

SIAO Urgence de Paris : premier bilan d'étape

<http://observatoire.samusocial-75.fr>

Novembre 2011

Présentation générale du SIAO

L'objectif de ce deuxième numéro est de vous proposer une synthèse des différentes études réalisées dans le cadre de la mission de préfiguration du Système Intégré d'Accueil et d'Orientation Urgence de Paris, confiée au Samusocial de Paris par l'Etat en novembre 2010.

Le SIAO UP a pour objectifs principaux de simplifier et fluidifier le parcours de prise en charge des usagers et d'assurer une égalité de traitement entre ceux-ci. Sa mise en œuvre effective se traduira par :

- la régulation de l'ensemble de l'offre et de la demande d'hébergement d'urgence,
- la coordination des maraudes afin de mieux articuler l'activité à l'échelle du territoire,
- la coordination des différents accueils de jour.

En Ile de France, il existe un SIAO Urgence dans chaque département, couplé ou non avec un SIAO Insertion.

Un an après la réception, en novembre 2010, de la lettre de mission confiant la préfiguration du SIAO UP au Samusocial de Paris, voici un premier bilan des différentes actions qui ont été menées dans ce cadre. L'objectif général du SIAO UP étant d'assurer une meilleure coordination du parcours d'hébergement et d'insertion des usagers des services d'urgence, la mise en route a été définie en trois phases distinctes et complémentaires, imbriquées dans le temps, afin de permettre une montée en charge progressive :

Le 1^{er} janvier 2011, début de la phase de « visibilité » : toutes les structures offrant des places d'hébergement d'urgence à Paris ont commencé à faire parvenir à l'équipe SIAO UP les listings des personnes qu'elles ont hébergées la nuit précédente. Les informations ont été - et continuent d'être - saisies dans une base dédiée dont l'objectif est de permettre une visibilité exhaustive des places d'urgence parisiennes et de recueillir des données socio-démographiques simples sur les usagers.

Le 2 mai 2011, début de la phase de « visibilité maraudes » : les Equipes Mobiles d'Aide (EMA) du Samusocial de Paris ont été les premières à remplir et tester la matrice SIAO UP de remontée des données d'activité des maraudes. Une partie de ces données a été saisie

(il faut une journée et demie de travail pour saisir une nuit d'activité de six camions) dans une base dédiée. A terme, cette base regroupera toutes les données des maraudes parisiennes et permettra d'améliorer la coordination des équipes pour assurer un meilleur maillage de la ville et ainsi améliorer les réponses apportées aux usagers.

Du 30 mai au 24 juin 2011, phase de régulation des places d'hébergement d'urgence : une équipe SIAO UP a mené une expérimentation en temps réel de régulation sur un périmètre restreint « d'offre et de demande ». Il s'agissait de tester les trames d'appels développées, ainsi que le principe de régulation via le SIAO UP. Au terme de la période, un retour d'expérience quantitatif et qualitatif complet a été fait en collaboration avec les opérateurs participants, afin de préparer le passage à la régulation de toutes les places par le SIAO UP.

L'Observatoire du Samusocial a été chargé par le SIAO UP de produire l'ensemble des analyses chiffrées à partir des données hébergement, maraudes et régulation, en s'intéressant notamment aux profils et parcours d'hébergement des usagers. Nous vous proposons ici quelques résultats très ciblés de ces dix premiers mois de travail.

Nous contacter :

Emmanuelle Guyavarch :
e.guyavarch@samusocial-75.fr
Elsa Garcin : e.garcin@samusocial-75.fr

observatoire
du samusocial de Paris

samusocial de Paris

Dans ce numéro :

Présentation de la mise en place du SIAO UP	1
La visibilité des places d'hébergement	2
La visibilité des rencontres des Equipes Mobiles d'Aide	2-3
L'expérimentation de régulation des places d'hébergement	3-4
Perspectives	4



La visibilité des places d'hébergement

Cette première phase de mise en place du SIAO UP répondait au double objectif de connaissance de l'activité journalière des structures proposant des places d'hébergement d'urgence et, dans les limites dues au caractère déclaratif des informations, des caractéristiques des usagers de ces places. Le périmètre urgence ayant été défini par la DRIHL de Paris, il a été demandé aux opérateurs concernés (62 centres au total, en comptant le renfort hivernal) de renseigner un tableau contenant les informations suivantes : nom, prénom, sexe et âge des personnes accueillies, l'organisme orienteur, et la présence effective ou non de l'utilisateur le soir de son inscription. Une fois les listings reçus, l'équipe de saisie SIAO UP les intégrait dans une base de données conçue à cet effet. Parallèlement, une extraction des données des centres d'hébergement d'urgence du Samusocial a été effectuée à partir de la base 115, pour compléter la période considérée.

Au-delà de ces simples descriptions, les premières analyses sur la mobilité des usagers et sur la probabilité d'être hébergé ont été produites. La mobilité se réfère au parcours d'hébergement des usagers, c'est-à-dire les possibles changements de structure d'accueil, observables - au moins en partie - grâce aux données nominatives remontées quotidiennement par lesdites structures. La reconstruction du parcours des usagers permet à son tour de calculer la probabilité d'hébergement, que l'on peut mesurer en fonction de différentes caractéristiques. Le graphique 1 montre ainsi que les usagers de 45 ans et plus ont une probabilité plus élevée d'être hébergé en continu, ce qui peut être interprété comme une possible prise en charge prioritaire de ce public.

La visibilité des rencontres des Equipes Mobiles d'Aide du Samusocial de Paris

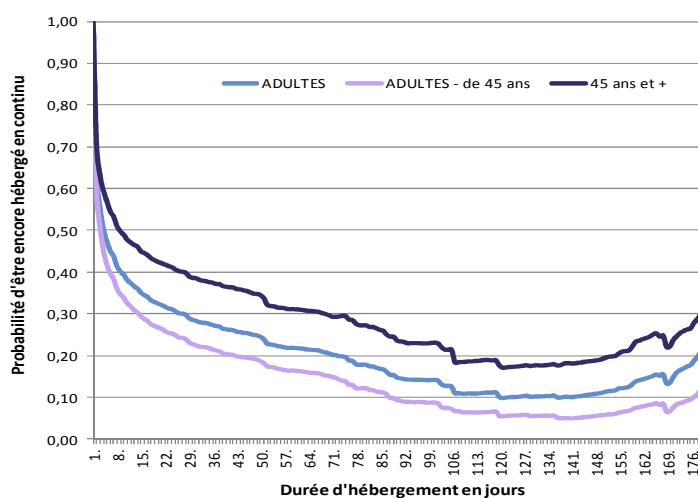
Depuis le début du mois de mai 2011, les EMA ont renseigné, pour chaque personne rencontrée, une série d'informations visant d'une part à mieux connaître l'activité des équipes pour améliorer la coordination des maraudes parisiennes, et d'autre part à améliorer la connaissance des publics rencontrés. Ces données permettront, dans la mesure du possible, de reconstituer le parcours des usagers au fil des rencontres enregistrées, et aussi de le compléter grâce aux données de visibilité hébergement. L'un des problèmes majeurs réside en la difficulté d'avoir des données d'identité fiables qui permettent un suivi, ce qui explique le temps de saisie des matrices assez long. Sont collectés: le type d'intervention (maraude, signalement ou veille); l'heure de la rencontre; les nom, prénom, date de naissance et sexe de la personne; la localisation précise de la rencontre; l'action/prestation proposée par l'équipe; l'orientation faite; le lieu de l'orientation le cas échéant.

Ainsi, entre le 2 et le 25 mai 2011, 2681 rencontres pour 2120 personnes identifiées comme étant différentes ont été réalisées par les EMA, soit une moyenne de 122 rencontres par nuit, pour 6 ou 7 équipes sur le terrain. Sur les 2120 personnes, seules 642 (30%) ont

ter les données transmises. Ainsi, pour la période du 31 décembre 2010 au 30 juin 2011, plus de 400 000 nuitées ont été observées, correspondant à 9633 personnes différentes ayant été hébergées au moins une fois, dont 1996 femmes (21%). L'âge moyen des hommes était de 41 ans, contre 37 ans pour les femmes. Parmi les personnes ayant été hébergées au cours des 6 premiers mois d'observation dans l'un des dispositifs participant à la transmission des données, 76% avaient déjà fait appel au 115 de Paris.

L'Observatoire a également calculé des durées moyennes d'hébergement sur la période, et celles-ci s'élevaient à 45 nuits pour les hommes et 38 pour les femmes. Ces données sont cependant fortement dépendantes de la durée d'observation, tous les centres n'ayant pas fourni leurs données sur la totalité de la pé-

Graphique 1 : Probabilité de maintien dans l'hébergement (avec ou sans changement de structure), selon l'âge et la durée.



Source des données : SIAO Urgence de Paris

une identité renseignée par le nom et prénom; 360 (17%) ont seulement un prénom et 1067 (50%) n'ont ni nom ni prénom (à noter que les usagers étaient informés du droit qui est le leur de refuser de donner leur identité). 14% sont des femmes, ce qui représenterait une proportion de femmes largement inférieure à celle observée au 115 (parmi les personnes isolées ayant fait appel au 115 de Paris au mois de mai 2011, 24% sont des femmes). En ce qui concerne les âges, l'item n'était pas rempli pour 68% des hommes et 62% des femmes, ce qui rend les interprétations hasardeuses.

Lors de ces rencontres, il était demandé aux équipes de renseigner l'action réalisée ou la prestation proposée. Deux types de contact ont été préalablement définis, en concertation avec les structures partenaires, avec qui les matrices ont été élaborées : « le contact sans échange » et le « contact avec échange » (voir le tableau 1 pour la définition complète). Dans 70 % des cas il y a eu « contact avec échange » et dans 33 % des cas « contact sans échange ». La somme supérieure à 100 fait apparaître les cas où les deux items ont été cochés, ce qui sur-estime les contacts sans échange.

L'analyse simple des actions/prestations proposées à l'utilisateur a montré que pour certaines rencontres aucune



prestation n'était renseignée (4 % des cas), mais que dans le même temps une orientation vers une structure d'hébergement avait été faite: donc, si toutes les orientations vers une structure ou un hôpital avaient été déclarées dans la prestation 9 (« accompagner physiquement », voir tableau 1), nous aurions alors 691 rencontres suivies d'un accompagnement (26 %) au lieu de seulement 244 (9 %).

Comme le montre le tableau 1 ci-contre, quel que soit le type de rencontre, l'écoute et le soutien sont majoritairement déclarés, suivis de la distribution de denrées alimentaires. Quant aux orientations, elles dépendent, comme les prestations, du type d'intervention à l'origine de la rencontre. Par exemple, la fréquence des ROPP est plus faible lorsque la personne est vue suite à un signalement, et les orientations vers un hé-

Tableau 1 : Actions/Prestations et orientations réalisées par les EMA au cours de 22 nuits entre le 2 et 25 mai 2011, selon le type de rencontre

	Maraude		Signalement		Veille		Ensemble	
Rencontre sans échange	660	32%	212	36%	11	44%	883	33%
1_Repérer, prospecter	219	11%	63	11%	4	16%	286	11%
2_Personne endormie	450	22%	21	4%	1	4%	472	18%
3_Personne non trouvée	12	1%	133	22%	9	36%	154	6%
4_Refus de contact par l'utilisateur	79	4%	10	2%	1	4%	90	3%
5_Contact non réalisé par l'équipe	5	0%	7	1%	0	0%	12	0%
Rencontre avec échange	1471	71%	392	66%	15	60%	1878	70%
6_Ecouter, soutenir	1269	62%	330	55%	12	48%	1611	60%
7_Informer, orienter vers un accès aux droits	100	5%	28	5%	2	8%	130	5%
8_Suivre socialement	30	1%	22	4%	1	4%	53	2%
9_Accompagner physiquement	139	7%	103	17%	2	8%	244	9%
10_Soigner, orienter vers un lieu de soins	72	3%	63	11%	4	16%	139	5%
11_Distribution de denrées/bons alimentaires	832	40%	90	15%	8	32%	930	35%
12_Distribution de prestations matérielles	124	6%	26	4%	1	4%	151	6%
Nombre de rencontres par type	2061		595		25		2681	
Nombre d'orientations réalisées	1535		429		14		1978	
Structure d'hébergement, hôpital ou autre	394	26%	314	73%	5	36%	713	36%
DNP (Demande Non Pourvue)	78	5%	16	4%	0	0%	94	5%
ROPE (Refus d'orientation par l'équipe)	24	2%	1	0%	0	0%	25	1%
ROPP (Refus d'orientation par la personne)	1037	68%	98	23%	9	64%	1144	58%

Source des données : SIAO Urgence de Paris

bergement plus fréquentes, ce qui tend à corroborer l'hypothèse d'un signalement effectué par l'utilisateur lui-même auprès du 115.

Au total 74% des rencontres ont donné lieu au remplis-

sage de la colonne orientation mais dans 64% des cas il n'y a pas eu de réelle orientation, dans le sens où les DNP, ROPE et ROPP sont les réponses les plus fréquentes.

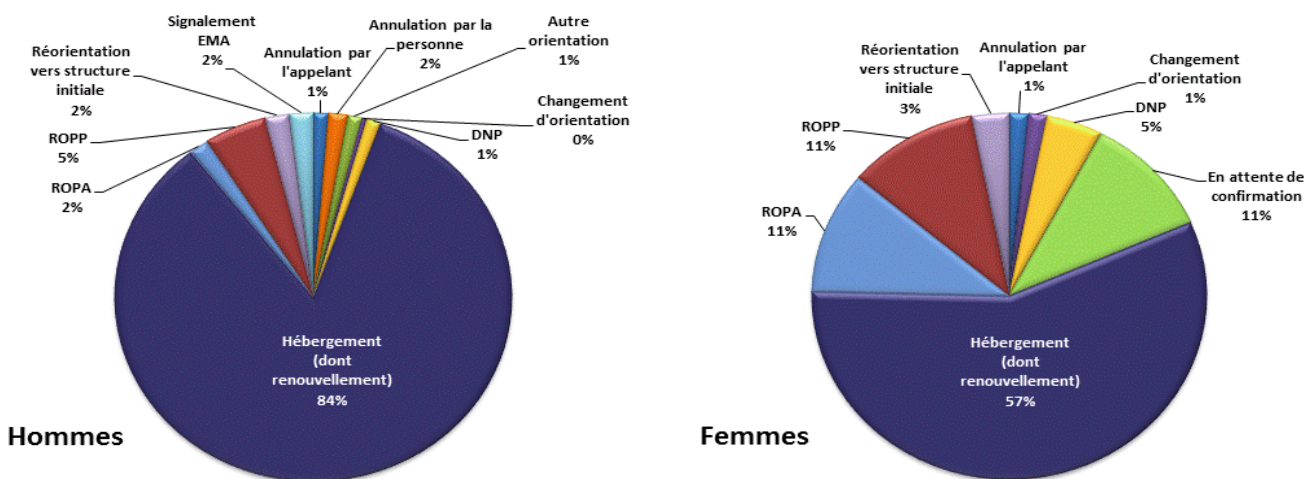
L'expérimentation de régulation des places d'hébergement

Le SIAO Urgence de Paris a suivi une double démarche pour mener ce projet à bien. Il a d'une part établi un périmètre restreint et représentatif de ce que serait la future régulation des places d'hébergement d'urgence à Paris. D'autre part il a sollicité plusieurs opérateurs de l'urgence sociale pour les associer à l'expérience, tant dans sa mise en œuvre technique que dans son déroulement. Treize structures ont participé, six du côté de la demande de places et sept du côté de l'offre d'hébergement. Un plateau de régulation téléphonique a été installé, fonctionnant de 9h à 23h, avec deux coordinateurs et trois écoutants sociaux, chargés de répondre aux appels des travailleurs sociaux des structures demandeurs de places d'hébergement.

Sur la période d'expérimentation, soit 18 jours d'activité (hors weekend et jours fériés), 261 appels ont été servis: 230 sans attente (80%), pour une durée moyenne de traitement de 6 minutes. Lors de ces appels, 320 demandes ont été formulées, donnant une moyenne de 18 faites quotidiennement. Chaque appel peut donner lieu à une ou plusieurs sollicitations pour des usagers différents (principe de l'appel par les travailleurs sociaux et non par les usagers eux-mêmes). 160 personnes différentes ont été concernées (dont 80% d'hommes), ce qui représente en moyenne 1,6 demande par personne pour les femmes et 2,1 pour les hommes.

Sur les 320 demandes formulées, 78% ont abouti à un hébergement, soit au travers d'une demande directe (59%) soit par renouvellement. Le graphique 2 ci-dessous illustre par exemple la répartition par sexe des suites données aux demandes formulées. Un des prin-

Graphique 2 : Répartition de la « suite donnée à la demande » exprimée au SIAO UP régulation (30 mai au 24 juin 2011)



Source des données : 4D—expérimentation de régulation SIAO Urgence de Paris ** ROPA: Refus d'Orientation par l'Appelant



cipes de la régulation des places d'urgence – les professionnels peuvent faire une préconisation de prise en charge de l'usager reposant sur leur connaissance de ses besoins – a débouché sur la formulation de 222 préconisations (67% des demandes) dont 134 ont pu être suivies (63%). Entre le 30 mai et le 24 juin, 1533 nuitées ont donc été attribuées à 134 personnes (27 femmes, 107 hommes), donnant lieu à 1359 nuitées effectives, la différence étant due aux personnes ne s'étant pas présentées.

Le retour d'expérience de la part des structures participantes est globalement positif : l'attente et l'accessibilité ont été jugées satisfaisantes, tout comme la durée et la qualité de l'entretien. Le suivi des préconisations est jugé généralement satisfaisant, tout comme les orientations proposées par le SIAO UP. Dans les axes à améliorer, les structures ont fait part de problèmes d'organisation liés au fonctionnement du SIAO UP : nombre limité de cas traités par appel, pas d'appels possibles les fins de semaine. Elles ont mentionné aussi la nécessité d'une meilleure information à faire sur les spécificités de fonc-

tionnement du SIAO UP, auprès des usagers et des centres d'hébergement.

Plus généralement, le rôle de régulateur du SIAO UP a d'abord consisté à trouver une légitimité à attribuer les places d'hébergement jusqu'alors gérées par d'autres opérateurs. Une fois celle-ci établie, les principales difficultés ont résidé dans la partie « orientation » : beaucoup de places n'ont pas été attribuées et rendues aux opérateurs, car la demande a été moins importante que prévue (les demandeurs avaient sur-évalué le nombre de demandes qu'ils allaient formuler), et un taux de présentation des usagers inférieur à la normale. Bien que liées aux conditions mêmes de l'expérimentation (périmètre offre/demande restreint, découverte du dispositif par les professionnels), ces difficultés ont débouché sur une réflexion plus « qualitative » portant sur la définition d'un principe de co-responsabilité SIAO/travailleur social dans les orientations proposées, ainsi que sur le « droit de regard » du SIAO UP sur les préconisations émises par les travailleurs sociaux, dans l'objectif toujours renouvelé de proposer la solution la plus adaptée à l'usager.

Perspectives

A la faveur des actions déjà réalisées et présentées précédemment, le SIAO UP a pu éprouver puis prévoir son fonctionnement futur. Il constituera un service spécifique du GIP Samusocial de Paris : sa préfiguration prendra fin sitôt signée la convention cadre avec l'Etat (échéance imminente). Une équipe est donc en cours de recrutement tandis qu'un emménagement est préparé actuellement dans des locaux dédiés, pour début décembre 2011 (site partagé avec le SIAO Insertion 75).

Le SIAO UP sera donc, au périmètre complet de ses missions :

Une instance de régulation de l'hébergement d'urgence.

Depuis le 17 octobre 2011, le SIAO UP intègre progressivement les partenaires : plus d'une centaine d'opérateurs (demandeurs et/ou gestionnaires de places d'urgence) vont rejoindre la régulation par le SIAO UP, au travers d'une montée en charge qui aboutira à un premier palier significatif mi-décembre 2011. Un des impératifs de cette régulation réside dans une mise en place hivernale efficace. Concrètement, cela signifie que ces acteurs institutionnels (maraudes, ESI, CHU, services sociaux, ...) pourront recourir au SIAO UP pour obtenir une place d'hébergement d'urgence, en se conformant à une trame d'entretien téléphonique écourtée. En ce sens, ce transfert soulagera progressivement le 115 de Paris de ces sollicitations et il pourra se recentrer sur les appels des usagers eux-mêmes (soit la mission première de ce numéro d'urgence). Les usagers isolés sont les premiers à bénéficier de ce nouveau dispositif, mais celui-ci s'étendra aux personnes en famille en mars 2012.

Le coordonnateur des maraudes. En élargissant son travail de visibilité des interventions en rue à l'ensemble des maraudes parisiennes, le SIAO UP va pouvoir mieux articuler ce dispositif aux besoins du terrain : corriger les éventuels chevauchements ou mettant au contraire en évidence des zones non couvertes. Pour ce faire, une centralisation et une analyse des données alterneront avec des redescentes vers les opérateurs, souvent peu au fait des autres actions engagées auprès des publics qu'ils rencontrent.

Le coordinateur des ESI et des accueils de jour, selon des modalités encore à définir (en attente d'une commande de leurs tutelles).

Une passerelle vers l'insertion : le SIAO UP s'efforcera d'orienter au maximum les situations vers son homologue de l'insertion : l'urgence sociale ne devant plus être un point de passage obligé dans le parcours (pour les profils permettant de l'envisager). Des commissions communes aux deux SIAO parisiens se tiendront pour repérer et faire « avancer » ces cas, individuellement.

Une source d'observation sociale, sous l'égide de l'Observatoire du Samusocial de Paris, grâce aux données concernant les profils des usagers et leurs parcours d'hébergement et d'insertion.

Ces axes constituent quelques unes des perspectives du SIAO UP pour cette fin d'année 2011 et le début de l'année 2012.

En savoir plus...

Les différents rapports d'étape SIAO sont accessibles sur le site de l'Observatoire :

<http://observatoire.samusocial-75.fr/index.php/fr/contexte>

<http://observatoire.samusocial-75.fr/index.php/fr/observation-sociale>

