

# **FICHE TECHNIQUE**

## **Relative à la mise en place du service intégré de l'accueil et de l'orientation**

Améliorer la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, implique une refondation profonde du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Dans le cadre de la stratégie nationale pour la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées 2009-2012, après un travail de consultation avec le secteur associatif et les services de l'Etat, **le secrétaire d'Etat au Logement et à l'Urbanisme Benoist Apparu a annoncé le 10 novembre 2009 les grands axes de cette refondation. La présente fiche technique précise les modalités opérationnelles de mise en œuvre du service intégré de l'accueil et de l'orientation.**

- **1. Principes fondamentaux:**

-**Inconditionnalité de l'accueil et continuité de la prise en charge : chaque personne et famille sans domicile fixe ou risquant de l'être, ayant besoin d'un hébergement, doit pouvoir y accéder, en urgence si nécessaire, et y demeurer jusqu'à son orientation vers une proposition adaptée.**

-**le « logement d'abord » : L'hébergement ne doit pas être une étape indispensable, et lorsque la situation du ménage le permet, l'accès direct au logement doit être privilégié, avec un accompagnement si nécessaire. Chaque personne et famille accueillie dans un hébergement ne doit y rester que le temps nécessaire, et accéder au logement dans les meilleurs délais dès lors qu'elle y est prête.**

-**l'accès au service public : Toute personne en ayant besoin doit pouvoir trouver un service de l'accueil et de l'orientation en tout point du territoire, sans discrimination, et apportant une réponse à ses besoins.**

- **2. Objectifs du service intégré d'accueil et d'orientation**

- **Simplifier les démarches d'accès** à l'hébergement ou au logement (ordinaire ou adapté) pour les personnes sans domicile fixe, et simplifier l'intervention des travailleurs sociaux qui les accompagnent ;

- **Traiter avec équité les demandes** en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante; orienter la personne en fonction de ses besoins et non seulement en fonction de la disponibilité de telle ou telle place ;

- **Coordonner les différents acteurs, de la veille sociale jusqu'au logement** et améliorer la fluidité hébergement – logement ;

- **Participer à la constitution d'observatoires locaux**, afin de mieux évaluer les besoins et les réponses apportées. Le recueil de données alimentera les travaux du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion, ainsi que l'analyse des besoins sociaux des CCAS.

- **3. Mise en place d'opérateurs dédiés pour le service intégré d'accueil et d'orientation**

Le service intégré d'accueil et d'orientation est mis en place par le préfet à **l'échelle départementale. Les modalités d'organisation de ce service tiendront compte de la taille, des caractéristiques et des problématiques propres aux départements, ainsi que des dispositifs**

## **déjà en place et répondant aux objectifs du service intégré de l'accueil et de l'orientation.**

**Les services déconcentrés de l'Etat chargés de la cohésion sociale ont un rôle de pilote :** Ils devront avoir un rôle moteur pour initier et accompagner le changement, et créer les conditions de nouvelles relations avec les opérateurs associatifs et les acteurs du logement. Pour les services de l'Etat, il s'agit de fixer les objectifs pour le SIAO, de déterminer le cadre général de l'action, d'allouer les moyens financiers, encourager la mutualisation de la gestion des places disponibles, et évaluer le fonctionnement et l'impact de ce nouveau service. Pour les opérateurs, il s'agit de contribuer à construire une réponse appropriée aux besoins des personnes, décloisonner leurs pratiques, optimiser leurs interventions par la mutualisation, participer à la mise en place des réponses identifiées dans les PDAHI en cours d'élaboration.

Le service intégré répond à deux niveaux de prise en charge des personnes sans domicile fixe ou risquant de l'être:

-« **l'urgence** »

-« **l'insertion** » (hébergement stable et logement).

Un opérateur unique doit être identifié pour la coordination de chacun de ces niveaux. Le choix des opérateurs et d'organisation est à l'initiative du préfet en fonction des contextes locaux : l'« urgence » et l'« insertion » pourront être gérées par un seul et même opérateur ou par deux opérateurs distincts. Les opérateurs pourront être de statut GIP, association ou un groupement d'associations. Ils seront liés à l'Etat par des conventions. Les missions précises confiées aux opérateurs et faisant l'objet de la convention sont détaillées ci après.

Dans tous les cas, le Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation doit remplir trois missions :

- proposer à toute personne qui en a besoin un accueil, une évaluation, une mise à l'abri si nécessaire et une orientation vers un hébergement ou un logement adapté ou non.
- Coordonner l'attribution des places d'urgence et l'attribution des places d'insertion et de logement adapté
- Contribuer à l'observation

Ces missions sont détaillées ci-après.

Il sera demandé aux services de l'état de choisir le ou les opérateurs départementaux et de conclure avec eux des conventions **autant que possible avant le 30 janvier 2010, et en tout état de cause avant le 30 mars 2010** pour un démarrage effectif et progressif dès cette date. L'opérateur « urgence » doit être totalement opérationnel au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2010 et l'opérateur « insertion » au plus tard le 1er juin 2010. Une telle réorganisation suppose **l'adhésion de tous les acteurs locaux et une réelle concertation sur les modalités opérationnelles**, ce qui sera la première tâche des opérateurs.

Ces dispositions entraînent des modifications importantes dans les pratiques, elles devront être intégrées dans les conventions liant l'Etat et chaque association gestionnaire de dispositif financé par l'Etat (notamment pour repreciser les modalités d'admission dans les établissements, la transmission des informations,...).

A travers l'enquête Flash ci jointe, les services déconcentrés sont invités à faire connaître l'existence éventuelle, d'ores et déjà, d'une organisation locale répondant aux objectifs visés, ou a défaut des conditions de sa mise en œuvre.

- **4. Missions des opérateurs**

Le SIAO est d'abord une organisation et une mise en réseau des acteurs et des moyens. Il peut le cas échéant être installé dans des locaux spécifiques si le contexte local le justifie.

Chaque département est invité à adapter le schéma décrit ci-dessous en fonction de ses problématiques locales.

L'association des collectivités et des bailleurs sociaux constitue un gage de réussite.

- **4.1 Missions de l'opérateur « urgence »**

#### **4.1.1 Coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence (qu'elles soient en foyers, hôtels...)**

-L'opérateur **propose à l'Etat une organisation des attributions des places d'urgence**, définissant pour chaque structure le mode d'accès (115, accueil direct « a la porte », conventions directes avec des équipes mobiles ou accueils de jour,...). Maintenir plusieurs modalités d'admission est nécessaire pour prendre en compte la diversité des comportements des demandeurs, et pour respecter une gestion « de proximité ». Le choix du mode d'accès pour chaque structure devra être fait en concertation avec les structures concernées et des représentants des usagers (par exemple grâce à des rencontres ouvertes à plusieurs conseils à la vie sociale). Il devra être réévalué au moins une fois par an et ajusté autant que de besoin pour garantir que ces modes d'accès sont les mieux adaptés aux demandeurs, et notamment les plus exclus.

-L'opérateur **élabore avec les services locaux de l'Etat les critères de l'évaluation préalable** à la décision d'admission dans les places d'urgence, et veille à la cohérence des différentes pratiques.

#### **4.1.2 Réguler et contribuer à l'observation locale de l'hébergement d'urgence**

-L'opérateur **tient à jour une base de données recensant toutes les prises en charge des personnes faisant appel au dispositif d'urgence**. Il est informé quotidiennement de toutes les admissions, par chaque structure gérant des places d'urgence, et quels que soient les modes d'accès retenus. L'information recueillie sera donc complète : elle intégrera les données recueillies par les 115, mais sera élargie aux places d'urgence non gérée par le 115.

- L'opérateur réunit régulièrement les acteurs compétents pour **évaluer la situation des personnes recourant à l'urgence de façon chronique, et identifier des réponses plus appropriées**. Il identifie ces situations à partir des données qu'il recueille. Il veille à ce que le principe de continuité soit bien respecté.

- A partir d'une concertation avec les acteurs de la veille sociale (Accueils de jour, équipes mobiles,...), l'opérateur veille à ce que les personnes en situation très précaire mais qui ne sollicitent pas d'elles même le dispositif d'hébergement d'urgence puissent y accéder.

-L'opérateur a un rôle de prévention des remises à la rue liées à l'exclusion des structures d'hébergement. Il met en place une coopération entre acteurs afin que, dans la mesure du possible, à minima un hébergement d'urgence puisse être proposé.

#### **4.1.3 Coordonner les acteurs de la veille sociale**

-L'opérateur organise régulièrement des rencontres entre acteurs de la veille sociale afin de favoriser la coopération entre tous, la recherche collective de solutions face aux difficultés rencontrées.

-L'opérateur travaille avec l'Etat à la définition des secteurs couverts par les équipes mobiles, et veille à ce que l'ensemble du territoire soit « maillé » par une équipe « référente ». Il favorise le lien entre équipes mobiles psychiatrie précarité, équipes mobiles sociales, et services de médecine.

#### ➤ 4.2 Missions de l'opérateur « insertion »

*Il veillera à la bonne articulation des missions décrites dans les points suivants, en particulier pour que ce se soit bien l'évaluation préalable de la situation des ménages qui guide leur orientation vers un dispositif ou un autre (hébergement ou logement).*

#### 4.2.1 Gérer en direct l'attribution de toutes les places d'hébergement « insertion » (stabilisation, insertion...)

##### **-Recenser la demande :**

L'opérateur est « **guichet unique** » : **il reçoit toutes les demandes d'hébergement hors urgence** (stabilisation, insertion..) et hors dispositif spécifique asile. **Il tient à jour en temps réel, une base de données avec l'évaluation de la situation de tous les ménages en attente d'hébergement et le type de solution recherchée.** Les demandes d'hébergement n'auront donc plus à être adressées directement à un ou plusieurs centres, mais seront systématiquement adressées à l'opérateur chargé de toutes les collecter.

Les demandes s'appuient sur une évaluation réalisée par un ou plusieurs travailleurs sociaux, (structures d'hébergement, CCAS,...) en concertation avec le demandeur, établie selon une grille d'analyse standard mise en place par l'opérateur. L'évaluation permet de préciser le besoin: un hébergement collectif, un appartement en diffus... Si l'évaluation conduit à préconiser une formule intermédiaire entre hébergement et logement ordinaire de préférence à un hébergement, l'opérateur procède comme indiqué au point 4.2.2.

Les demandes peuvent être exprimées par tout travailleur social, qu'il travaille en équipe mobile, accueils de jour, hébergement d'urgence, prison, hôpital, CCAS ou services départementaux...

L'opérateur informe les travailleurs sociaux lorsqu'une demande est déjà en cours pour un ménage, afin d'avoir une évaluation partagée, coordonnée par un seul travailleur social « référent ».

L'opérateur est informé des ménages reconnus prioritaires en vue d'un hébergement par la commission DALO.

Pour faciliter l'enregistrement et la gestion des demandes, un outil informatique (type formulaire Internet), développé au niveau national en lien avec certains opérateurs et représentants des services de l'Etat sera mis en place dès début 2010. Cet outil sera à terme intégré dans un Système d'information AHI plus complet et performant, en cours d'élaboration et prévu pour 2011.

##### **-Orienter les demandeurs vers l'offre disponible.**

L'opérateur est chargé d'organiser le processus d'attribution des places disponibles dans tous les hébergements, au bénéfice des demandeurs recensés. Formellement, **l'opérateur désigne à chaque structure d'hébergement les ménages qu'elle accueille.**

La règle est donc que les responsables d'établissement ne choisissent plus eux même les personnes hébergées, qui seront orientées par l'opérateur en charge de cette mission, ce qui n'exclut pas une possibilité de « refus » argumenté, et doit se faire dans le respect du projet d'établissement (notamment en termes de public accueilli). Pour autant, en ce qui concerne les CHRS, la décision finale et formelle d'admission reste du ressort du directeur d'établissement, et ces évolutions peuvent faire l'objet de modalités particulières à définir entre les représentants de l'Etat et les établissements, par exemple à travers une charte.

L'opérateur n'a pas vocation à prendre des décisions unilatérales, mais plutôt d'animer une **commission**, dont les membres seront définis en fonction du contexte local, et dans laquelle les

**représentants des structures d'hébergement sont les acteurs principaux, aux côtés de l'Etat, des collectivités locales (conseil général, communes, et EPCI), et des représentants des bailleurs sociaux. Cette commission permettra d'élaborer des critères communs sur la capacité des personnes à accéder au logement et sur le choix de l'orientation proposée en fonction des besoins recensés.**

Dans tous les cas, l'État, garant du droit à l'hébergement et au logement, et financeur, aura l'autorité sur le processus.

#### **4.2.2 Identifier et orienter les personnes ayant besoin d'un logement de transition ou adapté : formule intermédiaire entre hébergement et logement banal (Résidences sociales dont maisons relais, logements en intermédiation locative...)**

##### **-Recenser la demande :**

Les demandes portant sur ce type de formule, quel que soit leur destinataire initial, et celles des personnes désignées comme prioritaires au titre du DALO auxquelles le préfet doit proposer un logement dans un délai réglementaire, devront être portées à la connaissance de l'opérateur.

##### **-Orienter les demandeurs vers l'offre disponible.**

Les offres disponibles dans les différents types de formules devront être communiquées en temps réel à l'opérateur.

L'opérateur organisera une pré-attribution concertée des logements, par exemple, sous la forme d'une commission réunissant les gestionnaires des résidences sociales, dont les pensions de famille, les gestionnaires des RHVS, les associations locataires ou ayant un mandat de gestion de logements dans le parc social ou privé et les collectivités territoriales, ainsi que le cas échéant d'autres réservataires. La commission associera en tant que de besoin les bailleurs sociaux dont des logements sont loués à des associations, de façon à rendre transparente l'attribution de ces logements et de faciliter le passage au statut de locataires des personnes bénéficiant d'un bail glissant.

Le préfet dispose de droit de réservation sur les résidences sociales, même si la convention APL n'en a pas fixé le pourcentage, ni prévu les modalités de choix de gestion ou de choix des personnes accueillies. Selon le contexte local, les commissions « hébergement » et « logement d'insertion » seront séparées (avec éventuellement des fonctionnements distincts) ou ne feront qu'une. La cohérence avec les dispositifs existants (accords collectifs, etc..) est une absolue nécessité.

#### **4.2.3-Favoriser l'accès au logement « ordinaire » des personnes hébergées ou en formule de logement intermédiaire entre hébergement et logement banal.**

##### ***-Recenser la demande***

L'opérateur **tient à jour en temps réel une base de données nominative des ménages hébergés dans des dispositifs financés par l'Etat ou logés en logements de transition, prêts et en attente de logement social « ordinaire ».** Le cas échéant, est mentionné la nécessité d'un accompagnement social vers et dans le logement. Cette donnée sera collectée à terme par le Système d'information AHI.

L'opérateur **s'assure que tous les ménages concernés qui sont demandeurs d'un logement locatif social dont ils seraient locataires directs, sont bien inscrits au fichier de la demande de logement social et disposent d'un « numéro unique ».**

##### ***-Orienter les demandeurs vers l'offre disponible.***

L'opérateur fait connaître aux services compétents de la préfecture ainsi qu'aux autres réservataires, en permanence, les besoins en logement recensés et les demandes répertoriées, qu'il convient de

satisfaire pour améliorer la fluidité hébergement - logement.

#### **4.2.4-Etre observatoire local de l'hébergement (hors urgence), du logement d'insertion, et de l'accès au logement des personnes hébergées.**

Les informations collectées par l'opérateur lui permettront de contribuer à une mission d'observatoire, dans le cadre du PDAHI, par exemple pour connaître le type de demandes d'hébergement le mieux ou le moins bien satisfaites, ou encore le nombre de personnes hébergées réellement prêtes et en attente de logement et d'aller ainsi vers une meilleure connaissance des besoins. A terme cette observation sera facilitée par le développement du système d'information AHI.