

Modalités de mise en place de la préfiguration du SIAO Urgence de Paris par le GIP Samusocial de Paris – Feuille de route

Eléments de contexte

Dans le cadre du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et le logement, une stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées a été décidée, en privilégiant l'accès au logement d'abord. Pour parvenir à cet objectif, un parcours simplifié et fluidifié de l'usager est visé en réformant notamment le dispositif d'accueil et en créant par département un Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) y incluant les dimensions de l'urgence et de l'insertion.

S'agissant de l'Ile-de-France, un rapport d'août 2010 de l'Inspection Générale des Affaires Sociales relatif à l'organisation de la veille sociale régionale préconise, au titre de la densité du maillage francilien (en nombre d'opérateurs...) et des effectifs d'usagers considérés, l'installation de deux SIAO distincts par département : un SIAO Urgence et un SIAO insertion.

C'est dans ce contexte que le GIP Samusocial de Paris, en la personne de son Président-Fondateur, le Dr X. Emmanuelli, s'est vu confié par le Préfet de Région Ile-de-France, Préfet de Paris, M. D. Canepa, la préfiguration du SIAO Urgence de Paris, au travers d'une lettre de mission datée du 8 novembre 2010. Ce courrier resitue le contexte réglementaire de mise en place des SIAO, décline les missions opérationnelles de cet outil de service public de l'hébergement et du logement, définit son périmètre d'action dans le champ de l'urgence sociale parisienne et invite enfin le Samusocial de Paris à présenter des premières propositions d'organisation quant à la mise en œuvre de cette préfiguration.

Le Conseil d'Administration du GIP Samusocial de Paris, réuni en séance extraordinaire le 10 novembre 2010, a validé, à l'unanimité, le principe de cette préfiguration du SIAO Urgence de Paris par le Samusocial de Paris et a mandaté la Direction Générale du GIP pour lui faire part de suggestions de mise en place et de fonctionnement de cette nouvelle mission. Ces pistes de travail ont été présentées et validées, dans cette note, à l'occasion du Conseil d'Administration, réuni en séance ordinaire le 16 décembre 2010. Cette première feuille de route reste volontairement synthétique et indicative.

S'agissant de la conception que le GIP Samusocial de Paris se fait de cette mission lui ayant été confiée : le Samusocial de Paris a la conviction que la notion d'urgence sous-jacente au SIAO Urgence ne pourra s'imaginer autrement que dans une logique d'actions transversales, dans un même objectif d'accueil inconditionnel à l'hébergement d'urgence et au secteur de la santé via les urgences sanitaires, les dispositifs de santé publique (lutte contre la tuberculose et équipes psychiatriques spécialisées, cf étude SAMENTA).

En effet, seule cette double composante des champs sanitaire et social inhérente au SIAO Urgence de Paris permettra de prendre pleinement en compte la fragilité des personnes les plus démunies à la rue, que ce soit en orientant ces usagers vers des centres d'hébergement adaptés (LHSS, voire LAM) ou que ce soit en assurant la prise en charge de publics sans papier et migrant (et de se questionner sur le fond avec l'ensemble des partenaires sur les conditions et les issues de cet accueil).

Propositions

Reprenant les axes de travail prioritaires fixés par la lettre de mission adressée par les services de l'Etat, le GIP Samusocial de Paris s'attachera à développer le SIAO Urgence de Paris autour des actions suivantes :

1. Mise en place opérationnelle du SIAO Urgence de Paris

Très concrètement, la création du SIAO Urgence de Paris devra rapidement produire des résultats, au chapitre desquels :

- La mise en œuvre de conditions de régulation de l'ensemble de l'offre et de la demande d'hébergement d'urgence parisiennes. Cette démarche consistera dans un premier temps à rendre visibles toutes les places d'hébergement d'urgence de la capitale pour aboutir progressivement à leur régulation par le SIAO. Pour ce faire, deux résultats doivent être recherchés :
 - Organiser les modalités d'échanges d'information entre le SIAO Urgence de Paris et toutes les structures d'urgence quant à la gestion de leurs places.
 - Travailler à la mise en production d'un logiciel de régulation des places d'hébergement d'urgence et de sa base de données attenante. Dans l'immédiat, le GIP Samusocial de Paris s'appuiera sur une évolution de son logiciel Aloha, en y ajoutant un module « SIAO Urgence de Paris ». Ce fonctionnement ne constituera qu'une étape, en attendant la livraison par la DGCS de la solution informatique SI-SIAO que le SIAO Urgence Paris devra adopter dès que ce logiciel sera opérant.

A cette occasion, la notion même de régulation des places devra être questionnée pour que le SIAO Urgence de Paris trouve un équilibre entre sa gestion des disponibilités des opérateurs et celle des acteurs eux-mêmes, rendue tantôt souhaitable au titre d'une proximité, tantôt nécessaire par la spécificité du public accueilli (ex : hébergements d'urgence dédiés aux usagers toxicomanes, ou en situation de prostitution...). Ces aménagements seront à étudier structure par structure avec la Drihl de Paris et formalisés ensuite dans des conventions cadres (évolutives sous forme d'avenants).

- La coordination des maraudes parisiennes. En s'appuyant sur les organisations existantes déjà opérationnelles, tout en respectant la particularité de chacun des opérateurs impliqués, il s'agira de mieux articuler l'activité des maraudes à l'échelle de tout le territoire parisien. Dans cette optique, il conviendra de :
 - S'inscrire dans les travaux de coordination déjà engagés et notamment des coordinations de zone mises en place en 2009 au niveau des équipes d'interventions sociales, tout en élargissant cette dynamique aux maraudes d'évaluation et d'orientation (BAPSA, Samusocial de Paris, Recueil Social, DPP...). L'idée étant de mobiliser et de responsabiliser les acteurs locaux et de centraliser l'information de leurs actions.

A ce titre, une zone pilote (la zone centre-est, coordonnée par l'association « Aux Captifs, La Libération ») représentera une sorte de laboratoire des collaborations qui pourraient se nouer à terme entre le SIAO Urgence de Paris et l'ensemble des 4 zones parisiennes. En parallèle, un travail sera mené avec les 3 autres zones de Paris (protocole signalements, transmission d'informations...).

- Définir des principes généraux de coordination : sur le rôle de chacun des opérateurs, sur un plan géographique (en vue de limiter les zones non couvertes...) et d'un point de vue temporel (en évitant les chevauchements du fait d'une planification non partagée...).
- Privilégier la complémentarité des acteurs entre eux : au sein des maraudes d'évaluation et d'orientation, au sein des maraudes d'interventions sociales et entre les maraudes d'interventions sociales et maraudes d'orientation et d'évaluation. Il convient de tenir tout particulièrement compte de l'état de précarité sanitaire et psychique que peuvent présenter les utilisateurs, volontaires ou non d'une prise en charge.
- Envisager les interventions des maraudes à la fois dans la proximité (au local voire au micro-local, en lien avec les mairies d'arrondissement...) et dans un pilotage global
- Encourager et systématiser une coordination de l'action des opérateurs au bénéfice des usagers à la rue : en favorisant par exemple la tenue de réunion de synthèse autour de situations concrètes... Situation des collectifs d'usagers à envisager spécifiquement. Aller vers des démarches d'approche et d'orientation communes des publics rencontrés. Etre particulièrement attentif aux problématiques des collectifs et aux difficultés associées (violence, addictions, etc.).
- Renforcer en hiver la régulation centralisée des effecteurs de maraudes, spécialement dans le traitement des signalements de particuliers, sur la base conventionnelle d'un protocole et grâce à des outils techniques de géo-localisation (expérience menée lors de cette campagne hivernale 2010/2011 entre GIP Samusocial de Paris, CASVP, CRF, OMF, PCP => bilan à faire).

- Affiner sans cesse l'état des lieux du nombre et de la localisation des personnes à la rue. A ce titre, un rapprochement du SIAO Urgence de Paris avec le chantier de recensement initié par l'APUR sera nécessaire.
 - Favoriser la collaboration des maraudes parisiennes avec les champs hospitaliers général et psychiatrique (accès aux soins : SAU..., équipes mobiles psychiatrie et précarité...). A noter : les difficultés actuelles des hôpitaux à accueillir facilement les publics du SIAO Urgence.
 - Articuler l'action des maraudes parisiennes avec les dispositifs de sécurité civile (BSPP, PCP...).
 - Inclure les gares SNCF (et leurs alentours) dans le périmètre d'intervention des maraudes ainsi coordonnées¹.
 - Faciliter l'accès des maraudes identifiées aux places d'urgence gérées par le SIAO Urgence de Paris.
- Coordonner les accueils de jour : dans le cadre de la préfiguration du SIAO Urgence de Paris, cette coordination ne sera pas rendue effective mais simplement amorcée, en prenant attache auprès des opérateurs en question pour déterminer les enjeux de leur action au sein du SIAO : en terme de régulation de places d'hébergement, de répartition des files actives et d'accès aux prestations et en matière d'évaluation sociale².

En parallèle aux rencontres prévues avec la Drihl 75, le Département de Paris, la RATP, le SIAO Urgence de Paris pourrait représenter une possibilité offerte aux accueils de jour (ESI ou pas) d'être réunis, entre eux, de partager leurs interrogations (ex : situations de violence, problèmes d'alimentation des usagers, partenariats avec la psychiatrie...) pour faire remonter un certain nombre de considérations.

Au quotidien, plus qu'ailleurs encore, le SIAO Urgence de Paris devra respecter les orientations formulées, par les structures, en toute proximité avec les usagers. Le SIAO Urgence de Paris devra également veiller à préserver les passerelles des accueils de jour avec le « SIAO Insertion Paris », pour certains cas de personnes suivies.

2. Promotion du modèle institutionnel du SIAO Urgence de Paris auprès des partenaires

Concomitamment aux mises en place opérationnelles, le SIAO Urgence de Paris aura à démontrer l'intérêt de sa création auprès des différents opérateurs (associations...) et des institutions pour en faire des partenaires impliqués. De la valeur ajoutée générée par cette (ré)organisation dépendra l'adhésion de chacun à son fonctionnement. Six points sont à promouvoir :

- La notion de service public dont le SIAO Urgence de Paris sera le garant, notamment en terme d'accessibilité au dispositif (inconditionnalité) et à la continuité de prise en charge, en matière d'égalité de traitement des usagers face au service rendu, et en adaptant les prestations aux besoins des personnes. L'application de ces préceptes suppose que leurs bénéficiaires (les usagers) soient associés à leurs modalités de mise en place et à leur évaluation.
- En distinguant les autres missions du Samusocial de Paris (115, maraudes, CHU...) de la préfiguration du SIAO Urgence de Paris, il s'agira de travailler en ouverture et en partenariat avec tous les opérateurs de la veille sociale parisienne afin de les associer à l'action de ce nouveau modèle de coordination de l'urgence sociale à Paris
- Développer les collaborations du SIAO Urgence de Paris avec les acteurs de la santé : avec les opérateurs hospitaliers (généralistes au travers du SAMU15, des SAU, des PASS, ... et psychiatriques : CPOA, secteurs psychiatriques...) et les associations à vocation médicale (Croix-Rouge, Médecin du Monde, Comède, Médecins sans Frontières...)
- Anticiper et préparer les entrées justifiées dans le dispositif d'urgence sociale parisien en provenance des milieux pénitentiaires et de la (fin de) prise en charge par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance. Faire en sorte que le SIAO Urgence de Paris devienne à terme la porte d'entrée au dispositif d'urgence sociale parisien.
- Organiser et animer les rencontres et/ou les réunions nécessaires à la gestion des relations partenariales et institutionnelles
- Formaliser le plus possible les partenariats initiés dans le cadre du SIAO Urgence de Paris : conventionnements, rédaction de procédures, cahier des charges ...

¹ Cette mesure impliquera des moyens supplémentaires, tant sur le terrain qu'au niveau du SIAO Urgence de Paris. Qui plus est, le particularisme de cet environnement devra être considéré (ex : la Gare du Nord fréquentée notamment par un public toxicomane et/ou en situation de prostitution)

3. Contribution du SIAO Urgence de Paris à l'observation sociale

Vecteur de l'évolution du SIAO Urgence de Paris, une observation sociale de qualité permettra d'ajuster le dispositif aux besoins du public y recourant. 3 tâches à accomplir dans ce domaine, en sollicitant l'expertise de l'Observatoire du GIP Samusocial de Paris :

- Organiser les conditions institutionnelles et techniques d'une veille sociale parisienne en centralisant grâce au SIAO Urgence de Paris les données d'activité des opérateurs de l'urgence de la capitale (115 de Paris, maraudes et accueils de jour)
- Analyser à court terme les parcours des usagers faisant appel aux dispositifs d'urgence sociale, au cours de cet hiver 2010/2011. Poursuivre cette étude transversale des parcours tout au long de l'année. Rendre compte de ces données dans des bilans réguliers.
- Réussir à moyen terme à étudier les profils sociodémographiques des personnes à la rue (un module spécifique dans le SI-SIAO sera à créer ; d'ici-là, le GIP Samusocial de Paris utilisera les fonctionnalités d'Aloha-4D qui le permettent déjà).

4. Articulation forte de l'action du SIAO Urgence de Paris et de celle du SIAO Insertion Paris

Le SIAO Urgence de Paris devra rechercher un maximum d'axes de coopération avec le SIAO Insertion Paris ; les enjeux de cette collaboration réussie se déclinant, avec autant d'importance, de la fluidité et de la cohérence des parcours des usagers au sein du SIAO-75, à l'observation sociale, en passant par l'utilisation d'outils communs. Quant aux réalisations à mettre en place à l'opérationnel (à revoir avec le SIAO Insertion Paris) :

- Mise en œuvre d'outils partagés, à commencer par le logiciel de traitement des situations des usagers. En attendant le SI-SIAO de la DGCS, le SIAO Urgence de Paris est prêt à mettre à disposition au SIAO Insertion Paris (qui en est demandeur) une partie d'Aloha-4D, en y créant un module étant dédié à ce dernier. Cette utilisation commune d'une base de données unique facilitera le passage d'informations des usagers du SIAO Urgence de Paris au SIAO Insertion Paris (et réciproquement pour les données les moins personnelles).
- Participation croisée aux fonctionnements respectifs des SIAO parisiens : au quotidien, tout rapprochement facilitateur d'échanges entre les 2 SIAO de la capitale sera bienvenu : réunions, contacts voire locaux communs (SIAO Insertion Paris est d'accord sur cette possibilité).
- Elaborer et signer une convention tripartite, entre le SIAO Urgence de Paris et le SIAO Insertion Paris et l'Etat
- S'agissant plus particulièrement des parcours des usagers entre les SIAO parisiens, 3 précisions : le SIAO Urgence de Paris tient à laisser la possibilité aux personnes en difficulté d'accéder directement au SIAO Insertion Paris dès que leur entrée par le SIAO Urgence de Paris n'apparaît pas indispensable. En outre, dans plusieurs cas, le SIAO Urgence de Paris pourra pourvoir à l'hébergement d'urgence d'usagers positionnés sur une orientation préparée par le SIAO Insertion Paris mais toujours en attente de son effectivité (places pas encore disponibles...). Enfin, le SIAO Urgence de Paris devra garantir à certaines personnes le « droit au recommencement » en les mettant à l'abri, à différentes étapes de leur parcours (« échec » d'une prise en charge insertion...). Pour assurer une meilleure cohérence des trajectoires d'usagers aux situations complexes, des commissions entre les SIAO parisiens pourront avoir lieu régulièrement.
- Identifier les interlocuteurs respectifs des SIAO-75. Revoir chez ces certains partenaires la répartition des places entre urgence et insertion (sur la base de l'état des lieux à venir par la Drihl 75)
- Nourrir une réflexion commune sur des questionnements fonctionnels voire éthiques : quid des prises en charge des publics spécifiques (jeunes 18/25 ans, étrangers, femmes victimes de violence conjugale, personnes avec animaux, sortants de prison ou d'hôpital, mineurs isolés...) ? comment gérer le refus d'orientation par les usagers ? comment envisager le passage de l'urgence à la post-urgence ?

5. Participation du SIAO Urgence de Paris au dispositif régional de coordination opérationnel des SIAO

Par définition, le SIAO Urgence de Paris a vocation à participer au dispositif régional de coordination opérationnel des SIAO, et prioritairement aux côtés de ses homologues franciliens des autres SIAO Urgence. En effet, sur ce point également, les intérêts de cette démarche sont multiples et conséquents, à savoir :

- Homogénéiser aux niveaux interdépartemental et régional l'observation sociale des SIAO Urgence : items veille sociale à partager, pratiques convergentes à encourager...

- Positionnement des SIAO Urgence franciliens à stabiliser quant aux modalités d'hébergement des familles à l'hôtel : durée de prise en charge... Et surtout détermination d'un cadre de prise en charge de ces personnes entre SIAO : les usagers adressés par les SIAO Paris relèveront-ils des SIAO « locaux » ou pas.
- Favoriser le cas échéant la possibilité de prise en charge d'usagers isolés parisiens par d'autres SIAO franciliens quand cela est possible et/ou souhaitable.

6. Intégration et promotion du SIAO Urgence de Paris en interne au GIP Samusocial de Paris

Valorisant la préfiguration du SIAO Urgence de Paris confiée par les services de l'Etat au GIP Samusocial de Paris, il s'agira d'articuler l'action de cette nouvelle mission, avec celles existantes, qui étaient, pour certaines d'entre elles, en charge de prérogatives relevant désormais du SIAO : c'est par ex le cas du 115 de Paris... Pour cette raison, la préfiguration consistera à :

- Accompagner ces changements, en lien transversal avec la Direction des Opérations et les Directions de Pôle, sous l'autorité du Président et de la DG du GIP Samusocial de Paris. Dans ce contexte, un certain nombre de pratiques devront être revues parmi lesquelles (liste non exhaustive) :
 - L'évaluation sociale menée par le 115 de Paris, au téléphone. En tant qu'outil du SIAO Urgence de Paris, le 115 de Paris pourra être soulagé d'une partie de cet exercice, en transférant cette évaluation aux structures terrain comme les CHU, les accueils de jour et les maraudes... Le 115 de Paris limitera ses interrogations aux données strictement nécessaires à l'orientation des usagers au sein du dispositif d'urgence sociale parisien (à l'exception des primo-demandeurs).
 - La médiation d'un tiers (travailleur social) dans les futurs échanges de l'utilisateur avec le SIAO Urgence de Paris. Sur la base d'une grille d'évaluation commune, les professionnels pourront se transmettre directement entre eux des éléments à propos des situations d'usagers, même en leur absence potentielle. A moyen terme, dans la répartition des rôles entre le 115 de Paris et le SIAO Urgence de Paris, il serait imaginable de conserver, d'une part, au 115 son statut de numéro à destination prioritaire du public et du grand public et de concevoir, d'autre part, le SIAO Urgence de Paris comme l'interlocuteur privilégié des travailleurs sociaux qui accompagnent le public (ligne dédiée).
- Constituer un pôle opérationnel autonome SIAO Urgence de Paris au sein du GIP Samusocial de Paris, sous l'autorité de sa Présidence et de sa DG. Dans l'optique de s'acquitter de toutes ses missions, le SIAO Urgence de Paris devra non seulement mutualiser certains moyens du Samusocial de Paris mais également disposer de ressources humaines et logistiques bien distinctes (équipe, locaux...). La phase de préfiguration et le travail du préfigurateur³ permettront justement d'évaluer ces possibilités et ces besoins. A terme, le SIAO Urgence de Paris pourrait répondre aux différents demandeurs sur une ligne dédiée (différente par définition du 115) et avec des moyens propres.
- Gérer les impacts fonctionnels du SIAO Urgence de Paris sur les missions urgence (115, EMA, CHU, LHSS, EMLT, PHRH, ESI) du GIP Samusocial de Paris. De la même manière, il s'agira de gérer les effets du dispositif SIAO Insertion Paris sur les missions insertion (Pension de familles, Maison des femmes) du GIP Samusocial de Paris. Pour aboutir à ce résultat, plusieurs groupes de travail devront être mis en place en interne.
- Communiquer en interne auprès des collaborateurs du GIP Samusocial de Paris sur les points d'évolutions du SIAO Urgence de Paris (réunions d'équipe, intranet...).

7. Rendre compte de l'activité du SIAO Urgence de Paris

La mise en place et le développement du SIAO Urgence de Paris devront être supervisés par les services de l'Etat tandis que le Conseil d'Administration du GIP Samusocial de Paris devra en être tenu informé. Le GIP Samusocial de Paris participera impérativement aux COPIL SIAO Urgence et Insertion Paris qui se dérouleront une fois par mois.

La préfiguration du SIAO Urgence de Paris présentera un rapport d'étape en mai 2011 et un bilan final en janvier 2012.

A noter : pour l'ensemble de ces actions, le Samusocial de Paris s'attachera à bien différencier institutionnellement mais également à l'opérationnel, son rôle de gestionnaire de missions (115, PHRH...) et son statut de préfigurateur du SIAO Urgence de Paris.

³ Il est suggéré que le champ de la préfiguration inclut une composante sanitaire.