

Bilan Expérimentation Régulation Hébergement d'Urgence par le SIAO UP 30 mai au 24 juin 2011

Eléments de contexte

Dans le cadre de sa préfiguration, le SIAO UP a choisi de réaliser chacune de ses mises en place opérationnelles, en procédant par expérimentation et en y associant les partenaires. S'agissant de la régulation des places d'hébergement d'urgence, le SIAO UP a suivi cette double démarche :

- En établissant pour une période donnée (du lundi 30 mai au vendredi 24 juin 2011), un périmètre restreint et représentatif (échantillon) de ce que serait la future régulation des places d'urgence parisiennes
- En sollicitant plusieurs opérateurs de l'urgence sociale pour participer à cette expérience : en les intégrant au préalable, au déroulement et à la suite de l'expérimentation et en les consultant sur les modalités fonctionnelles proposées

L'expérimentation

1. Rappels

Les conditions d'expérimentation de la régulation ont été détaillées dans une note datée du 16 mai 2011 (ci-jointe). Il y est expliqué que la nécessité de traitement en urgence des demandes a été prise en compte grâce à l'outil téléphonique, lors de recours directs et en temps réel auprès du SIAO UP. D'un point de vue méthodologique, il est à signaler qu'un appel peut concerner plusieurs personnes et que l'item demande recouvre une demande associée à une personne.

Pour rappel, les 13 structures ayant contribué à l'expérience ont été :

- Du côté de la demande (6 opérateurs) :
 - 1 ESI : l'Arche d'Avenir
 - 2 Maraudes d'intervention sociale :
 - Emmaüs Nord
 - Charonne (ayant rejoint les demandeurs en cours d'expérimentation, du 14 au 24 juin 2011)
 - 1 CHU : Péniche du Cœur (ayant rejoint les demandeurs, à partir du 14 juin)
 - 1 PSA : Belleville (ayant quitté les demandeurs en cours d'expérimentation, le 17 juin 2011)
 - 1 service social AP-HP : St Antoine
- Du côté de l'offre (7 structures) :
 - Mie de Pain, 8 places « Belleville »
 - Emmaüs Montesquieu
 - CHU Montrouge, Samusocial de Paris
 - CASP Bercy
 - Aurore Hôtel
 - Péniche St Jean, Ordre de Malte
 - Centre Plurielles, Groupe SOS (ayant rejoint les « offreurs » en cours d'expérimentation, du 14 au 24 juin).

2. Mise en œuvre

L'expérimentation s'est déroulée du 30 mai au 17 juin 2011, puis a été prolongée jusqu'au 24 juin 2011 (soient 18 jours de fonctionnement), pour pouvoir y accueillir 3 nouveaux partenaires aux caractéristiques distinctes :

- la maraude d'intervention sociale Charonne, fonctionnant essentiellement en soirée, de 20 à 24h
- la Péniche du Cœur, en prévision de leur fermeture du 29 juin 2011, pour travaux
- le Centre Plurielles, à leur ouverture, le 07 juin (avec une montée en charge le 14 juin 2011)

Les résultats de l'expérimentation

1. En terme d'activité

a. Les appels

261 appels décrochés sur la période d'expérimentation, soient 15 appels quotidiens en moyenne, avec une montée en charge marquée entre le début et la fin de la période (le temps que l'information parvienne aux équipes) : 09 appels par jour le 03 juin 2011, 46 appels par jour le 14 juin 2011, 26 appels par jour le 21 juin 2011 (« baisse » due à la sortie de la PSA Belleville le 17 juin 2011 et à la perspective de la fin de l'expérimentation).

Sur ces 261 appels, 230 appels ont été traités sans attente (88% des appels) et 31 avec attente. La durée moyenne du traitement des appels est de 6 mn 30 secondes, avec un pic entre 10h et 11h (horaire d'ouverture du service).

b. Le bilan des demandes

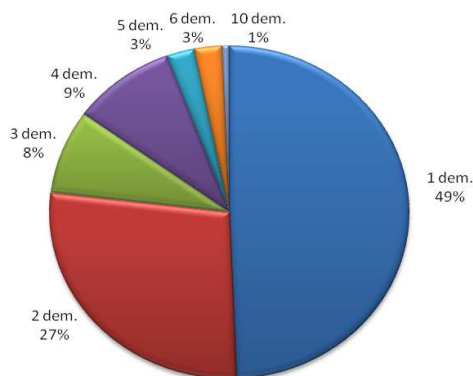
Données globales

Ces 261 appels ont concerné entre 1 et 7 demandes par appel. Le nombre moyen de demandes par appel est de 1,3. 86% des appels ne portent que sur une unique demande.

Au final, **320 demandes** ont été formulées à partir de ces 261 appels décrochés, soient 17,8 demandes par jour en moyenne.

Ces 320 demandes ont concerné **160 personnes différentes**, pour lesquelles 1 à 10 demandes ont été formulées (dont les demandes de renouvellement d'hébergement). En moyenne, 2 demandes ont été exprimées par usager (1,6 demandes pour les femmes et 2,1 demandes pour les hommes), cf la figure 1 ci-dessous.

Fig. 1 : Répartition du nombre de demandes par usager, quel que soit le sexe



Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

Age et sexe du public pour lequel des demandes ont été formulées

80% des demandes exprimées l'étaient pour des usagers hommes (en ne considérant que la première demande pour chaque usager, 74% des personnes ayant bénéficié d'une demande au SIAO sont des hommes). Les hommes ont donc bénéficié, plus que les femmes, de demandes multiples mais ce phénomène est à rapprocher des hébergements pourvus et de leur durée.

Les personnes ayant bénéficié d'au moins une demande (= nombre de personnes différentes) sont **âgées en moyenne de 35,2 ans** (31,0 ans pour les femmes, 36,7 ans pour les hommes).

Les demandeurs

Tableau 1 : Répartition des demandeurs

DEMANDEUR	nombre de demandes	%	nombre de jours	nombre moyen de demandes / jour	estimation du nombre de demandes/jour avant le début de l'expérimentation
Arche d'avenir	113	35,3%	15	7,5	30
CHUS Péniche du cœur	18	5,6%	5	3,6	entre 10 et 20
CHUS Péniche le Fleuron	2	0,6%	2	1,0	hors demandeur, dépannage
Equipe de rue Charonne	13	4,1%	4	3,3	NSP
Maraude Emmaüs Nord	52	16,3%	10	5,2	NSP
PSA Belleville	71	22,2%	11	6,5	11
Hôpital St Antoine	51	15,9%	17	3,0	5
Total	320	100,0%			

Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

A la lecture de ce tableau, il est observé que l'**Arche d'Avenir** a été le plus important prescripteur d'hébergement au près du SIAO UP, au cours de l'expérimentation (plus d'un tiers des demandes), suivi de la **PSA Belleville**. Il est à considérer que le recours effectif au SIAO UP a été moindre que le nombre de demandes envisagé préalablement par les opérateurs eux-mêmes (entre moitié et quatre fois moins).

Les suites données aux demandes

Tableau 2 : Suites données aux demandes

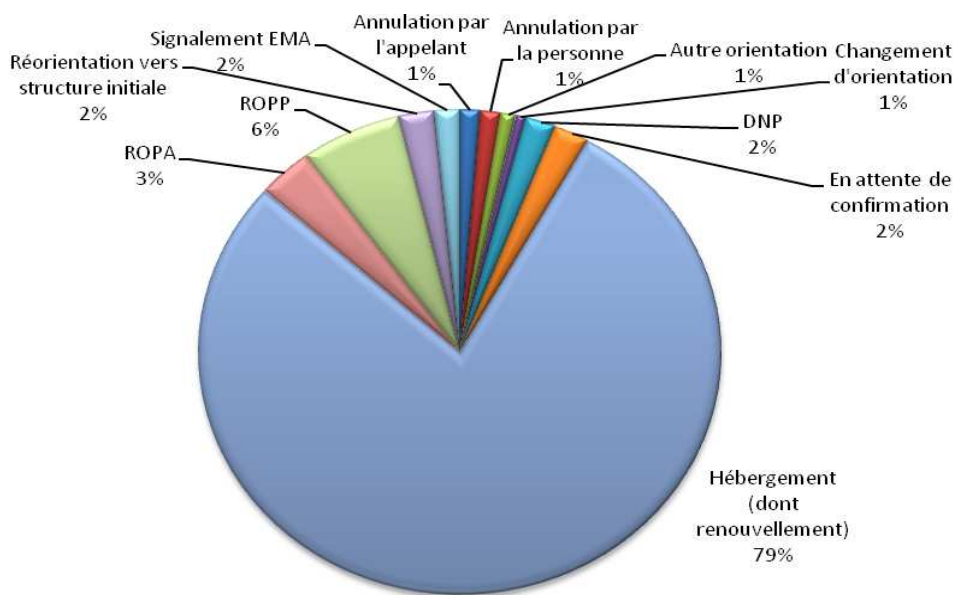
Suite donnée à la demande	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
Annulation par l'appelant	1	3	4	2%	1%	1%
Annulation par la personne		4	4	0%	2%	1%
Autre orientation		3	3	0%	1%	1%
Changement d'orientation	1	1	2	2%	0%	1%
Demande non pourvue	3	3	6	5%	1%	2%
En attente de confirmation par le demandeur	7		7	11%	0%	2%
Hébergement	33	156	189	51%	61%	59%
ROPA (refus d'orientation par l'appelant)	7	4	11	11%	2%	3%
ROPP	7	13	20	11%	5%	6%
Renouvellement	4	58	62	6%	23%	19%
Réorientation vers structure initiale	2	5	7	3%	2%	2%
Signalement EMA		5	5	0%	2%	2%
Total	65	255	320	100%	100%	100%

Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

NB : dans deux cas concernant des demandes pour des femmes, la réponse apportée par le SIAO a été un hébergement qui a finalement été refusé par la structure d'accueil. Les demandes femmes aboutissant réellement à un hébergement sont donc légèrement sur estimées.

78% des demandes ont abouti à un hébergement, soit au travers d'une réponse en direct (59%), soit par renouvellement. 57% de ces demandes satisfaites concernaient les femmes tandis que 86% portaient sur les hommes (cf figures 2 et 3).

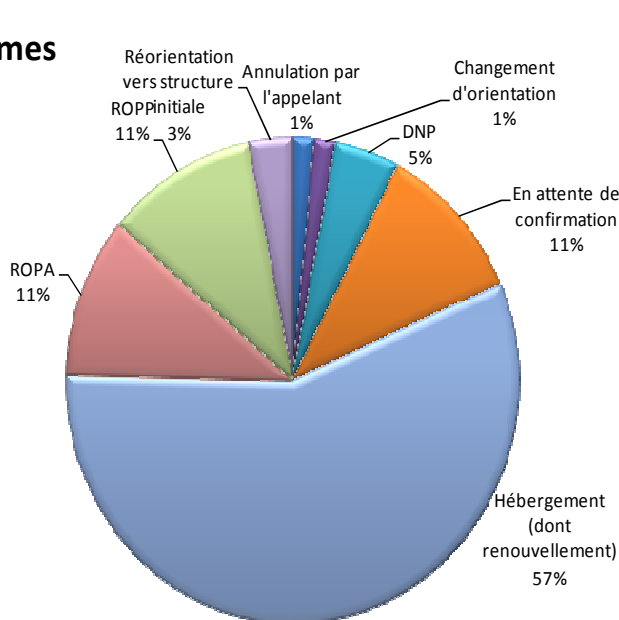
Fig. 3 Suite donnée à la demande



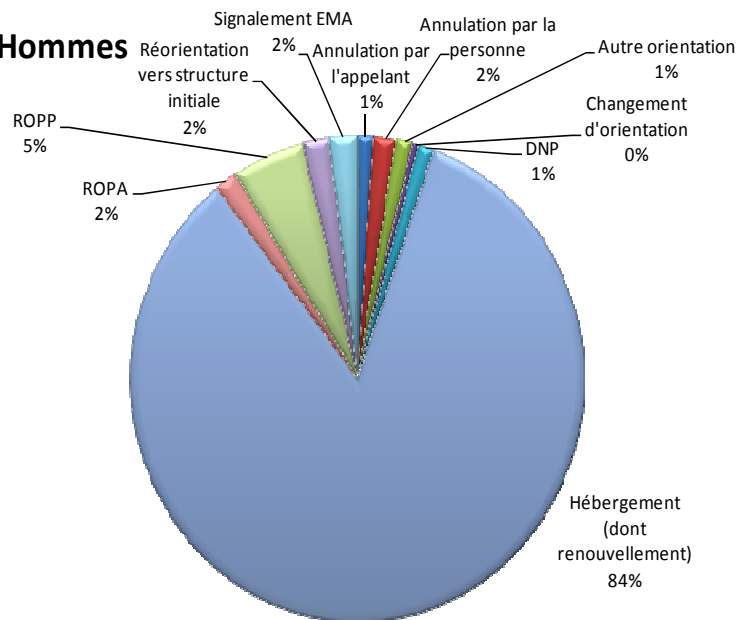
Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

Fig. 4 Suite donnée à la demande, par sexe

Femmes



Hommes



Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

Les préconisations

Comme énoncé en principe de la régulation des places d'urgence par le SIAO UP, les professionnels le sollicitant peuvent, s'ils le souhaitent, formuler une préconisation de prise en charge au moment de rechercher un hébergement. Le SIAO UP, s'inscrivant dans une démarche de trouver la place la plus adaptée pour l'usager, s'efforce, en fonction de ses moyens, de suivre cette proposition. Au cours de l'expérimentation, **222 préconisations** ont été ainsi énoncées sur 320 demandes, soit **67% des demandes**. Ces 222 préconisations ont représenté 214 demandes (parfois, plusieurs préco par demande).

Ces préconisations ont été plus ou moins précises : sur 222 formulations, seules 135 ciblaient réellement une structure de prise en charge en particulier (du fait peut-être d'un manque de connaissance de tous les centres par les professionnels et d'une prise en compte des besoins de l'usager à affiner).

Sur les 214 demandes représentées par ces 222 préconisations, **134 ont pu être suivies (63%)**, soit en réponse directe, soit par renouvellement (comme le montre le tableau 3 ci-après).

Tableau 3 : Orientations suite à la préconisation

	SUIVI DE LA PRECONISATION		
	Non	Oui	Totaux
Annulation par l'appelant	2	2	4
Annulation par la personne	2	1	3
Autre orientation	1	0	1
Changement d'orientation	2	0	2
DNP	5	0	5
En attente de confirmation	7	0	7
Hébergement	35	74	109
ROPA	8	1	9
ROPP	12	3	15
Renouvellement	0	51	51
Réorientation vers structure initiale	5	0	5
Signalement EMA	1	2	3
Total	80	134	214

Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

Parmi les préconisations formulées et suivies, **81% ont donné lieu à un hébergement effectif**. Dans 9% des cas, l'usager en question ne s'est pas présenté dans la structure d'hébergement, en dépit d'une préconisation établie. Ceci interroge la concertation entre le professionnel et la personne à la rue autour de l'orientation recherchée : l'usager est-il au courant de la demande formulée ? son consentement a-t-il été toujours recueilli ? ou bien la personne a-t-elle simplement changé d'avis entre le moment où elle rencontre son travailleur social et celui où elle doit se présenter pour la prise en charge réelle ?

Les nuitées attribuées par le SIAO UP durant l'expérimentation

Entre le 30 mai et le 24 juin 2011, **1 533 nuitées ont été attribuées à 134 personnes (27 femmes et 107 hommes)**, avec en moyenne un hébergement de **11,4 nuitées** chacun¹.

Sur les 1 533 nuitées attribuées, 1 359 ont été clôturées car, **dans 174 cas**, la personne ne s'est pas présentée. Au final, ce sont **110 usagers (22 femmes et 88 hommes)** qui ont effectivement été hébergés pendant l'expérimentation, pour une durée moyenne de **13,1 nuitées** chacun.

¹ Le nombre de nuitées attribuées varie au total entre 1 et 31 jours, même si l'expérimentation ne durait que 26 jours. Ceci s'explique par le fait que certaines nuits dépassent la date de fin de l'opération, au 24 juin (hébergements attribués pour plusieurs jours l'ont été juste avant la fin de l'expérience).

Les lieux d'hébergement

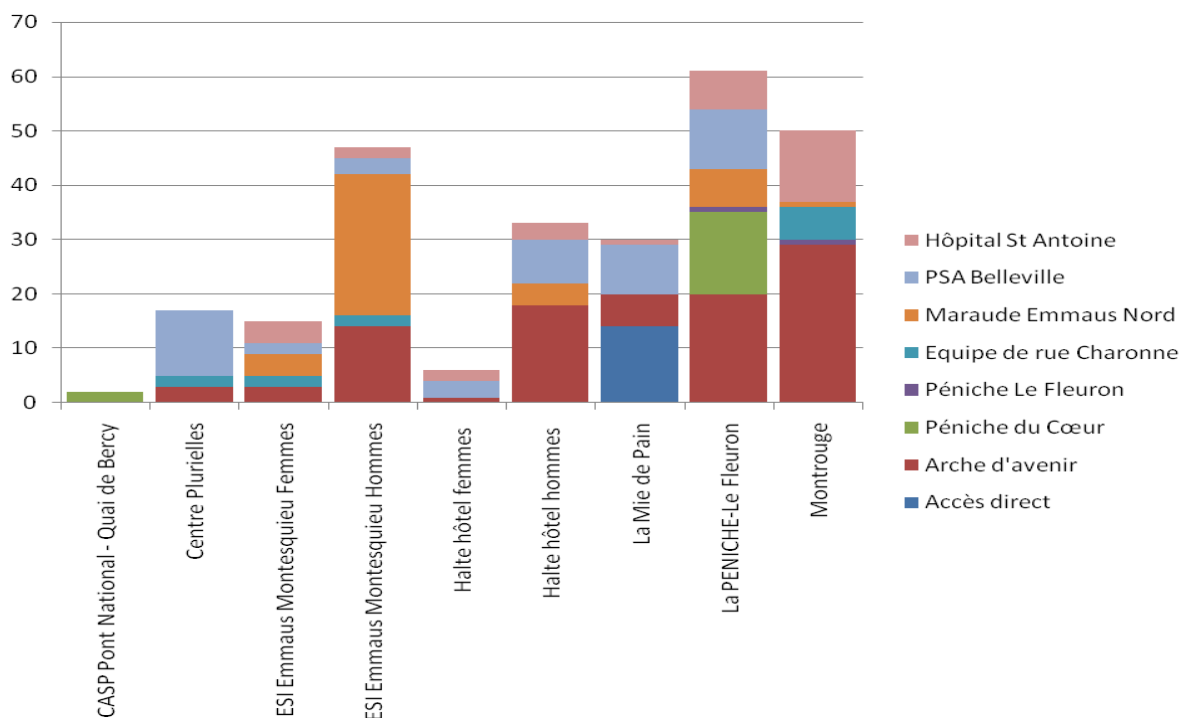
Tableau 4 : Répartition des nuitées clôturées jusqu'au 24 juin en fonction de la structure d'accueil

	Nuitées clôturées	% des nuitées clôturées	nombre de personnes différentes hébergées	Nombre de NSPP
CASP Pont National - Quai de Bercy	11	1%	1	0
Centre Plurielles	149	13%	17	7
ESI Emmaüs Montesquieu Femmes	37	3%	5	41
ESI Emmaüs Montesquieu Hommes	201	18%	20	62
Halte hôtel femmes	32	3%	6	0
Halte hôtel hommes	217	19%	27	2
La Mie de Pain	117	10%	17	25
La PENICHE-Le Fleuron	318	28%	29	10
Montrouge	63	6%	20	27
Total	1145	100%		174

Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

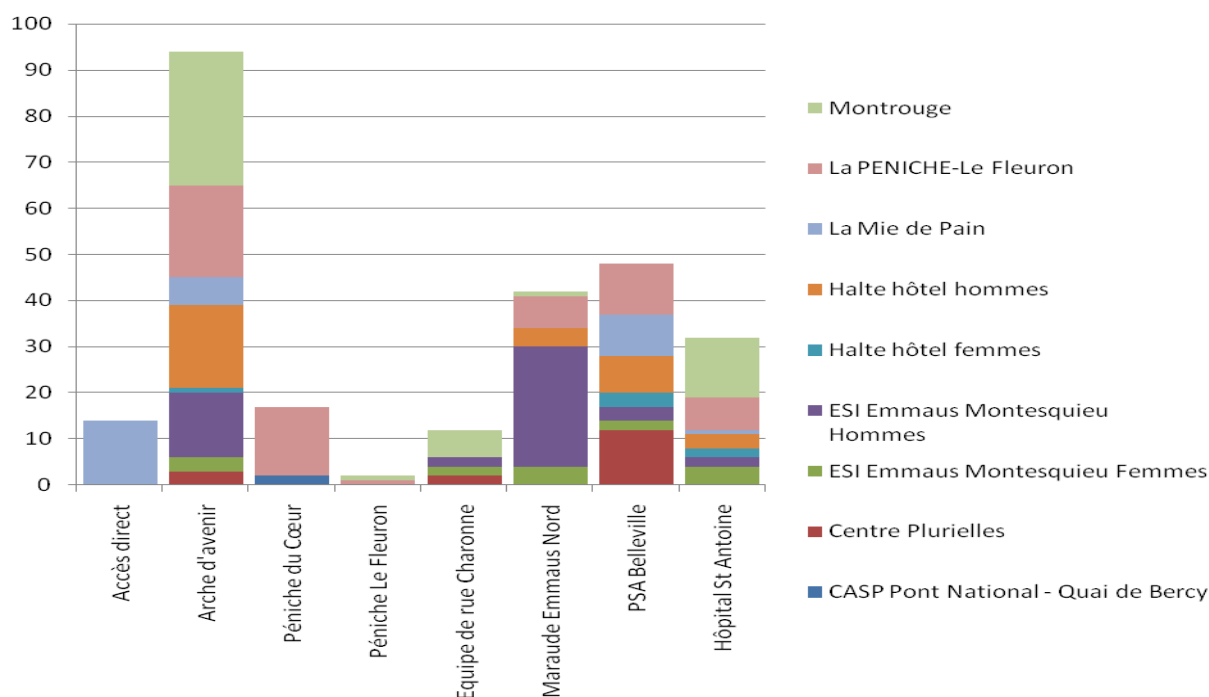
A noter dans le tableau 4 que sur les 1359 nuitées clôturées, 1319 l'ont été entre le 30 mai et le 24 juin 2011 (cf note de bas de page 1). Ces nuitées ont été attribuées comme suit (figures 5 et 6) :

Fig. 5 : Répartition des séjours par structure d'accueil, selon le demandeur



Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

Fig. 6 : Répartition des séjours par demandeur, selon la structure d'accueil



Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

NB pour les figures 5 et 6 : chaque séjour varie de 1 à « 999 » nuits

Au-delà d'une lecture « quantitative » des informations de la figure 6, il est surtout intéressant de retenir de l'expérimentation que le régulateur SIAO UP a permis à certaines structures demandeuses, dans un périmètre pourtant restreint, d'avoir accès à des centres d'hébergement avec lesquelles elles ne travaillaient pas auparavant (ceci à la satisfaction des prescripteurs mais aussi des offreurs).

c. Le bilan de l'offre

Autre paramètre important de l'expérimentation, la gestion d'une partie de l'offre d'hébergement par le SIAO UP, en lieu et place des centres eux-mêmes, méritait d'être éprouvée, à petite échelle, à Paris, avant d'en généraliser éventuellement le principe, comme les circulaires ministérielles le prévoient. Comment les structures allaient se saisir de ce besoin, dans un contexte de régulation ? Quelles éventuelles difficultés techniques allaient être rencontrées ? Avec quelle efficacité en terme d'occupation et donc de vacance ?

En matière de régulation de l'offre d'hébergement, les résultats de l'expérimentation ont été plus encourageants qu'attendus, tant la participation des acteurs s'est révélée positive vis-à-vis du SIAO UP. En effet, à l'exception de quelques problèmes restés très ponctuels, la remontée des places à disposition du SIAO par les centres s'est opérée efficacement. Il faut dire que cette démarche avait été préparée entre les gestionnaires et le régulateur (via sa coordination), en s'attachant à en déterminer à l'avance les modalités pratiques : le nombre de places concernées, les moyens techniques employés (mail, téléphone, fax...) et les horaires de transmission et des retours...

S'agissant du volume de places régulées, le SIAO UP tenait pour plusieurs raisons à ne pas disposer de l'ensemble des disponibilités des opérateurs : d'abord pour ne pas les démunir subitement de leur possibilité de mise à l'abri et ensuite afin d'expérimenter une gestion conjointe (SIAO – Centre) de ces places d'urgence tel que ce processus pourra se mettre en place plus tard de façon pérenne (quotas)... Du reste, le SIAO UP s'est attaché à « rendre » aux structures les places qu'il n'avait pas attribuées en journée (pour une nuit), en vue de les distribuer dès le lendemain.

Le tableau 5 ci-après détaille la provenance et l'utilisation de ces places d'hébergement d'urgence durant l'expérimentation (une seule place peut correspondre évidemment à plusieurs nuitées attribuées au cours de cette période).

Tableau 5 : Disponibilités et places rendues du SIAO UP pendant l'expérimentation

	Places Hommes	Places Femmes	Total	Total distribué	Total rendu	Pourcentage distribué	Pourcentage rendu
ESI Montesquieu	67	64	131	64	67	49%	51%
Montrouge	108	0	108	53	55	49%	51%
Hôtel Aurore	33	6	39	39	0	100%	0%
Péniche Le Fleuron	44	0	44	35	9	79,50%	20,50%
Casp Bercy	1	0	1	1	0	100%	0%
La Mie de Pain	36	0	36	19	17	53,00%	47%
CHU Plurielles	0	21	21	14	7	66,50%	33,50%
Total	289	91	380	225	155	59%	41%

Source : 4D - expérimentation de la régulation SIAO-UP

2. Bilan des partenaires

a. Une consultation tout au long de l'expérimentation

Acteurs centraux de l'expérimentation de la régulation de l'hébergement d'urgence par le SIAO UP, les partenaires (soient 13 structures) ont été associés à l'ensemble de l'opération :

- *En amont de l'expérience*² : une première réunion et une note avaient permis de leur présenter dans le détail les conditions de l'expérimentation. La Drihl 75 les avait sollicités pour connaître leurs besoins en nombre de places et d'horaires d'expression de leurs demandes.
- *Pendant l'expérimentation* : une deuxième réunion à mi-parcours s'est tenue le 08 juin 2011 pour ajuster, selon l'avis des partenaires, le déroulement de l'expérimentation. En plus de quoi, les équipes de ces acteurs ont reçu un court questionnaire de satisfaction à remplir en tant qu'utilisateurs du SIAO UP (cf supra, l'analyse de ces documents)
- *Après la démarche* : une 3^{ème} réunion a eu lieu le 12 juillet 2011 afin de dresser avec les partenaires un bilan intermédiaire de l'expérimentation et pour partager de manière collégiale leurs ressentis et leurs remarques sur la période écoulée. Cette rencontre a été constructive : les partenaires s'étant montrés satisfaits de l'expérience (désireux même de ne pas l'interrompre afin de poursuivre cette régulation par le SIAO UP) et ont formulé des propositions retenues par le SIAO, à l'exemple d'une question à rajouter à la trame d'appels quant au besoin de mentionner les coordonnées du prescripteur au centre accueillant l'utilisateur...³

b. Les questionnaires de satisfaction

Deux questionnaires différents ont été adressés aux partenaires au cours de l'expérimentation pour les sonder en qualité d'utilisateurs sur un certain nombre de points précis mais également de manière ouverte sur leurs observations et leurs suggestions concernant la régulation des places d'hébergement d'urgence par le SIAO UP.

Ces modèles de questionnaires sont joints en annexe de cette synthèse en distinguant celui à destination des prescripteurs (ou demandeurs) et celui envoyé aux hébergeurs (ou « offreurs »). Quand cela était possible, le SIAO UP attendait plusieurs réponses par structure afin de recueillir un maximum d'informations et d'idées.

⇒ Côté demande : 5 des 6 services orienteurs ont répondu au questionnaire⁴, avec un total de 10 réponses transmises (le 6^{ème} demandeur – la péniche du cœur - a du gérer sa fermeture provisoire dans le temps de l'expérimentation).

² Sachant que les conditions de recours au SIAO UP (orienteurs et SIAO) avaient été préalablement définies en groupe de travail en mars 2011 avec plusieurs partenaires associatifs, institutionnels et la Drihl 75, à l'exemple de la trame d'appels suivie lors de l'expérimentation du mois de juin.

³ Un récapitulatif très complet de l'expérimentation sera spécifiquement adressé aux 13 partenaires : restitution exhaustive des questionnaires...

⁴ Les réponses se décomposent ainsi : 1 réponse de l'Arche d'Avenir, 3 réponses de la PSA Belleville, 4 réponses de l'Hôpital Saint Antoine, 1 réponse de la maraude Emmaüs Nord, 1 réponse de l'Equipe de Rue Charonne

A la lecture des éléments renseignés par les partenaires dans les matrices de ces questionnaires « demandes », il apparaît que :

- l'attente et l'accessibilité du SIAO UP est jugée satisfaisante (9 réponses situées entre correcte et très satisfaisante)
- la durée de l'entretien est qualifiée de bonne (ni trop courte, ni trop longue pour 6 réponses)
- la qualité de l'entretien est considérée comme correcte voire satisfaisante
- les orientations proposées sont jugées parfois à généralement satisfaisantes (autant de réponses chacune)
- les préconisations ont été, selon les participants, parfois à généralement suivies

Au chapitre des difficultés décrites par les prescripteurs dont l'avis a été recueilli, sont à citer :

- L'impact du recours au SIAO UP sur l'organisation actuelle des structures :
 - o Les professionnels appelant le SIAO à la place des usagers, ces prises de contact doivent être intégrées au planning de ces équipes, sans pour autant diminuer le temps disponible pour recevoir les personnes elles-mêmes
 - o La limitation du nombre de demandes par appel. Le SIAO UP n'a pas traité plus de 7 demandes pour un appel lors de l'expérimentation, ce qui n'a pas convenu à la structure en question
 - o Les professionnels s'interrogent sur l'éventuelle instrumentalisation de leur recours par les usagers dans l'unique but d'accéder aux places d'hébergement d'urgence gérées directement par le SIAO UP. Cette situation risquant, selon eux, « de créer un appel d'air face à la saturation du 115 de Paris »
- Les fiches d'items à envoyer au SIAO UP pour décrire a minima la situation de l'utilisateur, ceci en dehors et en plus de l'appel lui-même. Bien souvent, il est évoqué par les partenaires que ces éléments se recoupent avec la trame de l'appel SIAO UP, ce qui vient y faire redondance. En outre, les maraudes en rue ne peuvent pas techniquement envoyer ces données. Enfin, quid de cet envoi pour un usager pour lequel une demande a été récemment formulée ?
- Le choix de l'hébergement et la formulation de la préconisation orientée par un choix encore limité par le périmètre volontairement restreint de l'expérimentation
- Le non automatisme du renouvellement d'hébergement : les professionnels regrettent parfois d'avoir à demander la prolongation d'un hébergement d'urgence sans que celui-ci ne se poursuive automatiquement.
- La difficulté d'expliquer le dispositif aux usagers dans le cadre de l'expérimentation (à la durée limitée) avec une confusion possible entre 115 de Paris et SIAO UP (ex : même musique d'attente...).

⇒ Côté offre : 6 des 7 structures participantes à l'expérimentation ont répondu aux questionnaires, représentant 8 envois⁵ (le Casp Bercy n'a contribué, ne se sentant pas très légitime à cela, du fait d'une seule prise en charge sur la période).

Quant aux éléments renseignés dans les matrices de ces questionnaires « offres », il est montré que :

- Le public orienté par le SIAO UP était généralement adapté aux places (6 réponses « public généralement adapté » et 2 orientations « public toujours adapté aux places »)
- Le taux de présence estimé a été inférieur ou égal à celui habituellement constaté (4 réponses « taux de présence inférieur à celui courant » dont 3 réponses du CHU Montrouge pour lequel les places ont été attribuées, sans une présentation suffisante aux partenaires).

⁵ Les réponses se décomposent ainsi : 1 réponse de la Péniche Le Fleuron, 3 réponses du CHU Montrouge, 1 réponse de l'ESI Montesquieu, 1 réponse d'Aurore Hôtel, 1 réponse du CHU Plurielles, 1 réponse du centre de la Mie de Pain.

Les principales difficultés décrites par les « offreurs » dont l'avis a été retranscrit sont :

- L'inutilisation des places et la proportion importante de personnes absentes
- La mise à disposition au SIAO UP de places jusqu'alors attribués par le centre en gestion directe
- L'activité du SIAO UP en semaine uniquement : les orientations du vendredi étaient valables jusqu'au lundi matin, bien que le SIAO UP ne soit pas disponible le week-end end, si besoin
- L'envoi parfois tardif aux structures par le SIAO UP des listes des hébergés attendus

Que ce soit de la part des demandeurs ou des offreurs, s'agissant des commentaires positifs du SIAO UP, ont été relevés :

- L'accessibilité du numéro, le traitement rapide et la prise en compte des préconisations et/ ou des remarques des demandeurs
- La durée de l'hébergement : la possibilité d'obtenir des hébergements pour plusieurs nuits
- Ecoute appropriée et attentive
- Visibilité des disponibilités : connaissance des places disponibles et des places restantes
- Le lien assuré avec les maraudes du Samu Social de Paris pour le transport des personnes et la possibilité de prise en charge des usagers sur le lieu de vie ou devant l'hôpital
- La coordination et la réactivité du SIAO UP pour l'ouverture de structures (CHU Plurielles) et leur fermeture (Péniche du Cœur)

3. Bilan de l'expérimentation par le SIAO UP

Pour sa part, le SIAO UP a trouvé dans cette expérimentation une première application opérationnelle significative (un mois d'exercice...) du cadre institutionnel de sa mise en place, et notamment des circulaires réglementaires du 08 avril et du 07 juillet 2010. Non sans poser lui plusieurs questions (exposées d'ailleurs ici), le SIAO UP a pu éprouver concrètement, « sur le terrain », les 4 missions qui lui avaient été confiées « dans les textes », à savoir :

a. La régulation des orientations

Fonction principale du SIAO, ce principe de régulation mérite, s'agissant de cette expérimentation, 2 éclairages différents et complémentaires : quantitatif et qualitatif.

Quantitativement, le rôle de régulateur du SIAO UP a d'abord consisté à chercher une légitimité à attribuer les places d'hébergement d'urgence jusqu'alors distribuées par d'autres opérateurs (les centres eux-mêmes ou le 115 de Paris). Sur ce point, il est à souligner à nouveau la contribution positive des 13 structures concernées et de la Drihl 75 pour permettre au SIAO UP d'acquérir une reconnaissance de son statut (certes expérimental) de régulateur. La réunion ainsi que la note préparatoires à l'expérience avaient facilité l'émergence des interrogations des uns et des autres en la matière. Il n'empêche que ce postulat de régulation des hébergements par le SIAO UP était primordial à faire admettre par tous les participants de cette expérimentation (et notamment les « offreurs » qui allaient devoir accueillir les orientations réalisées)⁶.

Une fois cette instance de régulation SIAO UP établie aux yeux des partenaires, le SIAO a eu à gérer les disponibilités et leurs attributions. Côté offre, la tâche s'est avérée plus facile qu'attendue (cf infra), dans la mise à disposition des places par les centres (remontées d'informations, contacts réguliers). En revanche, les modalités d'orientation des personnes par le SIAO UP et par les demandeurs peuvent être améliorées : 41% des places régulées par le SIAO UP n'ont pas été attribuées par lui au cours de l'expérimentation et ont donc été rendues aux opérateurs pour ne pas être « perdues », cf tableau 5

⁶ Sans cette condition préalable, il est à parier que l'expérimentation eût été un échec.

Par ailleurs, parmi les places régulées et attribuées (59%), un certain nombre d'utilisateurs ne se sont pas présentés (plus de 10%) dans les centres où ils avaient pourtant été inscrits (parfois sur la recommandation des professionnels qui appelaient pour eux), cf tableau 4. Ces places ont alors été occupées directement par les centres, en intégrant des utilisateurs, « à la porte ».

Trois raisons principales à cette difficulté d'adéquation entre offre et demande⁷ :

- La demande d'hébergement n'a pas été aussi soutenue que prévue, ce qui a limité les attributions de places. Le tableau 1 indique que les prescripteurs ont adressé moins de demandes qu'ils ne l'avaient anticipé (entre moitié et 4 fois moins). Or, l'offre d'hébergement durant cette expérimentation avait été calibrée sur cette base (en s'alignant sur un ratio « offre/demande » identique à celui du 115 de Paris, ni plus, ni moins favorable). En outre, le délai d'information des équipes partenaires de la mise en place expérimentale du SIAO UP n'a autorisé qu'une montée en puissance progressive du dispositif.
- Le rodage du SIAO UP qui a découvert certaines structures à l'occasion de cette expérience.
- Les modalités de demande d'une place au SIAO UP doivent être encore précisées aux professionnels pour être mieux assimilées (dans le recueil du consentement de l'utilisateur, dans la recommandation énoncée par l'appelant...) pour éviter les non présentations des personnes dans les centres. Ceci rejoint le volet plus qualitatif du traitement des demandes.

Qualitativement, les prérogatives du SIAO en matière de régulation doivent se traduire par une orientation de l'utilisateur vers la solution la plus adaptée. Si les « offreurs » semblent considérer que le SIAO UP s'est plutôt acquitté de cette mission au cours de l'expérimentation (cf questionnaires de satisfaction sur ce point, page 9 de ce document), le SIAO UP interroge encore son positionnement sur ce point. En effet :

- Si le SIAO UP s'efforce de simplifier son utilisation par les professionnels (en définissant une courte trame d'appels commune avec les partenaires, en ne questionnant pas directement le consentement de l'utilisateur au téléphone, en traitant un appel pour plusieurs demandes...), le régulateur doit concilier ces facilités avec ses propres besoins et notamment en matière d'orientation : en étant assuré par exemple que l'utilisateur pour lequel une place est requise relève bien d'une prise en charge parisienne et non de banlieue ou de province. Au cours de l'expérimentation, l'équipe du SIAO UP s'est contrainte à ne pas sonder ce type d'éléments, même si des doutes pouvaient poindre ici et là⁸. Qu'en sera-t-il dans un fonctionnement pérenne du SIAO UP ?

Pour le SIAO UP, la simplicité de ses procédures est un progrès (sinon il ne l'aurait pas souhaité) mais nécessite pour être efficace un recours éclairé et raisonné à ses services (selon une connaissance a minima de la situation de l'utilisateur par le professionnel). Alors, le partenaire peut profiter pleinement de l'outil SIAO UP, en y contribuant même, au titre de la recommandation d'orientation qu'il est censé lui apporter. Il en va donc d'une coresponsabilité des professionnels et du SIAO UP vis-à-vis du parcours de l'utilisateur et du dispositif.

- Le SIAO UP tient justement à s'appuyer sur la proximité de l'utilisateur avec le professionnel qui l'accueille et/ou qui le suit. Preuve en est, au cours de l'expérimentation, il a répondu favorablement à 65% des recommandations de prises en charge avancées par le professionnel (cf tableau 3). Seulement, dans plusieurs cas, aucune recommandation n'a été formulée (1/3 des cas), ou visiblement sans concertation avec l'utilisateur, ou sans réelle perception du dispositif parisien d'urgence sociale. Dans quelle mesure le SIAO UP peut-il (et doit-il) alors « prendre la main » ?
 - o Pour bien orienter, sans recommandation de la part du professionnel, le régulateur devra peut-être disposer d'informations supplémentaires (raisons de la rupture par ex dans le but de trouver l'interlocuteur idoine en termes d'hébergement et de suivi social...). Le SIAO UP est-il à même de questionner ces données ?
 - o Toujours pour orienter au mieux, jusqu'où le SIAO UP peut-il proposer d'autres adresses que celles de simples mises à l'abri (permanences diverses, associations, publics spécifiques...) ? Sachant qu'à terme la recherche d'un référent personnel pour l'utilisateur impliquera potentiellement un travail de cette sorte⁹.

⁷ Au global, entre les places attribuées en régulation par le SIAO UP et celles rendues aux centres mais restées visibles au SIAO UP, l'offre d'hébergement a tout de même été pleinement exploitée sur cette période : très peu de vacances et une bonne traçabilité des parcours...

⁸ Même question quant à l'éligibilité de la demande par rapport à un SIAO : l'utilisateur n'a-t-il aucune autre solution personnelle voire un logement ?

⁹ Cette notion de référent personnel mériterait d'ailleurs d'être mieux définie dans le contexte parisien

b. La coordination des acteurs locaux de l'hébergement

Autre mission du SIAO expérimentée en juin 2011 par le SIAO UP, la coordination des acteurs locaux s'est opérée dans la mise en réseau¹⁰ des différents intervenants, essentiellement autour de l'hébergement mais également dans une meilleure connaissance des uns et des autres.

Pendant cette période, il s'est agi pour le SIAO UP d'articuler une offre et une demande d'hébergement d'urgence, c'est-à-dire de mettre en relation, en temps réel, des besoins exprimés et des possibilités repérées, tout en prenant en compte des organisations respectives : publics, modalités pratiques (horaires...). Les utilisateurs, dans leurs réponses remplies dans les questionnaires de satisfaction, ont plutôt approuvé cette coordination du SIAO UP dans le domaine de l'hébergement (cf la page 9 de ce document). Pour quelques situations, le SIAO UP a même rendu possible certaines collaborations entre un centre d'hébergement « offreur », un demandeur (une équipe de rue) et un effecteur tiers (une maraude véhiculée), aidant la prise en charge.

En tous les cas, le SIAO UP s'est employé, à son niveau, à s'adapter le plus possible au fonctionnement de chacun des partenaires, comme un paramètre de plus pour favoriser les interactions entre eux : traitement de plusieurs demandes par appel (jusqu'à 7), prise en compte des modalités pratiques d'organisation et notamment des horaires, répartition temporelle plus homogène des offres pour répondre au plus grand nombre de demandeurs (échelonnement hebdomadaire des attributions, au fil de l'expérimentation...). Pour autant, ces efforts d'adaptabilité aux structures ont du être accordés au principe d'équité auquel souscrit le SIAO UP, dans l'accès des usagers au dispositif.

Parallèlement, le SIAO UP a été vecteur d'informations au cœur du dispositif : en diffusant les éléments de fonctionnement aux 13 structures concernées, dont certaines en ont connu d'autres, uniquement grâce à l'expérimentation menée. Quelques orientations inédites (et adaptées) ont ainsi pu être réalisées dans ce contexte propice car coordonné.

c. Le soutien à l'accompagnement individualisé

Une illustration de ce soutien à l'accompagnement individualisé des usagers a résidé au cours de l'expérimentation dans 2 événements « critiques » pour 2 des 13 partenaires, que sont une ouverture et une fermeture de centre d'hébergement. En effet, dans l'intervalle de l'expérience, une ouverture de structure a eu lieu (le CHU Plurielles) tandis qu'une fermeture s'est déroulée (la Péniche du Cœur). Dans ces deux circonstances antagonistes, le SIAO a voulu s'inscrire dans une coordination de soutien envers les centres en question et dans un accompagnement de leurs usagers :

- Dans le cas de l'ouverture, le CHU ne pouvant accueillir dès les premiers soirs la totalité de ses futures hébergées, un calendrier permettant des entrées progressives a pu être constitué¹¹. Le SIAO a coordonné ces arrivées entre la structure accueillante et les prescripteurs : en garantissant des orientations échelonnées, sans rupture de parcours ainsi que la transmission d'informations relatives à la situation de l'hébergée, et ce dans l'intérêt même de l'usager (pour un meilleur accueil)
- Dans le cas de la fermeture du CHU, le SIAO UP a recherché des solutions pour une sortie progressive et en amont des hébergés vers un autre CHU (sans remettre en question les démarches de l'usager, spécialement si un projet d'intégration en centre d'insertion ou en logement autonome était déjà engagé).

Plusieurs autres exemples de cette vigilance du SIAO UP quant au parcours des personnes sont d'ores et déjà à relever mais il est vrai que cette dimension du SIAO prendra plus de sens encore lors de la mise en place du SIAO Insertion 75. De fait, une partie fondamentale du travail du SIAO UP n'a pu être menée jusqu'au bout, lors de l'expérimentation : orientation prioritaire vers l'insertion (le logement d'abord), recherche d'une évaluation sociale, désignation d'un référent personnel... Pour le moment, c'est surtout la nécessité de cette collaboration qui a été ressentie, mais en provenance du terrain (ex pour les sortants de la péniche du cœur...). A l'opérationnel, le besoin d'articulation entre les 2 SIAO parisiens est maintenant éprouvé¹², dans les bénéfices qu'elle apportera : fluidité et cohérence des parcours (pas de passage obligé par l'urgence), droit au recommencement pour l'usager, travail social...

¹⁰ Selon l'expression de la circulaire du 07 juillet 2010 consacrée au SIAO

¹¹ Ce qui n'a pas été forcément bien accepté par certains demandeurs ; en tant que régulateur, le SIAO UP a donc préservé le mode de fonctionnement de la structure qui a ouvert, dans les meilleures conditions pour ses hébergées.

¹² Une articulation en continu (quotidienne et systématique) et non pas seulement sur des opérations ponctuelles comme l'évaluation des familles à l'hôtel.

d. L'observation

Avec l'appui de l'Observatoire du GIP Samusocial de Paris, le SIAO UP a tenté, au cours de cette expérimentation, de se doter d'indicateurs d'activité et de produire des statistiques objectivant son action auprès des partenaires et surtout des usagers, comme l'attestent les 10 premières pages de cette synthèse¹³.

L'utilité de cette démarche est double pour le SIAO UP, en tant que régulateur de l'hébergement d'urgence :

- Meilleure connaissance des publics et de leur évolution en vue d'ajuster l'offre aux besoins : profil des usagers (âge, sexe, situation familial : isolé ou en famille...)
- Evaluation de la performance du SIAO UP en tant qu'outil :
 - Service rendu à l'utilisateur :
 - Nombre de situations traitées, nombre de demandes reçues, nombre de réponses positives et négatives apportées
 - Nombre de préconisations d'hébergement suivies
 - Nombre de situations adressées au SIAO Insertion 75 (temps de présence au SIAO UP...)
 - Service rendu à l'utilisateur : temps d'attente, temps de traitement, qualité des entretiens, évaluation de l'action SIAO UP (orientations, préconisations...)
 - Activité :
 - Nombre de situations traitées, nombre de demandes reçues, nombre de réponses positives et négatives apportées (nombre de places manquantes)...
 - Nombre de nuitées attribuées et non attribuées : nombre de personnes hébergées, durée moyenne de séjour nombre de personnes ne s'étant pas présentées, nombre de places vacantes...
 - Analyse de la demande : type de demandeur, nombre de demandes... à croiser avec une analyse de l'offre : type d'offreur...

Au travers de ces quelques items mentionnés et qui seront complétés, l'importance de cette observation apparaît capitale car constituant un des intérêts majeurs du SIAO : ces données traitées (anonymisées) devant d'une part aider à la définition d'une politique publique en matière d'hébergement et d'autre part être partagées le plus possible avec les acteurs du dispositif.

4. Les perspectives

Les résultats concluant de cette expérimentation permettent d'envisager une suite à lui donner, autour des axes suivants :

- Une montée en charge progressive à la rentrée 2011 de cette régulation pour un fonctionnement pérenne et à plein périmètre (150 demandeurs, 45 offreurs – 2 899 places) en hiver. Ceci suppose des locaux et une équipe dédiés.
- La mise en direction de la régulation de l'hébergement par le SIAO UP vers l'insertion (et le SIAO Insertion 75), avec les notions d'évaluation sociale et de référent personnel à mettre en œuvre. Articulation opérationnelle forte entre les SIAO parisiens.
- L'amélioration des outils, en intégrant les remarques des structures : renouvellement automatique des hébergements pouvant l'être (cf projets d'établissement), abandon de la transmission des fiches sociales en étoffant plutôt la trame d'appels (ex mention à l'offreur des coordonnées du prescripteur...), coordonnées de l'orienteur vers l'offreur...
- Conventionnement du SIAO UP avec les acteurs de la régulation de l'hébergement, en vue d'une formalisation des attentes et des engagements réciproques autour de cette activité
- Passage d'ALOHA SIAO UP au SI-SIAO dès que possible

¹³ Au cours de l'expérimentation, le logiciel ayant permis de traiter les situations et de produire des données est ALOHA-SIAO UP. Le SIAO UP utilisera SI-SIAO dès que cet outil aura été mis en production, dans une version opérante.