

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Circulaire cabinet n° 2012-133 du 29 mars 2012 relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

NOR : SCSA1209073C

Date d'application : immédiate.

Examinée par le COMEX le 21 mars 2012.

Catégorie : mesures d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.

Résumé : la présente circulaire rappelle les missions essentielles du SIAO, pierre angulaire de la refondation du dispositif de l'hébergement et de l'accès au logement. Elle précise les conditions de l'amélioration de fonctionnement du dispositif afin d'offrir aux usagers du SIAO un service adapté à leurs besoins.

Mots clés : SIAO – amélioration organisation et fonctionnement – pilotage État.

Références :

- Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation ;
- Circulaire DGCS/USH 2010 du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation ;
- Circulaire cabinet n° 2012-04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.

Le ministre auprès du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports, chargé du logement, à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer ; directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de la cohésion sociale ; directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations ; directions départementales des territoires ; directions départementales des territoires et de la mer).

La mise en œuvre de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées, engagée depuis fin 2009, a pris appui sur deux piliers essentiels :

- l'organisation d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement ;
- la priorité accordée à l'accès au logement des personnes, sans nécessairement passer par un hébergement.

Dans la mise en œuvre de cette politique, les SIAO constituent un outil incontournable puisqu'ils visent, grâce à la mise en réseau et la coordination des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accès au logement, à assurer la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement, à simplifier les démarches, à favoriser la fluidité du dispositif, à faciliter l'accès au logement et, *in fine*, à offrir un meilleur service à l'utilisateur.

Ainsi que prévu par la circulaire d'avril 2010, un premier bilan de la mise en place des SIAO a été effectué en mars 2011, puis une évaluation a été réalisée entre juin 2011 et janvier 2012, dans le cadre d'une mission confiée à l'IGAS par le ministre du logement. Le rapport, remis en février 2012, pointe la pertinence de ce dispositif et les forces et faiblesses de l'organisation actuelle. Il est désormais disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RM2012-019P_SIAO.pdf.

La mission constate de réelles avancées sur le terrain malgré les délais très contraints de mise en place et un vrai dynamisme au sein des SIAO dont la légitimité est désormais reconnue par les acteurs. Toutefois, la mission a constaté une mise en œuvre partielle au regard des objectifs fixés, au moment où ils doivent entrer dans une phase de pleine et forte activité.

Compte tenu des enjeux, il appartient aux services de l'État d'accompagner, aux niveaux national (DGCS, DHUP et DIHAL) et local, le changement de culture et de pratiques induit par la mise en place des SIAO, ce qui passe par un renforcement de l'interministérialité. Il s'agit notamment de renforcer les articulations entre les secteurs de la cohésion sociale, du logement, de la santé, de l'administration pénitentiaire et du droit d'asile.

Le plan d'accompagnement des acteurs et des territoires initié en 2011 s'inscrit dans une nécessaire démarche d'appui aux services de l'État et aux opérateurs. Ainsi, la direction générale de la cohésion sociale anime un club des SIAO pour faire émerger des pratiques et des propositions qui constituent des pistes d'amélioration. Dans ce même cadre, la DGCS a confié à la FNARS et la Croix-Rouge la mission de rédiger un guide de bonnes pratiques des SIAO.

À la lumière des constats portés par la mission IGAS, il convient de faire porter prioritairement les efforts sur les trois axes suivants :

- la gouvernance et le pilotage de l'État ;
- l'opérationnalité des SIAO ;
- les outils de connaissance des publics et de leurs besoins pour adapter l'offre.

Les évolutions et outils nécessaires au renforcement du pilotage

L'État, en tant que responsable de la mise en œuvre de la politique publique de l'hébergement et de l'accès au logement, doit, tant au niveau régional que départemental, affirmer et renforcer le pilotage effectif des SIAO et clarifier les rôles et positionnements de chacun des acteurs (l'État et secteur associatif). De plus, eu égard à la mission de service public qui a été confiée par l'État aux opérateurs à l'occasion de la mise en place des SIAO, il convient de se doter d'outils suffisants et partagés de *reporting* et d'évaluation. En tout état de cause, après concertation, il est nécessaire que chaque SIAO reçoive de l'État une lettre de mission fixant clairement des objectifs opérationnels précis, et un calendrier à suivre pour les atteindre.

S'agissant de la gouvernance régionale des SIAO, elle doit se traduire par l'organisation d'échanges réguliers, afin de partager des pratiques et de contribuer ainsi à l'amélioration du service.

Si dans un premier temps l'existence de deux SIAO (urgence-insertion) par département a été admise, il convient désormais d'organiser la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois dans ces deux domaines. Lorsque c'est le cas, vous engagerez donc une concertation avec les opérateurs, afin de mettre en place un calendrier et une méthode permettant d'avoir à terme un seul SIAO dans chaque département. Les modalités de ce rapprochement doivent être étudiées attentivement avec chacun des acteurs, afin que la transition se passe dans les meilleures conditions et que le 115 voie sa place clairement définie au sein du SIAO. Toutefois, cette organisation n'interdit pas le maintien d'antennes territoriales infradépartementales.

Vous serez particulièrement attentifs à apporter votre soutien et à accompagner les SIAO dans l'accomplissement de leurs missions et dans leur évolution organisationnelle et fonctionnelle.

Je vous invite ainsi à les aider dans le développement de partenariats avec les collectivités locales (départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes...), les bailleurs sociaux, les acteurs du logement d'insertion, les opérateurs de l'accompagnement social, les secteurs de la santé, de l'administration pénitentiaire et du droit d'asile. En particulier, le niveau régional pourra s'impliquer dans la formalisation des relations entre les SIAO et les plate-formes régionales du service de l'asile, les ARS, les SPIP. Au besoin, vous organiserez des réunions auprès des partenaires, afin de valoriser l'action des SIAO, et la plus-value d'une telle mise en réseau.

Par ailleurs, et dans le cadre de la conduite du changement, la formation des coordinateurs des SIAO et des travailleurs sociaux sur l'appropriation du sens de la refondation, sur l'importance de l'évaluation sociale et enfin sur l'intérêt de l'usage de systèmes d'information sera encouragée. À cet effet, il vous sera proposé, dans le courant du deuxième semestre 2012, d'organiser des formations de proximité.

L'amélioration de l'opérationnalité des SIAO

Mobilisation des places en hébergement

Deux ans après la première instruction visant la mise en œuvre des SIAO, il est désormais nécessaire que ceux-ci organisent l'attribution effective de toutes les places d'hébergement. Il convient donc de s'assurer que les gestionnaires de places, que ce soit d'urgence, de stabilisation ou d'insertion, avec ou sans statut CHR, informent le SIAO de toutes les places vacantes (ou, lorsque c'est possible, susceptibles de l'être prochainement), afin que le SIAO puisse désigner la personne ou famille qui devra y être accueillie. Les dérogations à ce principe, s'il s'avère préférable que tout ou partie des places d'une structure soient attribuées en direct par le gestionnaire, doivent rester exceptionnelles. En tout état de cause, elles doivent se faire dans le cadre d'un accord explicite et

formalisé du gestionnaire avec le SIAO et les services de l'État. Elles ne peuvent en aucun cas exonérer le gestionnaire de places d'hébergement de transmettre au SIAO en temps réel les informations élémentaires sur les publics accueillis. Ces principes devront être intégrés dans le cadre des conventions et autorisations, dès lors qu'il y a un financement des structures par l'État. La non-application de ces principes pourra entraîner, à terme, et dans le respect de la réglementation, une remise en question du financement de l'État de la structure concernée.

Cette organisation devra s'accompagner du renforcement du lien entre le SIAO et les acteurs de la veille sociale et doit permettre de faciliter l'accès à l'hébergement pour les personnes rencontrées par les équipes mobiles et dans les accueils de jour.

Mobilisation du secteur du logement accompagné

L'offre de logements accompagnés (formes de logements intermédiaires ou d'insertion associant de manière intégrée un logement et des prestations de services : accompagnement, animation, gestion adaptée, et permettant d'être accueillis de manière temporaire ou durable) est souvent méconnue et insuffisamment intégrée aux SIAO. Elle s'appuie pourtant sur plus de 200 000 places en résidence sociale, FTM, FJT, ou encore en logement diffus avec gestion locative adaptée, soit une capacité d'accueil trois fois supérieure à celle du parc d'hébergement généraliste.

Il vous appartient d'aider le SIAO à mobiliser cette offre, en l'incitant à conventionner pour cela avec tous les gestionnaires et réservataires de tels logements. Vous pourrez utilement montrer l'exemple en permettant au SIAO de vous proposer des candidats, voire d'organiser l'attribution directement avec les gestionnaires, sur une grande partie, voire l'intégralité de ce type de logements lorsqu'ils font l'objet d'une réservation au titre du contingent préfectoral.

Mobilisation des logements ordinaires

La mission du SIAO ne s'arrête pas à l'orientation vers l'hébergement ou le logement accompagné. Avec tout votre appui, elle porte aussi sur une aide à l'accès au logement ordinaire, en s'appuyant sur les dispositifs existants.

En premier lieu le SIAO doit recenser en temps réel les ménages sans abri, hébergés ou logés temporairement qui sont prêts à accéder à un logement. Il s'agit plus particulièrement d'identifier les ménages en attente de logement social ordinaire sur le territoire d'intervention du SIAO, en précisant l'éventuel besoin d'accompagnement.

Le SIAO doit donc s'assurer que les évaluations nécessaires sont réalisées, par lui ou ses partenaires, avec des critères et des méthodes pertinents, rendant ces évaluations crédibles vis-à-vis des bailleurs.

Parallèlement, le SIAO doit faire connaître les demandes ainsi recensées à tous les acteurs intervenant dans les procédures d'attribution de logements sociaux. Pour cela, il convient de s'appuyer avant tout sur les dispositifs existants de relogement des personnes prioritaires, en évitant de constituer ce qui pourrait être perçu comme une nouvelle filière d'accès au logement social.

Le public identifié par le SIAO comme prêt au logement est par principe éligible au contingent préfectoral de logements sociaux. Les services déconcentrés de l'État ou l'organisme chargé par délégation de la gestion du contingent préfectoral devront en permanence connaître, grâce au SIAO, les ménages sans abri, hébergés ou logés temporairement à reloger.

Les personnes sortant de centres d'hébergement sont généralement mentionnées comme publics cibles par les accords collectifs qui permettent notamment de mobiliser les logements non réservés des bailleurs et organisent les modalités de reconnaissance de l'éligibilité des personnes à ces accords. Il existe fréquemment des instances locales d'examen des cas individuels ; le SIAO doit en devenir membre. Il doit de même participer aux éventuelles autres instances d'examen de situations complexes, existant notamment dans le cadre du PDALPD.

Les personnes sortant de centres d'hébergement (1) peuvent également bénéficier de la mobilisation du contingent du 1 % logement en sus des ménages DALO sur un quart des attributions effectuées, sous condition de la conclusion d'accords locaux le prévoyant. C'est au préfet qu'il appartient de négocier un tel accord avec les collecteurs. Quelles que soient les modalités choisies (fourniture aux CIL de listes de ménages – selon les procédures définies par la CNIL – ou présentation au coup par coup de candidats), pour la mise en œuvre opérationnelle, le SIAO a vocation à devenir l'interlocuteur direct des collecteurs, en lien étroit avec les services déconcentrés de l'État.

Enfin, le SIAO doit s'efforcer de mobiliser les collectivités locales afin qu'elles contribuent elles aussi, sur leur contingent de logements réservés, à reloger des ménages sans abri, hébergés ou logés temporairement, en s'appuyant là encore sur l'identification de ces ménages par le SIAO.

Il est essentiel que le SIAO soit informé systématiquement en retour des suites données par chacun des acteurs à la transmission des demandes. Il aidera aussi, autant que de besoin, à mobiliser l'offre de services d'accompagnement jugée nécessaire.

(1) Circulaire du 20 janvier 2012.

L'amélioration de la connaissance des publics et l'évolution des systèmes d'information

La connaissance des publics et de leurs parcours est un enjeu primordial, sans lequel il est difficile de faire évoluer le dispositif pour apporter des réponses toujours plus adaptées aux besoins des populations et des territoires. La mission d'observation sociale des SIAO n'est pas suffisamment remplie à ce stade de mise en œuvre, même si nombre de SIAO s'appuient localement sur les données issues d'observatoires régionaux. Une démarche de convergence (1) entre les différents systèmes d'information (SI) utilisés par les SIAO vers un SI unique est maintenant actée.

Cet outil unique, développé à partir du SI SIAO, qui garantira à terme l'homogénéité des données saisies, facilitera la gestion interdépartementale des demandes, limitera les doublons et enfin autorisera la mise en place d'interfaces avec les applications des structures d'hébergement et de logement accompagné dont l'absence handicape aujourd'hui l'utilisation du logiciel du SIAO par ces structures.

Dans cette perspective, il convient d'inviter les SIAO n'ayant pas encore opté pour un logiciel à utiliser le SI SIAO.

Par ailleurs, la DGCS continuera d'organiser des sessions de formation à l'utilisation du SI SIAO et proposera, pour l'ensemble des utilisateurs, un accompagnement par un prestataire pour la prise en main de l'outil informatique et du développement du logiciel.

J'appelle votre attention sur la nécessaire implication des acteurs locaux dans l'alimentation de ce SI à travers la saisie de l'ensemble des places et des demandes d'hébergement et de logement adapté afin de pouvoir disposer d'une base de données pour une observation sociale significative. En effet, dès 2012, une base nationale de données d'observation sociale (BDOS) va être mise en place. Elle constituera un entrepôt de données alimenté par les informations recueillies par les différents SI. En parallèle à la mise en œuvre du SI SIAO, la base d'observation sociale aura vocation à restituer des indicateurs pour le pilotage et les études. Elle sera accessible aux services de l'État, à l'ensemble des opérateurs du champ, y compris aux fédérations associatives, à tous les niveaux géographiques (territoire du SIAO, département, région et France entière), ainsi qu'aux chercheurs, observatoires régionaux, etc. La DREES aura pour mission de mettre en place un conseil scientifique et éthique relatif à cette base de données.

Enfin, la FNARS aura une mission d'appui auprès des associations et des professionnels, participants aux SIAO et aux 115, dans le domaine de l'observation.

Perspectives

Au-delà de ce qui doit d'ores et déjà être engagé par les services, la DGCS continuera, en 2012, à préciser le cadre d'intervention des SIAO, en lien avec la DHUP et la DIHAL, et en s'appuyant sur le club des SIAO : questions relatives au diagnostic et à l'orientation des publics ; formation continue des professionnels intervenant dans les SIAO, contenu des conventions État-SIAO (objectifs, indicateurs...), rationalisation des dispositifs de veille sociale, etc.

La DGCS organisera avec la DIHAL et la DHUP, le 29 juin 2012, une journée nationale des SIAO, à destination des services de l'État et des structures gestionnaires de SIAO, afin d'échanger sur les pratiques, de présenter l'avancée du plan de travail et de déterminer de nouvelles perspectives.

*Le ministre auprès du ministre de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement,
chargé du logement,*

BENOIST APPARU

(1) La démarche de convergence vers une application unique SI SIAO se traduira par un examen des écarts fonctionnels entre le logiciel SI SIAO et les autres SI. Une prochaine version sera réalisée afin de reprendre les fonctionnalités ainsi identifiées et utiles aux SIAO, dont l'activité du 115. Les données des applications conduites à disparaître seront transférées dans le SI SIAO de façon automatisée. Ces travaux s'appuieront sur un comité de concertation auquel seront associées les différentes parties prenantes au projet (représentant de l'État, mais aussi opérateurs SIAO, utilisateurs des différents logiciels...) et respecteront les principes de la CNIL.