

Club régional des SIAO de Midi-Pyrénées

MISE EN PLACE DE LA FONCTION « OBSERVATION SOCIALE »
À PARTIR DES DONNÉES SIAO 2014

Édito : les activités des SIAO et l'observation sociale

Cet « Édito » est tout à la fois une introduction aux tableaux de bord de l'observation sociale des SIAO de Midi-Pyrénées et une synthèse de « ce qu'il faut retenir ». Les tableaux de bord sont réunis dans deux cahiers : l'un consacré à l'hébergement d'urgence, l'autre à l'hébergement d'insertion. Un carnet de bord relate « côté cour », dans une perspective de capitalisation, les travaux menés par le Club Régional des SIAO.

C'est ce même Club qui répond aux questions de notre FAQ (foire aux questions).

SIAO, quèsaco ?

Créé par une circulaire du 8 avril 2010, le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) doit être regardé comme un véritable « service public de l'hébergement et de l'accès au logement ». Il a été **consacré par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)**. Il est régi par les articles L345-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Concrètement que fait-il ?

Un SIAO s'adresse aux « personnes ou aux familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant. »

Le SIAO gère le « 115 » et assure les sept missions listées à l'article L345-2-4 du CASF : recenser toutes les places et logements (hébergement, résidence sociale, intermédiation locative) ; veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique ; suivre le parcours des personnes jusqu'à la stabilisation de leur situation ; contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ; assurer la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement pour construire une offre structurante sur le territoire ; produire les statistiques du dispositif ; participer à l'observation sociale.

L'initiative du Club régional des SIAO s'inscrit donc dans ces derniers objectifs ?

Le Club des SIAO de Midi-Pyrénées regroupe les huit SIAO de la région et les DDCS/PP de chaque département. Depuis octobre 2004 le CCRPA (Conseil Consultatif Régional des Personnes Accueillies ou accompagnées) participe à ces travaux. La DRJSCS assure l'animation du Club.

L'observation sociale est une question complexe et un sujet sensible. Le porteur de l'initiative devait être incontestable. **Le Club des SIAO est**

Le Club des SIAO de Midi-Pyrénées, animé par la DRJSCS regroupe : les huit SIAO de la région, les DDCS/PP de chaque département, le CCRPA.

apparu comme un dispositif à même de garantir ce cahier des charges exigeant tant au titre de la production des statistiques d'activité que s'agissant de l'élaboration des indicateurs de l'observation sociale.

Doit-on comprendre que ces statistiques n'existaient pas ?

Il existe en réalité de **nombreuses statistiques** : celles qui « remontent » régulièrement au ministère, celles qui sont recueillies tous les quatre ans dans le cadre de l'enquête ES (auprès des établissements et services accueillant des adultes et des enfants en difficulté sociale), celles que les SIAO utilisent à l'occasion de leur bilan annuel d'activité, etc. Mais aucune de ces statistiques ne fait l'unanimité pour des raisons diverses : les premières sont pensées plutôt dans une logique budgétaire, les secondes sont

produites plutôt tardivement — la DREES vient de publier en avril 2015 les résultats de l'enquête ES 2012, les troisièmes « voyagent plutôt mal » en dehors de leur contexte territorial...

Il faut ajouter qu'aucun logiciel n'est aujourd'hui pleinement satisfaisant. Il n'y a donc pas (encore) un système d'information auprès duquel il serait possible de formuler des « requêtes » susceptibles de documenter l'observation sociale attendue.

Un travail de B.A.-BA était donc incontournable ?

Ce n'est pas très éloigné de ce qu'envisage le CASF lorsqu'il positionne la « **production de statistiques** » comme un **préalable de l'observation sociale**. Mais cette production ne va pas de soi dès lors que l'on souhaite construire une vision partagée des situations. Un travail sur les « fondamentaux » a donc été entrepris.

Pour commencer il est apparu évident à tous qu'il fallait absolument **distinguer les deux activités des SIAO : leur activité en lien avec l'hébergement d'urgence et celle relative à l'hébergement d'insertion**.

Le travail qui a suivi a été très fastidieux mais il était indispensable. Il a abouti à un double dictionnaire des variables (et de leurs modalités) : 17 variables côté urgence, et 16 variables côté insertion.

Ces **33 variables constituent le socle de la production des statistiques**. Elles ont vocation à « s'imposer » comme la trame commune des rapports annuels d'activité (sans prétendre bien évidemment en épuiser toute la richesse). Elles ont été testées sur deux campagnes successives (en 2013 et 2014). Elles sont désormais stabilisées.

Qu'en est-il des indicateurs de l'observation sociale ?

Parler d'indicateurs c'est entrer dans l'**analyse qualitative des données quantitatives** ainsi produites. Et là encore cette lecture partagée n'allait pas de soi. Mais l'expérience accumulée par les membres du Club a été à nouveau décisive : les « **cahiers de l'observation sociale** », un pour l'urgence et un pour l'insertion, sont publiés pour la première fois. Et pour donner à voir — de l'intérieur — le cheminement emprunté un « **carnet de bord** » est également disponible,

venant ainsi compléter les tableaux de bord. D'une certaine manière les travaux du Club se sont inscrits avant l'heure dans les démarches qui allaient suivre comme les diagnostics territoriaux partagés dits à 360°. Ils viennent d'ailleurs nourrir et qualifier ces diagnostics en cours de réalisation.



Qu'est-il possible d'en dire ?

Avant de prendre connaissance des chiffres clés de l'activité des SIAO de la région, il faut s'arrêter un instant sur les **capacités (exprimées en nombre de places) des deux dispositifs**, hébergement d'urgence et hébergement d'insertion. Là non plus il n'a pas été évident d'harmoniser la grille de lecture. Mais une présentation synoptique fidèle à la réalité des territoires est désormais disponible.

Ces capacités concernent le **dispositif généraliste d'hébergement** (CHRS, « autres centres d'accueil » — CHU notamment, ALT et nuitées d'hôtel) **élargi au logement accompagné** (résidences sociales et maison relais) pour l'insertion. N'y sont pas recensées les capacités (spécifiques) du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, ni celles des établissements d'accueil mère-enfants (ou centres maternels) financés au titre de l'aide sociale à l'enfance par les conseils départementaux.

Quelles sont, en fin 2014, les capacités d'hébergement de la région « à la main des SIAO » ?

Midi-Pyrénées dispose de 1 417 places au titre de l'hébergement d'urgence (dont les deux tiers sur la seule Haute-Garonne), et de 4 458 places d'hébergement d'insertion (et de logement accompagné hors AVDL et IML) dont près des deux tiers là aussi sur le département de la Haute-Garonne.

La Haute-Garonne concentre ainsi près des deux tiers des places ?

C'est **20 points de plus que son poids relatif en nombre d'habitants** (environ 44% rapporté à la population de la région).

Les demandes d'hébergement d'urgence sur le département (en nombre de personnes différentes) représentent 51% des demandes formulées sur la région et de leur côté les demandes d'hébergement d'insertion (en nombre de ménages différents) représentent 60% des demandes observées sur Midi-Pyrénées.

Est-ce à dire que la vision régionale est dénuée de fondements ?

L'harmonisation engagée par les SIAO, au niveau de la production de leurs statistiques, ne peut pas tout. **Des modes opératoires assez différents perdurent.** Et il n'est sans doute ni possible ni souhaitable de les modifier ex abrupto. Pour analyser finement les indicateurs il convient donc de prendre en compte les configurations locales. Elles sont particulièrement prégnantes sur le volet urgence. Le principe de continuité (l'hébergement sans limitation de durée) est ainsi appliqué dans des intensités variables selon les territoires. Ces choix impactent directement le nombre d'appels réitérés qui sont reçus au 115 et la part des attributions en réponse à ces demandes.

À ce stade les travaux du Club se sont bornés à constater ces différences **sans qu'il soit encore possible de les « corriger » des variations organisationnelles.** Corrections qui rendraient plus directement comparables certaines statistiques.

Est-ce que ces contingences locales hypothèquent le propos général ?

L'harmonisation des pratiques des SIAO est aujourd'hui en cours de réalisation. **Les chiffres présentés doivent donc être lus avec précaution. Les situations territoriales ne peuvent pas être comparées spontanément.** Les « notes de bas de page » sont aujourd'hui encore indispensables.

Mais ces effets de contexte n'invalident pas les statistiques produites, justement parce qu'elles ont été produites de manière itérative et collective. Ces effets contextuels ne doivent pas être perdus de vue, voilà tout. Un peu à la manière d'une paire de lunettes qu'il nous faut chausser. **Les chiffres présentés sont « robustes » : ils fournissent les premiers linéaments d'une observation sociale** qui devra

bien entendu se raffiner à partir de ce premier socle d'indicateurs.



Dans cette perspective, quels sont les chiffres clés à retenir ?

Commençons par l'urgence puisque nous dissociions les deux activités des SIAO. Trois éléments de cadrage peuvent être retenus :

■ **Près de 100 000 personnes ont sollicité les 115/SIAO de la région pour un hébergement d'urgence en 2014.**

■ **Les demandes d'hébergement d'urgence ont concerné un total de plus de 15 000 personnes différentes sur la région.**

■ **Sur l'ensemble des demandes qui parviennent aux SIAO à peine une sur trois (29%) débouche sur une attribution. Mais la situation des départements est très contrastée puisque cette attribution varie à ses extrêmes de 69 points**

Ainsi moins d'une demande sur trois est satisfaite côté urgence ?

C'est bien cela et **les non-attributions (71%) s'expliquent dans neuf cas sur dix par le manque de places.**

Sur la Haute-Garonne une demande sur cinq (20%) seulement est satisfaite. Sur les autres départements les demandes aboutissent sur une attribution près d'une fois sur deux (48%), et jusqu'à trois fois sur quatre sur le Gers (78%).

Cette moyenne est tirée vers le bas par certains départements qui ont choisi d'appliquer avec davantage de rigueur le principe de continuité. Ce choix affaiblit leur capacité à répondre positivement aux

demandes. **C'est un des paradoxes les plus saisissants de la mise en œuvre de la réglementation.**

Est-ce le renouvellement des demandes qui explique les 100 000 demandes par an ?

Pour une bonne part en effet. Ces 100 000 demandes annuelles émanent de 15 000 personnes différentes. **Autrement dit, sur 2014 et en moyenne, les 115/SIAO ont été sollicités près de 7 fois par la même personne.**

Mais comme on l'a vu précédemment cet ensemble de demandes procède dans une large mesure de choix opérés en local et notamment des règles retenues pour le renouvellement des demandes.

Le chiffre important à retenir, et qui n'est susceptible d'aucune interprétation, c'est davantage celui des 15 000 personnes différentes. C'est un effectif considérable. C'est l'équivalent de la population d'une ville comme Lourdes.



Qu'en est-il du volet insertion ?

Dans les grands volumes, **5 500 demandes d'hébergement d'insertion sont parvenues aux SIAO de la région en 2014.** À ces demandes vient s'ajouter une file d'attente de 1 800 demandes (dont 90% sur la Haute-Garonne). Ce sont donc au total 7 300 demandes qui ont dû être instruites par les SIAO en 2014.

Peut-on établir un profil majoritaire des demandeurs à l'échelle de la région ?

8 300 personnes différentes ont sollicité le SIAO pour bénéficier d'une demande d'hébergement d'insertion en 2014 (hors file d'attente). Ce sont **5 000 ménages** (au sens de l'INSEE) qui ont été concernés. **7 ménages sur 10**

Au niveau de la région moins d'une demande d'hébergement sur trois aboutit côté urgence et seulement une sur cinq côté insertion.

sont des personnes isolées (79% dans l'Aveyron). 3 ménages sur 10 sont des membres de couples ou de familles avec enfants. Les familles monoparentales représentent 20% de l'ensemble des ménages.

Peut-on parler de parcours résidentiel d'hébergement ?

Un tiers des ménages est déjà dans un dispositif d'hébergement au moment de sa demande (42% dans le Tarn). Ce taux atteste d'une forme de parcours résidentiel porté par les SIAO via les dispositifs AHI mais nécessiterait une analyse plus fine.

Quelle proportion de demandes donne-t-elle lieu à une réponse favorable ?

Le rapport entre la demande globale (demandes de l'année + liste d'attente) et les admissions de l'année 2014 donne à voir la capacité de chaque territoire à « absorber » la demande.

En région ce taux est à 20%. C'est donc 1 demande sur 5 qui aboutit positivement. Hors la Haute-Garonne, ce taux passe à 35% (soit 1 demande sur 3). Avec 1 admission pour 10 demandes, la Haute-Garonne se situe 10 points en deçà de la valeur régionale. A l'opposé, le Lot est quasiment à un taux d'une admission pour deux demandes (47%).



**SIAO et DDCS/DDCSPP des huit départements
CCRPA (Conseil Consultatif Régional des Personnes Accueillies/Accompagnées)
DRJSCS Midi-Pyrénées avec l'appui de la**

COOPÉRATIVE D'INGÉNIERIE SOCIALE



Edition du 11 mai 2015