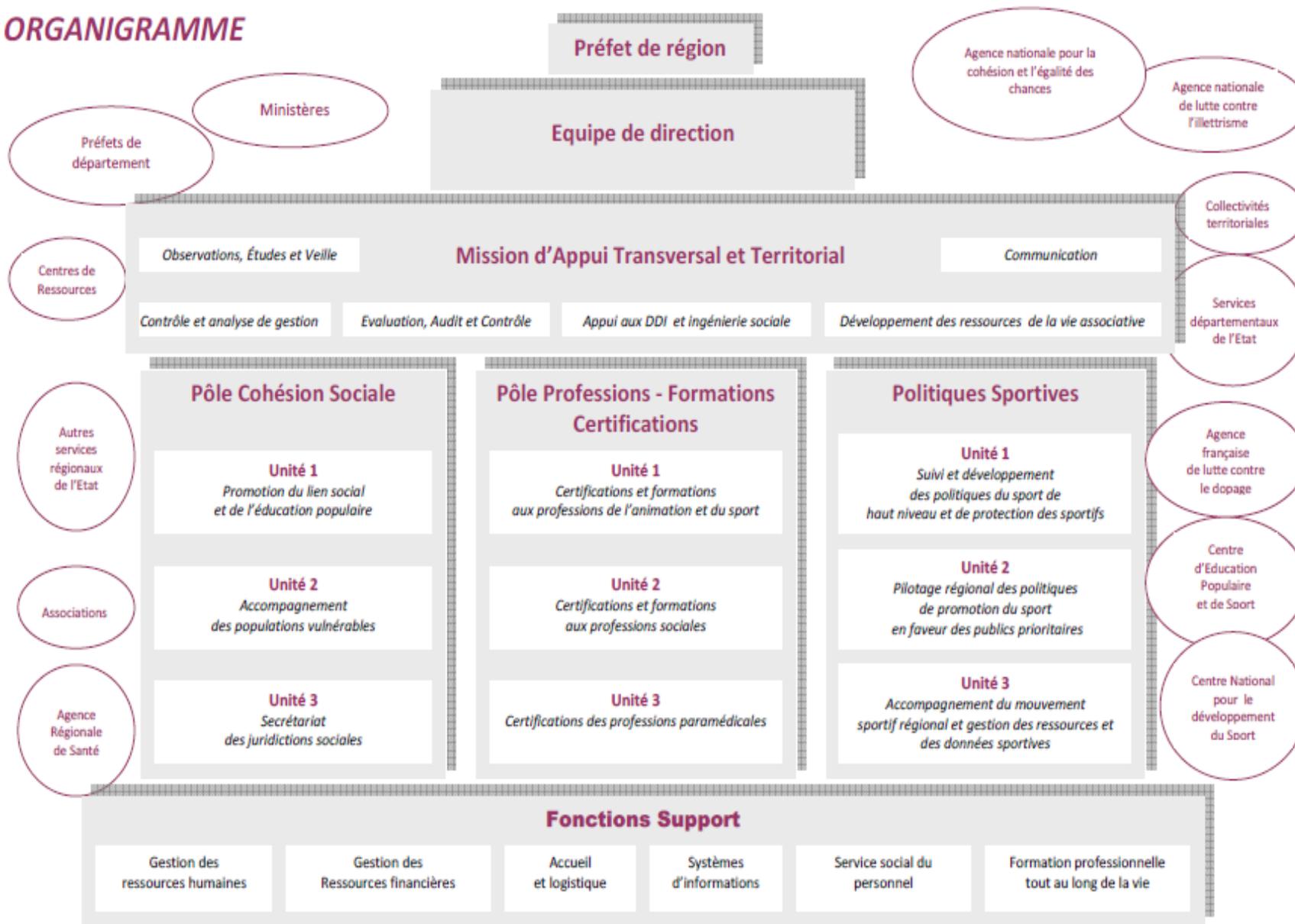
---

- Annexe I**      **Carte administrative de la région Pays de la Loire**
- Annexe II**    **Organigramme de la DRJSCS Pays-de-la-Loire**
- Annexe III**   **Liste des personnes interviewées**
- Annexe IV**    **Guide d'entretien**
- Annexe V**    **Fiches synthétiques des 5 SIAO départementaux**

# Annexe I : Carte administrative de la région Pays de la Loire



# ORGANIGRAMME



Annexe II : Organigramme de la DRJSCS Pays de la Loire

## **Annexe III : Liste des personnes interrogées et commissions observées**

### **Personnes interrogées**

- DGCS : un chargé de mission du bureau urgence sociale et hébergement
- DRJSCS Pays de la Loire : le directeur, une IPASS adjointe au directeur et une IPASS responsable du pôle « Cohésion sociale »
- DDCS Loire-Atlantique : une CTTS du pôle animation et suivi du PDALPD et du PDAHI (service politiques sociales du logement)
- SIAO Loire-Atlantique : la coordinatrice
- DDCS Maine-et-Loire : la directrice, une IPASS responsable du pôle inclusion sociale, insertion et accès aux droits
- SIAO Maine-et-Loire : le préfigurateur
- DDCSPP Mayenne : un IASS chef de l'unité « actions en faveur de l'hébergement et de l'accès aux droits des personnes vulnérables »
- SIAO Mayenne : le directeur de l'association gestionnaire, la coordinatrice et 2 travailleurs sociaux
- DDCS Sarthe : un IPASS responsable du service ingénierie sociale, coordination et partenariat
- DDCS Vendée : une IPASS responsable du pôle hébergement logement

### **Commissions observées**

- CPO du SIAO Maine-et-Loire (26 septembre 2011)
- Réunion de présentation du SIAO Vendée (5 octobre 2011)
- CPO du SIAO Mayenne (20 octobre 2011)
- Comité de pilotage du SIAO Sarthe (3 novembre 2011)
- CPO du SIAO Vendée (8 novembre 2011)

### **Participation aux autres événements sur le secteur AHI**

- Réunion DREAL Pays de la Loire sur la mobilisation du contingent préfectoral (31 mai 2011)
- CCRAHI (9 juin et 29 septembre 2011)
- Réunion DRJSCS Pays de la Loire sur le contrôle financier de l'exécution des BOP (10 juin 2011)
- Conférence téléphonique avec M. Apparu à la Préfecture de Région (21 juin 2011)
- Réunion DIHAL sur un point de situation de la mise en place des SIAO (30 septembre 2011)

## **Annexe IV : Guide d'entretien à destination des SIAO**

### **1/ Présentation de la personne interviewée**

Quelle est votre fonction ? Quelles sont vos missions précises ? Depuis combien de temps êtes-vous en poste ?

### **2/ Constitution du SIAO**

Depuis quand le SIAO est-il mis en place ? Combien de temps a pris l'élaboration du SIAO ? Quelles ont été les difficultés ? Quelle est sa constitution juridique ? Comment s'est effectué le choix de l'opérateur (des opérateurs) ?

### **3/ Fonctionnement du SIAO**

Quel est le périmètre géographique de couverture du SIAO ? Pour quelles raisons y-a-t-il 1 ou plusieurs SIAO ?

Le SIAO dispose-t-il (ou va-t-il disposer) de locaux spécifiques ? L'usager peut-il être accueilli physiquement au sein du SIAO ?

Quel est le périmètre fonctionnel du SIAO (insertion, urgence, logement adapté, logement, etc.) ? Quel sont les types de publics les plus fréquemment orientés dans le cadre du SIAO ? Par quels biais ces publics sont-ils orientés vers le SIAO ?

Quels sont les comités et commissions mis en place (orientation, pilotage, technique, logement adapté, et à terme logement) ? Quelles sont leurs fréquences et leurs durées respectives ? Où ont-ils lieu ?

Comment se déroule l'évaluation sociale de la personne ?

Concrètement, comment se déroule une orientation (vers une structure d'hébergement d'urgence, vers une structure d'hébergement de stabilisation, vers un logement de transition / adapté) ? Qui y participe et qui devrait y participer ?

Pouvez-vous me décrire le parcours-type d'un usager au sein du SIAO (de sa demande d'orientation (ou par l'intermédiaire d'un travailleur social ou d'une structure) à son orientation) ?

Comment le lien s'effectue avec les commissions DALO ?

Le référent personnel a-t-il été mis en place ? Si non, pour quelle raison ? Si oui, quel est son profil ?

Si un demandeur d'asile se présente (ou établit une demande d'orientation), comment se déroule son orientation ?

Quel outil informatique utilise le SIAO ? Comment fonctionne-t-il ? Pose-t-il des difficultés ?

Une communication a-t-elle été faite autour de l'existence du dispositif SIAO ? Si oui, de quel type ?

Le SIAO est-il joignable par tous et à toute heure ?

Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans le fonctionnement du SIAO ?

### **4/ Budget / Ressources humaines**

De quelles ressources financières dispose le SIAO (subventions, cotisations, autres) ? Quel est le budget total ?

De combien d'Equivalents Temps Plein dispose le SIAO ?

### **5/ Partenariats**

Quels sont les partenaires du SIAO (collectivités locales, associations, services de l'Etat, ARS, autres partenaires santé, justice, insertion professionnel, bailleurs sociaux, etc.) ?

Quel rôle joue la DDCS(PP) ? Y-a-t-il une convention, un cahier des charges ?

### **6/ Suivi - Evaluation du SIAO**

Des outils d'observation ont-ils été mis en place ? Si non, pourquoi ?

Le SIAO dispose-t-il de statistiques d'orientation des usagers (indicateurs, chiffres, tableaux de bord) ? Dispose-t-il d'une vision exhaustive du nombre de places ?

De quelle manière s'effectuent l'évaluation et le suivi du dispositif SIAO ?

Quelles remontées sont effectuées aux services de l'Etat ? A quelle fréquence ?

### **7/ Atouts, freins, difficultés et pistes d'amélioration**

Selon vous, quelles sont les particularités du département en termes d'hébergement et de logement (disparités territoriales ? offre suffisante ? tensions sur le logement ? type de public ?) Est-ce qu'une de ces particularités départementales a influé sur la façon dont a été constitué le SIAO ?

Selon vous, quels ont été (ou sont) les avantages/inconvénients de la mise en œuvre du SIAO dans le département pour l'utilisateur ? A quel(s) niveau(x) ?

Selon vous, quelles peuvent être les pistes d'amélioration dans le fonctionnement actuel du SIAO ?

### **8/ Rôle de la DRJSCS (décret du 10 décembre 2009)**

Selon vous, quel doit être le rôle de la DRJSCS par rapport aux SIAO ?

En quoi la mise en place des SIAO peut-elle faciliter le pilotage régional des politiques sociales ?

### **9/ Avez-vous d'autres éléments et informations à me transmettre ?**

## Annexe V : Fiches synthétiques des SIAO de la région Pays de la Loire

### SIAO Loire-Atlantique

#### Modalités de construction

- Groupes de travail : DDCS, ARS, SPIP, etc.
- 2 propositions : projet collectif porté par une vingtaine d'associations versus portage par la Veille Sociale de Loire-Atlantique

#### Constitution juridique

- Portage : Maison de la Veille Sociale de Loire-Atlantique (collectif regroupant 15 opérateurs du secteur de l'hébergement et du logement adapté, association déjà existante), porteuse du 115.

**Date de création : 1<sup>er</sup> novembre 2010**

#### Fonctionnement

- SIAO partie urgence (sur la base du fonctionnement du 115) et SIAO partie insertion
- CPO (présentation des demandes et orientations) : 4 par mois (dans les locaux de la DDCS)
  - o 2 en comité restreint : DDCS et SIAO
  - o 2 en comité élargi : DDCS, SIAO et structures d'accueil
    - Dont 1 commission sur les dossiers les plus complexes
    - Dont 1 commission pour les décisions favorables du DALO
- Comité technique (examen des demandes, actualisation des évaluations, propositions d'amélioration, etc.) : 3 à 4 par semaine (avec la coordinatrice du SIAO et 2 travailleurs sociaux)
- Pas de réception du public

#### Partenariats

- Pas de travail avec les bailleurs sociaux
- Conseil Général : participe aux commissions

#### Logiciel / Référent personnel

- Logiciel PROGDIS 115 : opérationnel
- Logiciel PROGDIS insertion : non utilisé (mais tableur de suivi des demandes et des orientations)
- Référent personnel : non mis en œuvre

#### Périmètre fonctionnel

- **Urgence** : ensemble des places
- **Insertion** :
  - o Ensemble des places de CHRS et de stabilisation
  - o Une partie des places de maisons-relais et des résidences accueil
  - o Une partie des places de résidences sociales et de FJT (quota de places réservés pour le SIAO mais accès de « droit commun » privilégié)
  - o IML
  - o Logements du parc social (via la mobilisation du contingent préfectoral)

#### Périmètre géographique

- Ensemble du département
- Mais fonctionnement quasi autonome de l'antenne de St Nazaire

#### Particularités départementales sur le secteur AHI et sur le SIAO

- Pression de la demande d'asile
- Nombre important de recours DAHO et DALO
- Problématiques prégnantes : personnes « incasables », psychiatrie et santé mentale, jeunes, femmes victimes de violence
- Manque de places
- Département pilote pour l'expérimentation de la stratégie du « logement d'abord »
- Blocage important de la FNARS dès la mise en place du SIAO
- Difficultés d'accès au logement social sur l'agglomération nantaise

## SIAO Maine-et-Loire

### Modalités de construction

- Groupes de travail successifs (FNARS, DDCS puis participation du Conseil Général)
- Positions différentes des acteurs :
  - o FNARS : portage par l'opérateur du 115 et du Samu Social
  - o DDCS : appel à projet national
  - o Conseil Général : Groupement d'Intérêt Public entre Conseil Général et DDCS
- Etroite collaboration entre la DDCS, les opérateurs, le Conseil Général et les Villes d'Angers, Saumur et Cholet
- Période de préfiguration pour l'expérimentation des éléments opérationnels (comités techniques et comités de pilotage) de mars à juillet 2011

### Constitution juridique

- Création de l'association « SIAO 49 »

### Date de création : 18 juillet 2011

### Fonctionnement

- CPO (validation ou réorientation des choix du Comité Technique, examen des demandes et orientations) : présidence conjointe Conseil Général et DDCS (fréquence : en fonction des besoins)
- Comité Technique (mise en œuvre opérationnelle du SIAO) : périodicité mensuelle

### Partenariats

- Peu ou pas de relations avec les bailleurs sociaux, l'ARS et la Ville de Segré
- Conseil Général
- Villes d'Angers, de Saumur et de Cholet
- CCAS

### Logiciel / Référent personnel

- Logiciel PROGDIS insertion : non utilisé à ce jour
- Référent personnel : non mis en œuvre

### Périmètre fonctionnel

- **Urgence** : gestion par le 115
- **Insertion** :
  - o ALT
  - o CHRS
  - o Structures à bas-seuil
  - o Dispositifs « réfugiés »
  - o Logement adapté ou de transition (sous-location, résidences sociales, Foyers de Travailleurs Migrants, IML, pensions de famille) : seuls 2 opérateurs ne participent pas

### Périmètre géographique

- Ensemble du département
- 2 antennes infra-départementales : Saumur et Cholet
- Absence de structure à Segré

### Particularités départementales sur le secteur AHI et sur le SIAO

- Flux importants de demandeurs d'asile entraînant une saturation des dispositifs
- Forte influence du catholicisme
- Manque de places
- Démarche entamée de mutualisation de moyens de plusieurs CHRS

## SIAO Mayenne

### **Modalités de construction**

- Groupes de travail avec co-animation FNARS/DDCSPP
- Consensus autour du porteur associatif

### **Constitution juridique**

- Portage : Association Revivre (association départementale la plus importante sur le secteur AHI)

**Date de création : 1<sup>er</sup> mars 2011**

### **Fonctionnement**

- CPO : présidence de la DDCS, 1 par mois
- Commission logement adapté (avec les bailleurs sociaux)

### **Partenariats**

- CCAS
- Conseil Général
- ARS
- Acteurs des secteurs sanitaire et médico-social : Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS), Centres Médico-Psychologiques (CMP)
- SPIP
- Bailleurs sociaux (pour le logement adapté)

### **Logiciel / Référent personnel**

- Logiciel PROGDIS 115 : opérationnel
- Logiciel PROGDIS insertion : non utilisé à ce jour
- Référent personnel : non mis en œuvre

### **Périmètre fonctionnel**

- **Urgence** : gestion par le 115
- **Insertion** :
  - o CHRS
  - o Hébergement de stabilisation
  - o Résidences sociales
  - o Pensions de famille

### **Périmètre géographique**

- Ensemble du département

### **Particularités départementales sur le secteur AHI et sur le SIAO**

- Problématiques prégnantes : problématique psychiatrie et santé mentale, jeunes, personnes « incasables », sortants de prisons
- Accroissement des flux de demandes d'asile en provenance des départements limitrophes (Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire et Sarthe)
- Département de petite taille : peu de structures et de partenaires sur lesquels la mutualisation des moyens peut s'appuyer

## SIAO Sarthe

### Modalités de construction

- Commission multi partenariale déjà existante
- Concertation préalable et consensus sur l'opérateur porteur du SIAO
- Groupes de travail pilotés et animés par la DDCS

### Constitution juridique

- Portage : Association L'Horizon (déjà existante)

### Date de création : 4 octobre 2010

### Fonctionnement du SIAO

- Commissions d'évaluation (travailleurs sociaux des structures) : 1 par semaine
- Réunions bimensuelles pour les situations les plus complexes (SIAO, professionnels des secteurs sanitaire, de l'insertion, de l'urgence, du médico-social et du social) : avis et diagnostics partagés et orientation unanime
- CPO (responsables des structures, DDCS, Conseil Général, CCAS, acteurs du secteur sanitaire et de l'accompagnement au logement) : 1 par mois pour les situations pour lesquelles aucune solution n'a été trouvée. Objectif : faciliter le passage de l'urgence ou la stabilisation à l'insertion ou au logement adapté.
- Comités de pilotage (DDCS, SIAO, travailleurs sociaux et/ou responsables des structures, autres partenaires) : 1 tous les 3 mois pour l'évolution des outils (PROGDIS, dossier unique, etc.)
- Groupes de travail thématiques : jeunes, étrangers, personnes avec animaux et populations vieillissantes.
- Lien établi (via la DDCS) entre le SIAO et les instances de relogement de droit commun (CCAPEX, commissions DALO, commissions de sorties des structures d'hébergement avec les bailleurs, sociaux)
- Urgence : commission hebdomadaire d'orientation

### Partenariats

- Conseil Général
- Communauté Urbaine du Mans
- CAF
- CCAS
- Services sociaux des hôpitaux
- SPIP

### Logiciel / Référent personnel

- Logiciel PROGDIS urgence : opérationnel
- Logiciel PROGDIS insertion : très peu utilisé à ce jour
- Référent personnel : non mis en œuvre

### Périmètre fonctionnel

- **Urgence** : 100% des capacités
- **Insertion** : environ 80% des capacités totales
  - o Centres d'Hébergement d'Urgence, hôtels sociaux
  - o Ensemble des places des CHRS
  - o Maisons relais
  - o ALT
  - o Lits Halte Soins Santé
  - o IML
  - o Résidences sociales
  - o FJT

### Périmètre géographique

- Ensemble du département

### Particularités départementales sur le secteur AHI et sur le SIAO

- Marché du logement détendu
- Problématiques prégnantes : personnes non régularisées, jeunes non solvables, femmes victimes de violences, femmes seules avec enfant(s)
- Département pilote pour l'expérimentation de la stratégie du « logement d'abord »
- Démarche engagée de fusion de 3 CHRS

## SIAO Vendée

### Modalités de construction

- 2 groupes de travail (animation par la DDCS) :
  - o DDCS et professionnels des associations : sur les modalités de fonctionnement du SIAO, le circuit des demandes, l'organisation des commissions, les outils, les partenaires, le traitement des dossiers, le périmètre et les dispositifs, etc.
  - o DDCS et directeurs de structures : aspects juridiques et politiques

### Constitution juridique

- Portage : GCSMS SIAO 85 (composé 5 membres fondateurs (4 associations gestionnaires et la DDCS) et de 3 membres adhérents (2 associations gestionnaires et la ville de la Roche-sur-Yon))

### Date de création : décembre 2010

### Fonctionnement

- COP (présidence : DDCS, membres : chefs de service et/ou directeurs et/ou travailleurs sociaux des associations) : évaluation et suivi des CPO
- CPO

### Partenariats

- Ville de La Roche-sur-Yon
- A venir avec la Ville des Herbiers (résidences sociales et FJT)

### Logiciel / Référent personnel

- Logiciel PROGDIS urgence : opérationnel
- Logiciel PROGDIS insertion : très peu utilisé à ce jour
- Référent personnel : non mis en œuvre

### Périmètre fonctionnel

- **Urgence** : gestion par le 115
- **Insertion** :
  - o Une partie des places ALT
  - o IML
  - o AVDL
  - o Maisons Relais
  - o CHRS insertion
  - o Quelques places de CHRS de stabilisation

### Périmètre géographique

- Ensemble du département

### Particularités départementales sur le secteur AHI et sur le SIAO

- Taux d'équipement inférieur aux taux moyen régional

DROUET

Jérémy

Mars 2012

## **INSPECTEUR DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE**

Promotion 2010-2012

### **La mise en place des SIAO dans la région Pays de la Loire : quels apports dans le pilotage régional des politiques sociales à destination des personnes sans-abri et mal logées ?**

#### **Résumé :**

La problématique du sans-abrisme est particulièrement prégnante en France. La région Pays de la Loire n'est pas épargnée par les tensions sur les secteurs de l'hébergement et du logement. Le gouvernement, avec le concours du secteur associatif, met en œuvre la stratégie du « logement d'abord ». Celle-ci vise à privilégier l'accès de tous à un logement pérenne et adapté. Dans ce cadre, les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) ont pour objectifs la fluidification des parcours des usagers et la confrontation entre offre et demande pour une meilleure répartition territoriale des structures. Mis en place au niveau départemental, les SIAO sont en pleine période de montée en charge sur les 5 départements des Pays de la Loire. Pilote des politiques sociales à destination des personnes sans-abri et mal logées, la DRJSCS Pays de la Loire se positionnera comme animateur, coordinateur mais également évaluateur des dispositifs SIAO. Les inspecteurs seront les agents pivots de cette organisation.

#### **Mots clés :**

Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), personnes sans-abri, pilotage régional, politiques sociales, hébergement, logement

*L'Ecole des Hautes Etudes 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.*