

L'observation sociale de l'activité des SIAO : bilan de deux années de travail collaboratif en Midi-Pyrénées

SIAO

CISAME
COOP

06 - 2015



Pour la DRJSCS et le club SIAO Midi-Pyrénées

L'observation sociale constitue un enjeu incontournable pour la programmation des politiques publiques : elle est la *condition sine qua non* pour calibrer les dispositifs au plus près des besoins réels.

Le législateur a souhaité que les SIAO jouent un rôle majeur dans ce domaine. Mais force est de constater que la traduction concrète de ces objectifs sur les territoires ne va pas de soi.

Deux années de travail collaboratif au sein du « club régional des SIAO de Midi-Pyrénées* » ont permis de discuter des freins et d'identifier des solutions partagées.

Cette démarche produit d'ores-et-déjà de la valeur-ajoutée pour l'ensemble du système d'acteurs, depuis les services de l'Etat jusqu'aux SIAO, en passant par les personnes accueillies/accompagnées.

Cette seconde édition du "carnet de bord" retrace l'appui que la coopérative Cisame a fourni au club : problématiques rencontrées, arbitrages rendus, valeur-ajoutée des travaux et perspectives pour 2016.

*Composition : DRJSCS, DDCS-PP, SIAO, représentant des personnes accueillies/accompagnées



LE CADRE DE L'OBSERVATION SOCIALE DES SIAO

Parmi leurs missions, les SIAO doivent constituer des plateformes départementales d'observation des besoins*.

Véritable enjeu de la Refondation de la politique de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement, l'observation sociale doit contribuer à la connaissance précise et actualisée des besoins des personnes en situation de précarité et permettre de questionner l'efficacité des réponses qui leur sont apportées. Les informations recueillies par le SIAO doivent fournir des indicateurs objectifs, indispensables pour ajuster les pratiques et les dispositifs, et garantir l'adaptation de la programmation territoriale (PDALHPD).

Dès lors, plusieurs questions se posent :

- Comment fiabiliser les données produites par les SIAO ?
- Comment produire de la connaissance à l'échelle régionale malgré l'hétérogénéité des pratiques et des contextes locaux ?
- Comment concilier les attentes de chaque partie-prenante (SIAO, DRJSCS ; DDCS-PP, personnes accueillies-accompagnées) ?

C'est à ces questions que le club régional des SIAO s'est proposé de répondre.

*Circulaire du 8 avril 2010 : « Le SIAO contribuera à la mise en place d'observatoires locaux, nécessaires pour ajuster au fil du temps l'offre aux besoins. »



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'observation sociale ne se laisse pas facilement apprivoiser à l'échelle régionale...

Plusieurs variables viennent effectivement complexifier la réflexion régionale :

- **La variété des territoires** : Midi-Pyrénées compte 8 départements (et donc autant de SIAO), avec des caractéristiques disparates (une ville centre, des villes secondaires et des territoires ruraux).
- **La différence de flux d'activité** : le poids des demandes par départements est très disparate (la Haute-Garonne avec Toulouse a une activité bien plus importante que des territoires plus ruraux comme l'Aveyron ou l'Ariège).
- **La multiplicité des configurations organisationnelles**: les SIAO sont portés par des organismes différents et selon des modalités plurielles depuis leur création.
- **La pluralité des pratiques** : notamment en terme de suivi d'activité (utilisation de tableurs, recours à plusieurs progiciels...).

Les membres du "Club régional des SIAO" ont souhaité réfléchir ensemble pour dépasser ces limites et proposer un regard commun sur leur activité, malgré l'hétérogénéité des situations. Cet espace de coopération s'est avéré tout à fait approprié au travail sur l'observation sociale.

Cette dynamique collective a en effet permis de questionner systématiquement le sens mis derrière chaque notion (appel, demande, réitération, préconisation, orientation...), et d'identifier les pratiques locales qui pouvaient permettre d'interpréter les écarts que la lecture des seuls tableaux ne permettait pas.

La nécessité d'interpréter qualitativement les données quantitatives

Si le travail engagé la première année a permis de s'accorder sur des éléments de sémantique, la seconde année a surtout permis de mettre à plat les fonctionnements locaux et de prendre de la hauteur. Derrière l'apparente difficulté technique liée au vocabulaire utilisé, la démarche a finalement permis d'interroger les modes de fonctionnement locaux, et de pondérer ainsi les données disponibles pour construire une politique publique plus efficace à l'échelle régionale.

Un exemple concret : le renouvellement des demandes sur le volet "urgence"

Les modes de comptabilisation de ces demandes sont très variables selon les départements :

- Dans certains départements, la personne obtient une place sans limite de durée.
- Dans d'autres, l'occupation est limitée à 5 nuits et les personnes doivent rappeler tous les jours pour confirmer qu'elles veulent bien être maintenues ; ou alors il existe un principe de rotation hebdomadaire (d'un hébergement sur l'autre, quitte à organiser le transport des personnes).

→ Ces fonctionnements locaux impactent directement les statistiques : l'activité des départements qui fonctionnent sans limite de durée paraîtra bien plus faible que celle des départements où la personne réitère sa demande plusieurs fois par mois. Alors que dans les deux cas, il n'y a qu'une seule et même personne accueillie/accompagnée !

Cette application différenciée du principe de continuité pose en fine la question de la comparaison.

DRJSCS

Michèle EVEN, DRJSCS Midi-Pyrénées

En charge de l'unité observation, études et statistiques

L'observation sociale constitue un enjeu important pour appréhender les besoins d'un territoire, **c'est une condition nécessaire pour mieux piloter l'action publique dans un contexte de raréfaction des moyens**. En pratique, cela ne va pas de soi : les données d'observation sont abondantes mais dispersées, parfois peu connues et peu partagées. A cela s'ajoute la nécessaire fiabilisation de ces données.

Le club a effectué un énorme travail collaboratif en ce sens pour disposer d'indicateurs fiabilisés, en s'accordant par exemple sur les méthodes de comptage pour éviter les doublons et obtenir des données comparables d'un territoire à l'autre.

Le travail du club est tout à fait cohérent avec l'esprit des plateformes d'observation sociale impulsées en 2006 par la circulaire DREES/DGAS.

La plateforme d'observation sociale de Midi-

Pyrénées (POSMIP), installée en 2011, ambitionne justement de produire de la **connaissance utile et partagée** aux acteurs, avec pour mot d'ordre "**d'observer pour agir**".

C'est une traduction très concrète que propose le club régional des SIAO qui a su dépasser des limites que nous rencontrons sur d'autres thématiques comme celle des violences faites aux femmes sur laquelle nous travaillons en ce moment. Il faut voir dans l'engagement des SIAO, des DDCS-PP et de la DRJSCS la volonté d'un investissement à long terme, au bénéfice des territoires.

Pour en savoir plus sur POSMIP :

<http://www.posmip.fr/>

Idées pour la poursuite de la démarche :

La POSMIP peut constituer un relais d'information et de valorisation des travaux d'observation sociale du club régional des SIAO.

DDCSPP 12

DDCSPP De l'Aveyron (12)

Serge JAHIER

L'observation sociale à l'échelle régionale ne va pas de soi : **il faut accepter de sortir d'une logique de "comparaison" des données entre départements pour entrer dans une logique de "compréhension" des écarts observés**. La statistique n'a de sens que si elle est interprétée en fonction des contextes locaux.

Le travail sur l'observatoire et les indicateurs a permis de partager les problématiques rencontrées par chacun et les bonnes pratiques. **Nous nous sommes vite rendu compte qu'il fallait approfondir les éléments de sémantique** concernant l'hébergement que ce soit sur le volet urgence ou insertion. Ce travail sur le sens des mots est

d'autant plus important que notre région compte 8 départements et donc potentiellement autant de façon de mesurer l'activité d'hébergement. Ces différentes pratiques locales s'expliquent de plusieurs manières (historique, injonctions...) mais **l'important est de dépasser cette apparente hétérogénéité pour s'accorder sur un socle commun d'indicateurs**.

En terme d'observation sociale à l'échelle régionale, la bonne idée a été de présenter les résultats de deux manières : en agrégeant les 8 départements mais aussi en distinguant la Haute-Garonne (dont le niveau d'activité avait tendance à masquer les dynamiques des territoires moins denses).

Ce travail sur l'observation sociale des SIAO est tombé à un moment

opportun pour la DDCSPP : révision du PDALPD, du PDAHI, diagnostic à 360°.

L'investissement consenti sur l'observation nous a permis de disposer rapidement d'indicateurs fiabilisés qui ont pu être utilisés dans les différentes démarches à l'échelle départementale. Il est donc important de continuer de faire vivre cette démarche partenariale pour les années à venir.

Souhaits pour la poursuite de la démarche :

Même si le SIAO a une forte dimension départementale, la dynamique régionale conserve tout son sens pour échanger les pratiques et comparer l'évolution de l'activité d'une année sur l'autre.

Si elles ont pu être vécues au démarrage comme un "investissement coûteux", voire comme un "chantier sans fin", les deux années de travail engagé dans le cadre du club régional attestent de la valeur-ajoutée de la démarche d'observation sociale, et ce à plusieurs niveaux.

> AU NIVEAU PARTENARIAL

L'observation sociale est sans conteste un outil d'animation territoriale et d'aide à la décision (amélioration des pratiques, développement des services).

Le fait de travailler à l'échelle régionale a par ailleurs permis de sortir des logiques départementales et de renouveler le cadre du dialogue entre partenaires. Par exemple, les travaux du club ont favorisé le décentrage du rapport classique SIAO/DDCS-PP grâce au regard régional, ce qui a permis d'ancrer des relations de coopération qui préfigurent les futurs conventionnements.

> AU NIVEAU TERRITORIAL

L'observation sociale est un outil de connaissance et de veille qui permet d'étalonner les besoins locaux et de créer une véritable "intelligence territoriale ».

Le travail d'observation sociale de l'activité des SIAO contribue en ce sens aux dynamiques insufflées par les plateformes régionales d'observation sociale, telles que la "Posmip" créée en 2011 en Midi-Pyrénées.

> AU NIVEAU DES SIAO

L'observation sociale participe d'intégrer le SIAO comme acteur structurant du territoire et contribue à crédibiliser le SIAO dans ses fonctions de veille et d'alerte, à légitimer ses productions statistiques.

Cela améliore sa visibilité en tant que producteur d'une "connaissance utile" aux acteurs régionaux et départementaux ; cela facilite l'organisation d'échanges avec les partenaires décideurs ; et enfin cela permet d'élargir l'horizon partenarial de chaque SIAO.

Un bon indicateur de la valeur ajoutée de la démarche réside dans le fait que les SIAO ont intégré dans leur rapport d'activité les données coproduites par le club, tout en conservant celles qui font sens sur leur territoire.

> AU NIVEAU DES PERSONNES ACCUEILLIES/ACCOMPAGNÉES

Une meilleure transparence de l'action publique fournit des gages de confiance et facilite incontestablement la participation des personnes accueillies/accompagnées.

> Un investissement utile dans le cadre des nouvelles démarches de contractualisation

Le travail engagé en Midi-Pyrénées sur l'observation sociale de l'activité des SIAO permet d'ores-et-déjà de nourrir utilement les réflexions dans le cadre des nouvelles démarches de contractualisation telles que l'élaboration du « plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » (PDALHPD*).

Par ailleurs, les diagnostics territoriaux à 360° sur l'exclusion, disposition du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, sont également nourris par les travaux du club puisqu'ils visent à construire une "vision partagée" des besoins de l'ensemble des situations de mal-logement sur un territoire et des solutions existantes ; et à orienter le contenu des planifications de l'Etat et des collectivités.

*Les articles 33 et 34 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) publiée le 24 mars 2014 ont apporté d'importantes modifications à la gouvernance des politiques publiques de l'hébergement et du logement des personnes défavorisées : les deux documents de planification centraux qu'étaient les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI) fusionnent sous la nouvelle appellation « plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » (PDALHPD).

*« Les travaux d'observation sociale du Club créent de la donnée ouverte c'est-à-dire partagée. La donnée ouverte est un bien commun disponible pour tous (SIAO, Conseil Consultatif des Personnes Accueillies/accompagnées, opérateurs associatifs, institutionnels). Nous construisons une infrastructure qui fournit de l'aide à la décision, qui permet d'améliorer les pratiques, les fonctionnements, de développer les services. Cette construction accroît aussi la transparence de l'action publique et facilite la participation des personnes accueillies /accompagnées aux processus de décision. **L'observation sociale crée donc de la valeur** »*

Sylvie TAVIER, en charge de l'animation du Club
DRJSCS Midi-Pyrénées



SIAO 09

Sylvie BELLEFONT

Coordinatrice du SIAO de l'Ariège

"Cette seconde année de travail sur l'observation sociale nous a réellement permis de prendre la mesure des disparités d'organisation entre départements sur le volet urgence et insertion. Nous avons pu **questionner collectivement les impacts concrets de nos modes de fonctionnement**, notamment sur les questions de réitération des appels et de continuité de prise en charge des bénéficiaires. Par exemple en Ariège le taux d'admission positive (11%) pouvait paraître très bas par rapport à la moyenne régionale (29%). Mais il doit s'analyser au regard des autres variables comme l'orientation vers des places sans limite de durée, où l'Ariège a un taux d'orientation majeur (44% pour une moyenne régionale de 10%), ce qui a un impact sur le taux d'admission.

Il est de ce fait **très important de tempérer l'analyse qui peut être faite des statistiques d'activité des SIAO** : il ne faut pas en rester à un premier niveau de lecture mais plutôt chercher le lien avec le mode de fonctionnement du SIAO. C'est cette vigilance qu'a amené le travail engagé avec le club.

La dimension collective et interdépartementale du club permet également de prendre de la hauteur sur son fonctionnement et de le requestionner. En guise d'illustration, le SIAO 09 mène son activité en tentant d'être au plus proche de la loi : il mise avant tout sur l'inconditionnalité de l'accueil et sur la continuité de la prise en charge. Depuis fin 2013, **une réflexion partenariale départementale** nous a amené à réinterroger cette pratique ayant des effets pervers : trop de réponses négatives au 115 pouvait en effet faire disparaître une partie de la demande (démotivation des publics). La décision a ainsi été prise de recourir parfois à des "places tournantes" à durée limitée (3 jours) pour conserver le contact avec le public, notamment les plus isolés (hommes et jeunes). **Les échanges au sein du club sont venus alimenter cette réflexion en cours et conforter la décision du SIAO 09, de la DDCSPP et des partenaires départementaux de recourir à des places tournantes.**

C'est le type de valeur-ajoutée qui se dégage de ce travail collectif sur l'observation sociale : **il ne s'agit pas de pointer un modèle idéal vers lequel tous les SIAO devraient tendre, mais plutôt d'ajuster son fonctionnement au regard des bonnes pratiques repérées et des contextes locaux.** Et le fait de disposer d'une vision régionale est par ailleurs très intéressant dans le cadre de l'élaboration des rapports d'activité, cela permet utilement de situer le SIAO dans son environnement, tout en conservant une vigilance sur l'analyse des écarts.

Il semble de ce fait intéressant de poursuivre la dynamique engagée, d'autant que le Conseil Consultatif Régional des Personnes Accueillies / Accompagnées (CCRPA) a récemment rejoint la démarche, ce qui nous permet d'avoir leur regard et de garder constamment à l'esprit et dans nos réflexions le « fondement » de l'existence des SIAO.

Idées pour la poursuite de la démarche :

- > Maintenir la présence d'un "tiers neutre"
- > Travailler sur des "recommandations de bonnes pratiques" diffusables hors région, et facilitatrices pour la prochaine fusion avec Languedoc-Roussillon.



SIAO 31

Bruno GARCIA

Coordinateur du SIAO urgence
de Haute-Garonne

*Au terme de ces deux années, nous avons réussi à nous accorder au sein du club régional des SIAO sur une grille de lecture commune aux 8 départements, à la fois sur l'activité insertion et urgence : **cela relève presque de l'exploit tant les fonctionnements de chacun sont différents !** Certes, nous aurions pu viser encore plus loin, mais il fallait avant tout être pragmatiques pour s'accorder sur l'essentiel.*

*L'intérêt principal, c'est que nous disposons aujourd'hui d'une grille fiable et exploitable pour l'observation sociale. **Cela nous a incontestablement fait gagner en légitimité auprès de nos partenaires** : la dimension régionale apporte du poids, cela rend les données plus objectives car cela décale des seuls contextes locaux.*

*Outre le fait de se conformer aux exigences légales pour les SIAO, **l'observation sociale représente une véritable aide à l'élaboration des politiques publiques.** C'est donc essentiel de produire des données fiables et les plus neutres possibles pour que tous types d'acteurs (institutionnels, politiques, associatifs) puissent s'en saisir.*

*Et il faut être très vigilants dans l'analyse et conserver à l'esprit que l'observation sociale ne se fait pas qu'à partir de la lecture de tableaux. **Il est nécessaire de pondérer les chiffres en fonction des contextes locaux.** Par exemple, un SIAO qui fonctionne sans limite de durée de séjour pour l'attribution de places d'hôtel comptabilisera une demande, une prise en charge et une réponse positive ; alors qu'un SIAO qui fonctionne avec des attributions à la semaine va enregistrer une demande hebdomadaire pour la même famille (soit une cinquantaine de demandes, prises en charge, réponses pour l'année). Le taux d'activité du premier paraîtra bien plus faible que le second, alors que le taux d'occupation des places par la même famille est pourtant le même !*

*Il faut donc conserver cette dynamique au sein du club qui est avant tout un lieu d'échange de pratiques avec les SIAO et les DDSC-PP et qui offre la possibilité de s'extraire des seuls enjeux départementaux. Et **il faut continuer de travailler sur cette matière commune qu'est l'observation sociale, afin d'irriguer les autres démarches (diagnostics départementaux, diagnostics à 360°, rapports d'activités...).***

Souhaits pour la poursuite de la démarche :

Harmoniser les fonctionnements des SIAO volet urgence concernant les modes d'attribution des places et les durées de séjour.

Ce travail de mise à plat et d'harmonisation des modes de comptage pour l'observation sociale de l'activité des SIAO a non seulement permis de se conformer aux attentes du législateur mais également de dégager de nombreuses externalités positives tant pour les partenaires que pour les territoires (échanges de bonnes pratiques, gains de légitimité, éléments de mise en perspectives pour les rapports d'activité...).

Par ailleurs, ce développement d'un "savoir-faire coopératif", à partir de situations si hétérogènes, semble de bonne augure dans le contexte actuel de fusion des régions. L'engagement commun est à poursuivre (routinisation des remontées de données, harmonisation des pratiques de comptage, trame commune de rapport d'activité...) mais le socle partagé est désormais stabilisé.

Les bénéficiaires ultimes de l'observation sociale produite par le club des SIAO de Midi-Pyrénées sont les personnes accueillies/accompagnées. Les travaux ont gagné à intégrer le Conseil Consultatif Régional des Personnes Accueillies Accompagnées (CCRPA) comme membre du Club. Cela permet ainsi de travailler l'observation sociale « en 3D », avec plus d'acuité que la simple vision à deux dimensions (SIAO/services de l'Etat).

CC(R)PA – Aldo MAGGIORE

Représentant régional et national des personnes accueillies/accompagnées

Par rapport à d'autres régions, les SIAO de Midi-Pyrénées ont le mérite d'avoir engagé un travail en commun au travers du club régional. Cela permet d'échanger les bonnes pratiques et d'améliorer ainsi l'accueil et l'accompagnement des personnes en difficulté.

L'échange entre SIAO permet de se rendre compte que toutes les personnes ne souhaitent pas forcément rester sur Toulouse, et qu'une bonne coordination entre les partenaires permet de répondre au plus près des besoins des familles et d'améliorer leurs parcours.

L'observation sociale est essentielle pour analyser les

besoins car toutes les personnes accueillies sont des êtres humains et des citoyens de plein droit. Il faut bien garder à l'esprit que tout le monde est exposé à ces ruptures difficiles (pour raisons financières, sentimentales ou de santé). Et les personnes en difficulté sont bien plus capables de réfléchir sur leur parcours qu'on ne le croit. Il y a parmi elles des anciens avocats, notaires ou médecins : personne n'est épargné et à ce titre tous les efforts doivent être entrepris pour améliorer le fonctionnement des SIAO.

Souhaits pour la poursuite de la démarche :

Connecter d'autres acteurs à la démarche (SPIP pour faciliter la réinsertion des personnes sortantes de prison ; « permanences d'accès aux soins de santé » - PASS pour informer toutes les personnes sur leurs droits en matière de santé).

Document rédigé par Mathieu DAUPLEIX sur la base d'entretiens réalisés en juin 2015 avec des membres du club régional des SIAO.

Pour plus de renseignements sur la démarche, contacter Sylvie TAVIER, en charge de l'animation du club des SIAO de Midi-Pyrénées (sylvie.tavier@drjscs.gouv.fr)