

Aménagement, nature

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DU LOGEMENT
ET DE L'URBANISME

Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

NOR : DEVA1014065C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme à Madame et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département.

Dans le cadre du Chantier national prioritaire 2008-2012, après un travail étroit de concertation entre le secteur associatif et les services de l'État, j'ai annoncé le 10 novembre 2009 les grands axes de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. Cette dernière porte tant sur la veille sociale et sur l'hébergement, que sur l'accès au logement. L'articulation entre ces différentes étapes est indispensable pour mener une politique publique cohérente et efficace et pour replacer la personne au cœur du système.

Cette stratégie repose sur l'organisation d'un véritable « service public de l'hébergement et de l'accès au logement », basé sur trois principes fondamentaux :

- la continuité de la prise en charge des personnes ;
- l'égalité face au service rendu ;
- l'adaptabilité des prestations aux besoins des personnes.

L'objectif est d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, et de construire des parcours d'insertion adaptés, conduisant chaque personne à une amélioration de ses conditions de vie et à son autonomie. Cela passe par une réforme profonde de notre dispositif d'accueil, qui doit s'adapter à la réalité de parcours marqués par des ruptures, et toujours offrir une possibilité de « recommencement ».

Se placer du point de vue de l'utilisateur implique de rendre plus simples, plus transparentes et plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif d'hébergement, et de favoriser dès que possible l'accès au logement. Il convient d'intervenir le plus en amont pour prévenir l'exclusion, et, si cela n'a pas été possible, de proposer à chaque personne une orientation adaptée à sa situation personnelle, en privilégiant, pour les personnes qui en ont la capacité un accès rapide au logement autonome ou accompagné. Cet objectif ne pourra pas être atteint si chaque structure agit isolément. L'enjeu est bien de favoriser un travail coordonné des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

Dans cette perspective, je vous demande de mettre en place dans chaque département un service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et de conclure une convention qui en précise les modalités avec un opérateur que vous chargerez d'assurer cette fonction (*cf.* annexe I).

MISSIONS DES SIAO

L'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état.

Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Les établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 informent en temps réel de leurs places vacantes le représentant de l'État qui répartit en conséquence les personnes recueillies.

À la demande du représentant de l'État, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve de son accord. »

1. Régulation des orientations

Le SIAO a vocation, sous l'autorité de l'État, à disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition. Il reçoit toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation. Cela implique une évaluation de qualité et un ajustement personnalisé des réponses apportées : hébergement ou logement, avec ou sans accompagnement, selon les besoins.

Le SIAO doit constituer une « plate-forme unique » qui doit favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion dans le cadre de la nécessaire fluidité vers le logement. Il vise toutes les personnes, notamment celles qui se présentent en dehors du chef-lieu de département.

C'est pourquoi il faut privilégier la voie de l'opérateur unifié du SIAO traitant à la fois de l'urgence et de l'insertion, ainsi que du logement de transition. Dans le cas contraire, dès la conception de cette organisation, le lien entre les différents opérateurs devra clairement être établi.

Le SIAO effectue la régulation des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion et l'affectation des places vacantes. Il oriente les personnes ayant besoin d'une formule intermédiaire entre hébergement et logement vers l'offre disponible.

2. Coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement

Le SIAO doit instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement. Il doit également être en relation avec les gestionnaires des dispositifs qui s'adressent aux demandeurs d'asile pour contribuer à organiser une meilleure adéquation entre les besoins et l'offre au profit de ces publics. Les évaluations sociales devront être harmonisées, reconnues par tous, et être réalisées selon les cas par le dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion (accueils de jour, hébergement d'urgence...), les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS), ou les services sociaux polyvalents de secteur dans un cadre défini d'un commun accord entre l'État, les communes et les conseils généraux. Les orientations vers les solutions adaptées d'hébergement ou de logement seront décidées selon des modalités et des critères définis de manière partenariale.

3. Soutien à l'accompagnement personnalisé

Le SIAO doit veiller à la continuité de la prise en charge tout au long des parcours, notamment en s'appuyant sur la mise en place de référents personnels.

4. Observation

Le SIAO contribuera enfin à la mise en place d'observatoires locaux, nécessaires pour ajuster au fil du temps l'offre aux besoins.

CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SIAO

1. Pilotage du dispositif par l'État

Il vous appartient de piloter la mise en place du SIAO, de suivre son fonctionnement et d'évaluer l'action de l'opérateur que vous choisirez pour assurer cette fonction.

Le SIAO peut revêtir des formes infra départementales liées aux contextes locaux : prise en compte de bassins de vie cohérents avec d'autres dispositifs d'action sociale comme par exemple les zonages issus des pactes territoriaux pour l'insertion dans le cadre du revenu de solidarité active, ou encore les agglomérations. Dans ce cas, vous veillerez à ce qu'un opérateur assure la coordination et l'observation au niveau départemental.

Les services de l'État chargés de la cohésion sociale, et, en Île-de-France, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, sont chargés d'engager une large concertation avec l'ensemble des associations parties prenantes au SIAO et avec les partenaires institutionnels (collectivités locales, bailleurs sociaux, acteurs du logement adapté notamment), en lien avec les services de l'État chargés du logement, interlocuteurs privilégiés des bailleurs sociaux, dans un objectif partenarial de mise en place et de fonctionnement de ce service. Ils devront s'assurer de l'adhésion des acteurs de terrain parties prenantes du SIAO, notamment les gestionnaires des structures d'hébergement et de logement de transition, afin d'aboutir à la désignation consensuelle de l'opérateur unique et de partager ensuite la connaissance des places disponibles.

Cette concertation est un préalable indispensable pour asseoir la légitimité de l'opérateur chargé du SIAO. De sa capacité à fédérer l'ensemble des acteurs du département dépendra le bon fonctionnement de ce service.

L'État assurera l'évaluation du SIAO, six mois après sa mise en œuvre opérationnelle, puis régulièrement. Cette évaluation sera réalisée en concertation avec les comités consultatifs des usagers.

2. Choix de l'opérateur

Plusieurs modalités sont possibles pour choisir l'opérateur, selon les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément, et en particulier le point 2 de son annexe I. L'appel à projets, dès lors qu'il propose des critères de sélection clairs et transparents, est l'une des modalités envisageables. Cependant, vous pourrez conventionner directement avec un opérateur si, au terme de la concertation locale, ce choix fait consensus.

Je souhaite en tout état de cause que ce schéma soit adapté aux spécificités de chaque territoire (préexistence d'un dispositif d'orientation, implication des collectivités territoriales, étendue du territoire...).

Dans tous les cas, il apparaît absolument essentiel que l'acteur retenu soit légitime et reconnu pour sa capacité à coordonner l'ensemble des associations et acteurs du département et à impulser une dynamique collective.

Sur le fondement de l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles, vous officialiserez par arrêté le choix de l'opérateur.

3. Crédits pour l'installation

Des crédits de première installation dédiés à hauteur de 5,9 M€ vont être délégués aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale pour accompagner l'installation et le fonctionnement des SIAO dans les délais impartis. Cette enveloppe est une enveloppe d'amorçage, non reconductible, qui pourra, selon les besoins, financer l'émergence ou le renforcement de la fonction de coordination et d'animation du réseau des partenaires du département. Elle n'a pas vocation à financer des évaluations sociales dans la mesure où le SIAO est d'abord une organisation et une mise en réseau des acteurs et des moyens.

La répartition de ces crédits a été arrêtée en fonction des résultats de l'enquête menée auprès des services déconcentrés et du nombre de places d'hébergement existantes dans les régions (annexe IV).

En tout état de cause, à l'occasion de la mise en place de ce service, une rationalisation et une mutualisation des dispositifs existants de veille sociale doit être réalisée afin de permettre notamment des redéploiements de crédits au profit du SIAO.

4. Outil de gestion des demandes et de recensement de l'offre

Afin d'aider les opérateurs du SIAO à gérer le recensement de la demande et de l'offre et dans l'attente d'un système d'information intégré, en cours d'élaboration, permettant à terme la gestion de places et le suivi du parcours individualisé, il sera proposé, au plus tard le 15 septembre 2010, un outil de gestion des demandes doublé d'un dispositif organisationnel de recensement de l'offre.

Ce point appelant encore des arbitrages, une information plus spécifique vous sera donnée ultérieurement.

5. Délais

La mise en place des opérateurs du SIAO implique des changements profonds dans les pratiques professionnelles des acteurs de terrain, services de l'Etat, collectivités locales, bailleurs et associations, acteurs du logement adapté. Conscient de l'importance d'une véritable concertation menée localement avec les acteurs de terrain, principalement associatifs, je vous demande de veiller à ce que les SIAO soient totalement opérationnels au plus tard le 15 septembre 2010.

C'est bien la mise en service pleinement effective du SIAO, et non la signature d'une convention avec l'opérateur, qui doit intervenir avant cette date. Il est impératif en effet que cette organisation soit opérationnelle sur l'ensemble du territoire avant l'hiver prochain. Les processus de concertation, de sélection des opérateurs et de conventionnement doivent donc être lancés dès à présent pour une mise en œuvre progressive.

Je compte sur votre mobilisation pour mener cette réforme.

Fait à Paris, le 8 avril 2010.

*Le secrétaire d'État
chargé du logement et de l'urbanisme,*

B. APPARU

ANNEXES

Annexe I. – Fiche technique – Les grandes orientations du SIAO.

Annexe II. – Indicateurs devant être suivis par les SIAO de façon hebdomadaire.

Annexe III. – Précisions sur les formes juridiques possibles comme supports du SIAO.

Annexe IV. – Répartition des crédits pour la mise en place des SIAO.

ANNEXE I

OBJECTIFS, MISSIONS ET PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DES SIAO

1. Principes fondamentaux

l'inconditionnalité de l'accueil et la 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 ou 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 de conventions avec des opérateurs dédiés pour mettre en place 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. Chaque département est invité à adapter le schéma décrit ci-dessous en fonction de ses problématiques locales. Toutefois, en Île-de-France, des modalités spécifiques de mise en place du SIAO sont prévues et mentionnées dans la partie 5 de la présente annexe.

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.

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

Les services déconcentrés de l'État 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'État, 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.

Le choix des opérateurs et d'organisation est à l'initiative du préfet en fonction des contextes locaux. Il faut privilégier la voie d'un opérateur unique traitant de l'urgence et de l'insertion (dont le logement de transition ou adapté), mais si le contexte local le justifie, « urgence » et « insertion » pourront être gérées par deux opérateurs distincts, qui devront alors travailler en étroite collaboration. Les opérateurs devront être des entités juridiques dotées de la personnalité morale, liées à l'État par des conventions. L'annexe III précise les différentes formes juridiques que peut prendre un tel opérateur.

4. Missions des opérateurs

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).

Pour les opérateurs chargés du SIAO, il s'agit de contribuer à construire une réponse appropriée aux besoins des personnes, décloisonner les pratiques, optimiser les interventions par la mutualisation, participer à la mise en place des réponses identifiées dans les PDAHI en cours d'élaboration.

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'État une organisation des attributions des places d'urgence, définissant pour chaque structure le mode d'accès (115, accueil direct « à la porte », conventions directes avec des équipes mobiles ou accueils de jour...). Il indique également ses modes de coopération et de collaboration avec la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile. 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'État 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, dont les modalités de constitution et de consultation doivent être compatibles avec les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, 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 régulées 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 issues des évaluations médicales, psychiques et sociales qu'il recueille à titre confidentiel. Il veille à ce que le principe de continuité soit bien respecté.

À 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-mêmes 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, a 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'État à la définition des secteurs couverts par les équipes mobiles, et veille à ce que l'ensemble du territoire soit « maillé » par une équipe « référent ». 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 de stabilisation et d'insertion hors urgence et hors dispositif spécifique asile. Il tient à jour en temps réel une base de données, dont les modalités de constitution et de consultation doivent être compatibles avec les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, 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 ou CIAS, services sociaux polyvalents de secteur...) 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, éventuellement assortie d'une mesure d'accompagnement social vers et dans le logement, 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 une famille afin d'avoir une évaluation partagée et coordonnée par un seul travailleur social.

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, développé au niveau national en lien avec certains opérateurs et représentants des services de l'État, sera mis en place. À terme, un système d'information AHI plus complet et performant, en cours d'élaboration, sera déployé et opérationnel en 2012.

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 que les responsables d'établissement ne choisissent plus eux-mêmes 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, ces évolutions peuvent faire l'objet de modalités particulières à définir entre les représentants de l'État et les établissements, par exemple à travers une charte.

L'opérateur n'a pas vocation à prendre des décisions unilatérales, mais plutôt à 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'État, des collectivités locales (conseil général, communes, et EPCI), et des représentants des bailleurs sociaux. En fonction des contextes locaux, cette commission peut associer tout autre partenaire. Les orientations devront bien entendu prendre en considération les choix et les attentes des demandeurs.

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.

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 doit également identifier les différentes solutions disponibles de logement intermédiaire pour les personnes sortant d'hébergement.

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 résidences hôtelières à vocation sociale (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 nominatives des ménages hébergés, prêts et en attente de logement social « ordinaire », dont les modalités de constitution et de consultation doivent être compatibles avec les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans des dispositifs financés par l'État ou logés en logements de transition. Le cas échéant, est mentionnée la nécessité d'un accompagnement social vers et dans le logement adapté en contenu et en intensité à la situation de la personne. 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. Être 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, selon les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, 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. À terme cette observation sera facilitée par le développement du système d'information AHI.

5. Situation en Île-de-France

En Île-de-France, l'organisation du service intégré d'accueil et d'orientation doit être pilotée au niveau régional. En effet, les articles L. 345-2 et L. 345-2-1 du code de l'action sociale et des familles

prévoient que dans cette région « un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'État dans la région ». De plus, la circulaire du 27 juillet 2009 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État en Île-de-France prévoit la mise en place d'une direction régionale et interdépartementale pour l'hébergement et le logement (DRIHL), compétente en matière de veille sociale et d'urgence.

Le groupement opérationnel de coordination de l'hébergement d'urgence (GOCHU) qui assure une meilleure coordination des 115 d'Île-de-France, constitue déjà une première étape de mise en réseau et de coordination des acteurs de la veille sociale dans cette région. Dans le cadre d'un protocole établi par ce groupe, le passage d'une approche départementale à une approche interdépartementale et régionale permet une plus grande efficacité et une meilleure adaptation des réponses aux besoins des publics franciliens.

L'inspection générale des affaires sociales a été missionnée pour mener une expertise afin d'éclairer l'État et ses partenaires (collectivités territoriales et associations) sur les modalités d'organisation les mieux adaptées pour assurer la veille sociale et l'urgence en Île-de-France, et plus précisément les missions suivantes :

- l'articulation des maraudes et leur coordination ;
- la mise en place d'un service intégré de l'accueil, d'évaluation et d'orientation qui devra assurer les missions d'urgence et d'insertion ;
- la supervision des allocations de ressources des places hôtelières ainsi que le suivi des demandes.

Les propositions de l'IGAS, qui seront remises d'ici l'été, devront éclairer la mise en place des SIAO franciliens.

ANNEXE II

Indicateurs devant être suivis par les SIAO et transmis aux services locaux de l'État de façon hebdomadaire. Les indicateurs stabilisés seront présentés plus précisément prochainement, quand les orientations définitives auront été arrêtées concernant les systèmes d'informations/outils informatiques mis à disposition des SIAO.

Urgence

1. Nombre de ménages (et de personnes physiques) hébergés dans le dispositif « urgence ».
2. Nombre de ménages (et de personnes physiques) entrant dans le dispositif d'urgence, selon le mode d'orientation (115 ou autres).
3. Nombre de ménages (et de personnes physiques) n'ayant pas pu avoir une prise en charge, avec précisions sur les motifs de l'absence de prise en charge.
4. Nombre de places vacantes (non occupées).
5. Caractéristiques des ménages (et des personnes physiques) hébergés à leur entrée et sortie de l'hébergement (dont mode d'hébergement ou de logement à la sortie).
6. Nombre de ménages (et de personnes physiques) hébergés prêts au logement.
7. Durée moyenne du séjour.

Insertion

1. Nombre de ménages (et de personnes physiques) hébergés dans le dispositif « insertion ».
2. Nombre de ménages (et de personnes physiques) pour lesquels une demande d'hébergement d'insertion a été transmise au SIAO (et caractéristiques de la demande).
3. Nombre de ménages (et de personnes physiques) ayant eu une orientation, suivie d'une admission effective, par le SIAO, (par type d'orientation et de public).
4. Nombre de ménages (et de personnes physiques) en attente d'orientation (selon le type de structures recherchées).
5. Nombre de places vacantes (non occupées).
6. Caractéristiques des ménages (et personnes physiques) hébergés à leur entrée et sortie de l'hébergement (dont mode de sortie de l'hébergement d'insertion : orientation à l'issue de la prise en charge).
7. Nombre de ménages (et de personnes physiques) hébergés prêts au logement.
8. Durée moyenne du séjour.
9. Pourcentage de ménages logés, en tant que locataires ou sous-locataires, qui n'ont eu, ni impayé de deux mois au moins, ni problème de voisinage :
 - à six mois ;
 - à un an à compter de la signature du bail en distinguant les personnes ayant bénéficié d'un accompagnement post relogement des autres, celles en logement social ou en logement privé.

ANNEXE III

LES GROUPEMENTS DE COOPÉRATION SOCIALE OU MÉDICO-SOCIALE (GCSMS) ET LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC (GIP)

Aucune forme n'est prescrite sur le Plan national, la forme juridique du SIAO doit être appréciée au niveau local (association, GCSMS, GIP...).

1. Les groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS)

Un nouvel instrument juridique est désormais à la disposition des intervenants du secteur social et médico-social : le groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS).

Il s'adresse spécifiquement à ce secteur et vient en complément des outils existant jusque là en matière de coopération tels que les groupements d'intérêt économique (GIE), les groupements d'intérêt public (GIP)...

Inspiré du groupement de coopération sanitaire, le GCSMS est issu de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ; toutefois, les textes permettant sa mise en œuvre ne sont parus qu'en 2006.

1.1. Nature juridique

Le GSMS est doté de la personnalité morale. Il poursuit un but non lucratif.

Sa nature juridique varie en fonction du statut de ses membres, contrairement au GIP, obligatoirement de droit public, et au GIE, obligatoirement de droit privé.

Ainsi, le GCSMS peut être de droit public lorsque ses membres sont de droit public, ou de droit privé lorsqu'il ne comporte que des membres de droit privé.

Dans les autres cas, le choix du statut est laissé aux membres avec toutes les conséquences qu'il implique (régime comptable, fiscalité, situation juridique des personnels...).

1.2. Objet

Le GCSMS est un outil technique qui a notamment pour objectif de permettre aux acteurs du secteur social et médico-social une meilleure adaptation à l'évolution des besoins.

La coopération doit en effet permettre de favoriser la coordination et la complémentarité des prises en charge et accompagnements assurés par les établissements et services ainsi que garantir leur continuité.

Il convient de remarquer qu'en matière de coopération, le GCSMS est la formule juridique offrant le plus large champ d'activités.

En effet, outre la mutualisation de moyens (locaux, véhicules, personnel...), la mise en commun de services (juridiques, comptables...) ou d'équipements (restauration...), il permet des interventions communes de professionnels ou encore l'exercice direct de missions et prestations habituellement exercées par un établissement ou service du secteur social et médico-social.

Le principe de coopération, fondé sur une démarche volontaire dans le secteur social et médico-social, participe ainsi à rompre l'isolement de certaines structures ou professionnels, à réaliser des économies d'échelle, à améliorer la qualité des prestations par une prise en charge globale des usagers...

1.3. Modalités de création

Le GCSMS peut être constitué avec ou sans capital.

Sa création se fait par la rédaction d'une convention constitutive qui est transmise au préfet de département pour approbation et pour publication au recueil des actes administratifs de la préfecture.

La convention constitutive traduit l'accord des parties concernant les objectifs, les missions ainsi que les règles de fonctionnement de la structure.

Elle indique la répartition des tâches entre le groupement et ses membres ainsi que certaines mentions obligatoires : dénomination et siège du groupement, nature juridique, durée (qui peut être à durée indéterminée), règles d'adhésion, de retrait et d'exclusion des membres...

Après sa constitution, le GCSMS peut admettre de nouveaux membres. De même qu'en cours d'exécution de la convention, tout membre peut, sous certaines conditions, se retirer du groupement à l'expiration d'un exercice budgétaire.

1.4. Organisation

Le GCSMS est constitué de deux ou plusieurs membres qui peuvent être :

- des professionnels des secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires ;
- des établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- des personnes morales gestionnaires de droit public ou de droit privé.

Les établissements de santé peuvent adhérer au GCSMS.

Il est à noter que la composition du GCSMS est largement ouverte car elle peut avoir pour membres des personnes physiques, ce qui n'est pas le cas d'un GIP par exemple.

L'organisation institutionnelle d'un GCSMS est légère, elle s'articule autour d'une assemblée générale et d'un administrateur unique.

L'assemblée générale est composée de l'ensemble des membres. Elle se réunit au moins une fois par an. Sauf mention contraire dans la convention constitutive, la présidence de l'assemblée générale est assurée par l'administrateur du groupement.

Le GCSMS est administré par un administrateur élu en son sein par l'assemblée générale parmi les personnes physiques ou les représentants des personnes morales, membres du groupement. Son mandat est d'une durée de trois ans renouvelable.

Concernant le personnel du GCSMS, il peut être mis à disposition par les membres du groupement ou être salariés du groupement.

1.5. Sources législatives et réglementaires

Code de l'action sociale et des familles :

- article L. 312-7 ;
- articles R. 312-194-1 à R. 312-194-25.

2. Les groupements d'intérêt public (GIP)

Quels sont les principaux caractères d'un GIP ?

La liberté de définition des objectifs (dans le cadre réglementaire définissant principalement les contrôles) qui se traduit par la formalisation d'une convention constitutive réglant les rapports entre les partenaires et les finalités du groupement : l'importance des libres dispositions conventionnelles est la contrepartie du laconisme de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 et des textes législatifs et réglementaires qui ont suivi.

La spécificité juridique qui se traduit par la création d'une nouvelle catégorie de personnes publiques consacrée par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France : dans le silence de la loi, la jurisprudence et la doctrine tendent à aller chercher ses caractéristiques dans d'autres « objets » juridiques (établissements publics, EPIC, EPA, GIE...), alors que le législateur a voulu créer clairement une nouvelle catégorie.

La généralité des partenaires : tous les types de partenaires publics mais également de partenaires privés (s'ils ont la personnalité morale) peuvent être membres.

La majorité publique : tant au niveau du conseil d'administration qu'au niveau de l'assemblée, les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé en charge d'un service public doivent avoir la majorité.

La limitation de durée : les GIP sont créés pour une « durée déterminée », même si celle-ci n'est pas précisée par les textes et qu'ils peuvent être reconduits : il n'y a pas vocation à la pérennité, mais depuis 1982, la pratique montre que la reconduction est la pratique majoritaire.

La prééminence des contrôles publics que ce soit en matière d'information ou d'observation.

Une fiche technique détaillée sur les GIP est disponible auprès de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : Cyrille Martin (cyrille.MARTIN@social.gouv.fr) ou Geneviève Castaing (genevieve.CASTAING@social.gouv.fr).

ANNEXE IV

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PREMIÈRE INSTALLATION DES SIAO

SERVICES DÉCONCENTRÉS	RÉPARTITION RÉGIONALE de la dotation de 5,9 M€
Alsace	151 410
Aquitaine	164 178
Auvergne	50 000
Basse-Normandie	83 499
Bourgogne	131 123
Bretagne	147 964
Centre	183 603
Champagne-Ardenne	98 930
Corse	50 000
Franche-Comté	73 864
Haute-Normandie	171 384
Île-de-France	2 017 863
Languedoc-Roussillon	145 457
Limousin	50 000
Lorraine	260 366
Midi-Pyrénées	143 436
Nord-Pas-de-Calais	505 144
Pays de la Loire	191 515
Picardie	158 851
Poitou-Charentes	104 648
Provence-Alpes-Côte d'Azur	375 980
Rhône-Alpes	540 784
971 – Guadeloupe	25 000
972 – Martinique	25 000
973 – Guyane	25 000
974 – Réunion	25 000
Total général	5 900 000