



Dijon
29 & 30 novembre 2016

Le logement accompagné, au cœur du développement local

Atelier

Synthèse

SIAO : publics prioritaires, réservations et parcours résidentiels

Animation par Gilles DESRUMAUX, délégué général de l'Unaf

Gilles DESRUMAUX introduit la problématique des SIAO en cinq points.

Il rappelle premièrement le dispositif réglementaire mis en place en 2010. Consacrés par la loi Alur, les SIAO constituent aujourd'hui une plateforme départementale unique de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Les SIAO assurent cinq missions essentielles :

- recenser l'ensemble des demandes d'hébergement, de stabilisation et d'insertion, ainsi que de logements adaptés
- recenser l'ensemble de l'offre disponible pour répondre à ces demandes
- assurer l'orientation des personnes après l'évaluation sociale et en fonction de leur situation de détresse
- assurer la coordination du dispositif de veille sociale
- participer à l'observation sociale.

Deuxièmement, une circulaire du 17 décembre 2015 a modifié deux éléments. D'une part, le dispositif évolue vers la création dans chaque département d'un opérateur unique pour gérer les SIAO. D'autre part, un système d'information unique est mis en place, le SI SIAO, qui comporte des enjeux importants et devra être adapté au secteur d'activité de l'Unaf.

Troisièmement, la mise en place de ce SI SIAO intervient au moment où l'Etat a assuré la reconquête de son contingent préfectoral dans le secteur des résidences sociales en raison des impératifs de résultats fixés par la loi Dalloz, des taux de rotation élevés, ainsi que de



Dijon
29 & 30 novembre 2016

Le logement accompagné, au cœur du développement local

l'adéquation entre les profils des personnes habitant en résidence sociale et ceux des demandeurs de logement au titre de personnes prioritaires.

Quatrièmement, des difficultés sont rencontrées dans le secteur par rapport à la mise en place des SIAO autour

- des questions de procédure, d'orientation des publics,
- de la diversité des SIAO selon les départements et régions, avec des acteurs originaires de l'hébergement ou plus proches de l'Unafo,
- de la méconnaissance souvent constatée de l'offre de logement spécifique, qui entraîne des difficultés d'orientation ou des refus.

Cinquièmement, l'adaptation du secteur à la mise en place des SIAO s'est manifestée, en Ile-de-France et dans les Bouches-du-Rhône, par la signature de conventions de réservation entre l'Etat et les gestionnaires. De nombreux gestionnaires ont dû recentraliser leur système d'attribution et améliorer la transparence des attributions.

Gilles DESRUMAUX propose aux intervenants d'échanger leurs points de vue sur la mise en place du SIAO unique dans leur département, afin de dresser un bilan des relations avec les SIAO.

Olivier DE VESVROTTE (Alfa3a) explique qu'une expérimentation de GCSMS a été menée pour gérer la SIAO dans l'Ain. La gouvernance du SIAO n'a toutefois pas fonctionné aussi bien que prévu, ce qui a entraîné une insatisfaction de la DDCS. Un enjeu de pouvoir est également apparu, avec le sentiment que les opérateurs se réunissaient face à la DDCS et entendaient peser fortement sur les orientations. Un appel d'offres a donc été lancé par la DDCS pour trois ans et le GCS s'est présenté, mais il n'a pas été retenu au profit d'un opérateur unique. La DDCS cherchait manifestement un opérateur extérieur au GCSMS afin de reprendre la main, mais le préfet a déclaré un vice de procédure. Par conséquent, un opérateur du GCSMS a été pressenti pour reprendre la gouvernance du SIAO.

En matière de gouvernance, l'opérateur unique s'approprie le SIAO. Par conséquent, au-delà du SIAO unique, une question de gouvernance et de pouvoir se manifeste.

Gilles DESRUMAUX demande comment s'articule le rapport entre le secteur du logement accompagné et le SIAO.

Olivier DE VESVROTTE explique qu'Alfa3a est opérateur de 90 % des places en résidence sociale. Le SIAO nourrit la volonté de mettre la main sur le droit de réservation préfectoral, et les enjeux de pouvoir et de gouvernance doivent être clarifiés.

Richard JEANNIN (Aralis) indique qu'Aralis travaille avec les SIAO du Rhône et de la Loire. La gouvernance représente un enjeu important dans ce secteur aux capacités importantes. Un rapport avec la tutelle intervient également. Le modèle économique des résidences sociales



Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon
29 & 30 novembre 2016

est, en effet, fondé sur les redevances, tandis que celui du secteur de l'hébergement est fondé sur des subventions et dotations globales de fonctionnement. Un rapport particulier s'établit donc avec l'Etat et les collectivités locales. L'autonomie et la capacité de décision et de gestion des attributions d'ARALIS sont mises en cause.

En termes de gouvernance, les rapports sont complexes dans la métropole Lyonnaise, car l'Etat doit négocier avec la métropole, tandis que les associations sont réunies dans les collèges du conseil d'administration et au bureau de la Maison de la Veille Sociale (qui gère le SIAO). Les directeurs de structure se réunissent pour préparer les décisions techniques sur les règlements, méthodes et processus. Les associations sont très impliquées et ont monté un Comité Logement du Rhône en parallèle pour échanger plus politiquement sur les différents sujets. Le pouvoir et la gouvernance se trouvent néanmoins entre les mains de l'Etat et de la métropole à travers les systèmes de mise à disposition des salariés dans les structures.

Les acteurs sociaux ont été contraints de passer une convention spécifique dans le Rhône sur les objectifs d'entrée des publics dans les résidences sociales, avec un dialogue difficile sur la différence entre orientation, proposition, diagnostic et attribution.

Djamel CHERIDI (COALLIA) remarque qu'une constante sur les territoires est que les SIAO sont constitués pour l'essentiel d'acteurs issus de l'hébergement, avec une orientation initiale visant à apporter de la régulation dans les orientations du secteur de l'hébergement. L'organisation collégiale des acteurs de l'hébergement est souvent conçue pour peser face à l'Etat et conserver un contrôle sur la régulation des orientations.

Il existe une grande diversité des modalités d'intervention sur la question des attributions dans le secteur du logement accompagné en fonction des territoires, qui est le résultat d'un positionnement différencié de l'Etat sur cette question. Un manque de compréhension apparaît entre les acteurs sur le modèle économique, face à un système d'information qui possède une vocation hégémonique et prend très insuffisamment en compte la question de l'observation.

La question de l'évaluation est essentielle dans les attributions, car l'une des missions des SIAO consiste à garantir l'évaluation des situations et des besoins afin d'ajuster les orientations.

Nelly JACOB (Emergence-s) témoigne qu'en Seine-Maritime, le passage au SIAO unique n'est pas encore appliqué. Le SIAO possède un statut associatif et il est né de la volonté des structures de se regrouper. Face à la volonté de l'Etat de mettre en place un GCSMS, les associations défendent leur structuration associative.

Sébastien TEMPLIER (ANEF Vallée du Rhône) explique que le fait d'être opérateur autant du champ de l'hébergement que du logement accompagné permet d'avoir une vision sur les deux dimensions du travail. L'ANEF est l'unique association gestionnaire des SIAO et fonctionne avec un comité de pilotage par l'Etat, qui conserve l'autorité. La structuration est issue du rassemblement des acteurs de l'hébergement et de l'hébergement d'urgence, du logement accompagné et des bailleurs de droit commun, de l'ARS et du conseil départemental qui ont



Dijon
29 & 30 novembre 2016

Le logement accompagné, au cœur du développement local

rédigé une charte pour l'orientation, l'accueil et l'étude des besoins sur deux départements. Le rôle du SIAO consiste à préserver les droits des usagers et garantir la bonne coordination des acteurs.

Nathalie BERTHE (ALOTRA) indique que sa structure ne participe pas au GCSMS, mais a proposé la signature d'une convention réservataire qui lui permet de préciser que seuls 30 % de ses logements sont mis à disposition et que les propositions de candidats doivent être émises dans les 72 heures. Un travail est par ailleurs mené sur des fiches d'orientation mieux adaptées. Le SIAO est mis en place, mais ne parvient pas à respecter ce délai de 72 heures.

Claire DIOP (ADOMA) rappelle que les SIAO n'ont pas de pouvoir d'attribution, mais seulement d'orientation. Le gestionnaire demeure maître de l'attribution. Une vigilance doit porter sur le fait que les attributions restent bien sur le contingent préfectoral. Enfin, le SIAO doit également constituer un levier pour les sorties vers le logement social de droit commun.

Gilles DESRUMAUX indique que des accords régionaux entre l'Unafco et la DDCS ont été signés dans les Bouches-du-Rhône et avec la DRIHL en Ile-de-France. La DRIHL a proposé à l'Unafco de participer à une conférence régionale des SIAO pour l'Ile-de-France, afin de traiter notamment les questions liées à l'observation. L'impossibilité d'effectuer une synthèse entre les rapports des différents SIAO constitue, en effet, une réelle difficulté, et la mise en place d'un système unique SI SIAO doit permettre de répondre à cet enjeu.

Il sera nécessaire de veiller à ce que ce système soit destiné à l'observation et à la mesure et ne devienne pas un système de contrôle. Des questions de confidentialité des données doivent être étudiées et l'UNAFO doit réfléchir à la manière dont il participera au fonctionnement des SIAO.

Djamel CHERIDI (Coallia) explique que Coallia possède une lecture assez critique du SI SIAO, qui prend les aspects d'un dispositif de comptabilisation, avec des difficultés sur le traitement statistique des informations. Observer le nombre d'orientations et de refus d'orientations ne fournit pas d'informations pertinentes sur les causes de ces refus. Pour pouvoir contribuer à améliorer l'évaluation, l'observation de l'orientation doit être conçue comme une analyse des situations des personnes, des parcours et des opportunités.

Richard JEANNIN (Aralis) remarque que le SIAO possède une mission d'observation dont les objectifs sont flous et à laquelle la seule réponse technique du SI SIAO constitue une solution insuffisante. Il insiste sur l'importance de l'égalité de traitement des publics pris en charge. Aralis a signé une charte de lutte contre la discrimination et participe activement aux commissions de la CNIL, afin de se prémunir face à des risques de dérives déjà annoncées dans la pratique quotidienne de ces outils.

Un intervenant souligne l'intérêt d'animer des débats à partir des données recueillies dans le cadre du comité de pilotage, qui rassemble les acteurs, afin d'élaborer des représentations communes des problèmes rencontrés.



Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon

29 & 30 novembre 2016

Gilles DESRUMAUX ajoute que l'objectif de ces débats consiste à déboucher sur une programmation des actions.

Sandrine DUMOGET (Résidétapes) remarque que le travail sur les orientations et les candidatures se poursuit au quotidien par l'intermédiaire d'échanges d'e-mails, dont le niveau de sécurité ne correspond pas à l'impératif de confidentialité des données. Par ailleurs, dans deux départements d'Ile-de-France, un affaiblissement des orientations est constaté et les évaluations semblent manquer de rigueur.

Claire DIOP (Adoma) explique que des expérimentations sur le SI SIAO sont poursuivies dans cinq territoires. Les saisies de la base patrimoine ne sont pas effectuées par les équipes Adoma mais par les DDCS. Les saisies de la base clientèle sont effectuées au fil de l'eau des sorties, et sur la double saisie, les équipes Adoma saisissent sur le SI SIAO tandis que les SIAO prescripteurs saisissent sur le réseau extranet d'Adoma. Ces doubles saisies ne posent donc pas de problème au titre de l'expérimentation en cours. Les retours des responsables de résidences témoignent que le SI SIAO constitue un outil satisfaisant, une fois les premières bases injectées.

Gilles DESRUMAUX conclut qu'il existe une nécessité de proactivité au niveau national. La DGCS a garanti la tenue d'une rencontre sur le SI SIAO entre gestionnaires de logements accompagnés et développeurs du dispositif afin d'améliorer la qualité de transmission, d'éviter les doubles saisies et de traiter les enjeux éthiques. Un dialogue doit être mené avec les DDCS pour faire valoir le secteur du logement accompagné comme un secteur différent de l'hébergement, au profit essentiel des parcours des personnes.