



**EHESP**

---

**Inspecteur de l'action sanitaire et  
sociale**

Promotion : **2008-2010**

Date du Jury : **Mars 2010**

---

**Les personnes sans domicile en Seine-  
Saint-Denis : Les pistes pour  
développer la fluidité des parcours de  
l'hébergement**

---

**Mohamed KILANI**

---

# Remerciements

---

Je tiens à remercier tout particulièrement mon maître de stage Mr Jean-Pierre SEVERE, chef de service des politiques sociales à la DDASS de Seine-Saint-Denis, Mesdames Martine ABROUS, Audrène ASQUOET, Danièle JOUAN et Meriama ATOUT pour les informations et les documents qu'ils m'ont fournis pour la production de ce travail.

Je remercie toutes les personnes qui ont accepté de s'entretenir avec moi pour m'éclairer sur la problématique de l'accueil et de l'hébergement des personnes sans domicile.

J'exprime une vive reconnaissance pour Madame Elisabeth COSSON, chargée d'enseignement à l'EHESP, pour ses conseils très utiles et ses encouragements lors de la réalisation de ce mémoire.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1 La problématique de l'hébergement des sans-abri est au cœur des politiques publiques de lutte contre l'exclusion. ....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Une problématique dont l'histoire remonte loin mais qui continue à occuper un premier plan des préoccupations actuelles.....</b>	<b>5</b>
1.1.1 De l'appréhension de la pauvreté à la solidarité pour la lutte contre l'exclusion....	5
1.1.2 Les enjeux de définition et de caractérisation des sans-domicile deviennent importantes.....	10
<b>1.2 Les dispositifs de l'hébergement et du logement évoluent parallèlement. .</b>	<b>14</b>
1.2.1 Dans le champ de l'hébergement .....	14
1.2.2 Dans le champ du logement .....	20
1.2.3 La tendance actuelle s'oriente vers l'intégration des dispositifs d'hébergement et de logement des personnes défavorisées.....	24
1.2.4 Les structures d'hébergement ou de logement de transition pour les personnes sans-domicile et mal logées .....	27
<b>1.3 Le contexte actuel lié aux sans-domicile et mal logés.....</b>	<b>29</b>
1.3.1 A l'échelle nationale en France.....	29
1.3.2 A l'échelle de la région Ile-de-France : .....	32
1.3.3 Le contexte du département de Seine-Saint-Denis .....	33
<b>2 Les acteurs en Seine-Saint-Denis sont confrontés à des difficultés structurelles et fonctionnelles chroniques dans l'appréhension de la problématique. ....</b>	<b>38</b>
<b>2.1 Le manque de coordination dans l'organisation de la veille sociale et de l'hébergement, gêne la fluidité des parcours des sans-domicile. ....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 Le niveau très élevé des expulsions locatives en Seine-Saint-Denis entraîne un afflux important vers les dispositifs d'hébergement. ....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 L'insuffisance de la connaissance des besoins du public hébergé entraîne des faiblesses dans son accompagnement vers des solutions de sortie pérennes. ....</b>	<b>47</b>
2.3.1 Les constats.....	48
2.3.2 Les facteurs liés à l'accompagnement social.....	50

<b>3</b>	<b>Les pistes d'amélioration de la fluidité des parcours d'hébergement sont à concevoir à toutes les étapes. ....</b>	<b>52</b>
3.1	La coordination vise la meilleure connaissance des besoins et le renforcement de la cohérence des réponses et de l'implication des acteurs.....	53
3.2	Le renforcement des moyens et des dispositifs vise à diversifier et adapter l'offre d'hébergement.....	56
3.3	L'innovation dans l'accompagnement social vise la professionnalisation des équipes et l'organisation de modalités nouvelles de partenariat Etat-associations.....	57
	<b>Conclusion.....</b>	<b>61</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>63</b>
	<b>Liste des annexes.....</b>	<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

ALT	Allocation de Logement Temporaire
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANRU	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
ASLL	Accompagnement Social Lié Au Logement
ATA	Allocation Temporaire d'Attente
CADA	Centre D'accueil Pour Demandeurs D'asile
CAFDES	Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Etablissement Social
CASF	Code de l'Action Sociale et de la Famille
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CDAPL	Commission Départementale d'Aide pour le Logement
CDVS	Comité Départemental de Veille Sociale
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence
CHUDA	Centre d'Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile
CPH	Centre Provisoire d'Hébergement
CROSMS	Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale
DALO	Droit au Logement Opposable (Loi)
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
DHUP	Direction de l' Habitat, de l' Urbanisme et des Paysages
DRASSIF	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales d'Ile-de-France
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
ESH	Entreprises Sociales pour l'Habitat
ETHOS	European Typology on Homelessness and Housing Exclusion
ETP	Equivalent Temps Plein
FAPIL	Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par Le Logement
FNARS	Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
FSL	Fonds de Solidarité Logement
HAS	Haute Autorité de Santé

IAURIF	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France
IDF	Ile-de-France
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
MLLE	Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (Loi)
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
PARSA	Plan D'Action Renforcé pour les Sans Abri
PDALPD	Programme Départemental D'accès Au Logement des Plus Défavorisés
PJJ	Protection Judiciaire de la Jeunesse
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PNAI	Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale
PPPI	Parc Privé Potentiellement Indigne
RHVS	Résidence Hôtelière à Vocation Sociale
RS	Résidence Sociale
SAO	Service d'Accueil et D'orientation
SDAHI	Schéma D'accueil d'Hébergement et d'Insertion
SDF	Sans Domicile Fixe
SI	Système d'Information
SPIP	Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
SSD	Seine-Saint-Denis
UE	Union européenne

## Introduction

La population du département de la Seine-Saint-Denis (SSD) représente 12% de la population de la région Ile-de-France et montre des caractéristiques particulières en matière de besoins en hébergement et en logement social.

En matière d'hébergement, les dispositifs d'hébergement sont dans l'incapacité de répondre à la totalité de la demande des personnes sans domicile. Celle-ci est estimée à 20 000 places alors que seulement 4000 places sont offertes au titre de l'urgence ou de l'insertion aussi bien par les services de l'Etat que des collectivités territoriales. Les 38 structures d'hébergement relevant de l'Etat (Centres d'hébergement d'urgence (CHU) / centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) / Structures de stabilisation et Maisons relais du département de Seine-Saint-Denis ont une capacité de 1178 places. En se fondant sur les financements accordés aux établissements au titre de l'aide temporaire au logement (ALT), ces dispositifs ont offert en 2007 l'hébergement à 2432 personnes isolées et à 1763 familles, pour moitié au titre de la réinsertion et pour l'autre moitié au titre de l'urgence.

Les populations hébergées dans les CHU et les CHRS y demeurent le plus souvent respectivement pendant plus de 4 mois et de 18 mois en moyenne, un temps dépassant nettement les périodes maximales initialement prévues<sup>1</sup> (soit 3 mois pour les CHU et 6 à 12 mois pour les CHRS). Cette situation provoque l'engorgement des dispositifs d'hébergement et entrave leur fluidité. Les populations hébergées sont en outre confrontées à une insuffisance de prise en charge de leurs besoins de réinsertion ou de réadaptation par l'emploi ou par le logement. Cela accentue la pérennisation de leur dépendance vis-à-vis de l'hébergement temporaire.

Du côté du logement, alors que une résidence principale sur trois présente un caractère social (proportion la plus élevée de France), les demandes non satisfaites d'accès à un logement social s'élèvent à 58 000 en 2006, ce qui, avec un taux de rotation de 5% correspond à un délai d'attente moyen de 5 ans pour les candidats<sup>2</sup>. L'offre de logement social est donc manifestement insuffisante : cette insuffisance est liée à la vétusté du parc HLM et à la lenteur de sa rénovation ou renouvellement, mais également à des réticences des bailleurs sociaux et privés à louer aux populations perçues comme défavorisées. En

---

<sup>1</sup> Les périodes de séjour maximal initialement prévues par le CASF ne sont plus applicables depuis l'instauration du principe de continuité par la loi de 2007. Elles indiquent néanmoins la tendance de la fluidité de l'hébergement dans les structures.

<sup>2</sup> DRASS/ DDAS d'IDF (décembre 2008) : Diagnostic locaux en IDF.

effet, la vétusté du parc de logement est attestée par la proportion considérable de logements insalubres puisque 100 arrêtés de péril sont pris annuellement par le Préfet du département<sup>3</sup>.

Ainsi, le nombre très élevé (près de 6000 en 2008) de recours au titre de la loi du droit au logement opposable (DALO) devant la commission de médiation sont en grande majorité des demandes de logement et très peu des demandes d'hébergement. Pour les familles reconnues éligibles par la commission, les demandes demeurent insatisfaites faute de logements disponibles ou adaptés. Des propositions d'hébergement sont parfois offertes comme alternative à certaines de ces familles, ce qui augmente la pression sur les structures d'hébergement du fait de l'existence de listes d'attente de personnes sans abri.

Certes, les éléments de la problématique des populations sans domicile autonome se retrouvent dans toute la région Ile-de-France (IDF). Mais la pression sur le département de SSD est accentuée par le placement fréquent des personnes sans domicile de Paris dans les hôtels séquano-dyonisiens (4000 personnes en 2006). En revanche, dans le département de SSD, une majorité des personnes ont des liens forts avec le département, voire avec quelques communes. Cela autorise d'orienter l'analyse des besoins à une échelle locale et de proximité.

Bien qu'historiquement omniprésent sur la scène francilienne, le problème de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées a sans doute pris un caractère particulièrement aigu ces dernières années. Cela s'est traduit notamment par la mise en place d'un « chantier prioritaire » dont les objectifs d'action, fixés dans la circulaire du Premier Ministre du 22 février 2008 avec un délai de réalisation portant sur la période 2008-2012, ont pour ambition de mettre en oeuvre une politique interministérielle de prévention et de résolution des problèmes d'hébergement et de logement rencontrés par les personnes défavorisées.

Du constat qui précède, nous retenons que la situation actuelle se caractérise par une saturation de l'offre d'hébergement qui ne permet pas de répondre pleinement aux besoins. La question que nous posons et qui est l'objet de ce mémoire est la suivante :

---

<sup>3</sup> Une étude demandée par le Préfet en 2006 avait montré que 60% des hébergés en CHRS et 40% des hébergés en urgence étaient inscrits au fichier des mal logés, qui inclut principalement les habitations indignes et insalubres.

Quelles sont les raisons de cette saturation à l'origine d'un manque de fluidité des parcours des personnes accueillies en structures d'hébergement en Seine-Saint-Denis ?

Pour répondre à cette question principale, un certain nombre de pistes de travail peuvent être avancées afin de circonscrire les éléments d'enquête et d'analyse en vue de faire des préconisations.

\* Certaines catégories de la population telles que des familles d'origine étrangère ou non, des femmes accompagnées d'enfants ou des femmes victimes de violence, orientées dans les CHRS et les CHU sont particulièrement susceptibles d'y être hébergées pour de longues périodes. Les solutions d'hébergement qui leur sont proposées ne sont pas adaptées à leurs besoins.

\* L'insuffisance de fluidité de ces dispositifs est le résultat d'une gestion et de l'utilisation d'outils peu efficaces par les acteurs. Cette faiblesse de gestion concerne la connaissance du public et de ses besoins. Elle entraîne une faiblesse dans l'accueil et l'orientation, qui excluent de fait certaines catégories de personnes, surtout isolées, jeunes et/ou confrontées à des problèmes d'addiction ou de santé mentale, de l'accès à l'hébergement d'urgence et de réinsertion

\* L'accompagnement socio-éducatif en hébergement temporaire est inadapté et ne permet pas l'anticipation d'une sortie.

\* Les actions en amont sur les causes de la perte du logement, tout particulièrement la prévention des expulsions locatives ne sont pas suffisamment mises en œuvre pour certaines familles ou personnes. Elles permettraient de prévenir le recours de ces derniers aux dispositifs d'hébergement temporaire.

\* Certaines familles ou personnes hébergées en CHU/CHRS manifestement capables d'autonomie demeurent longtemps en attente de l'accès au logement autonome. Des pistes d'actions en aval visant la levée des obstacles à cet accès pourraient être envisagées.

L'approche mise en œuvre pour approfondir la réflexion sur ces pistes de travail nous a conduit en premier lieu à définir la méthodologie suivante : Elle a d'abord porté sur l'analyse de la documentation générale consacrée à la description et à l'évolution de la problématique de la précarité due au logement, ainsi que celle spécifique aux politiques publiques actuelles en faveur des sans-abri.

Ces informations ont été ensuite confrontées à l'observation de la réalité des pratiques professionnelles. Lors de notre stage professionnel à la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de Seine-Saint-Denis, nous avons analysé dix-sept rapports d'activité de 2008 produits par des établissements d'hébergement, ainsi que des documents de suivi de la veille sociale et du logement par les services de la DDASS (comptes-rendus des réunions du Comité départemental de veille sociale (CDVS), Fiches de l'enquête SOLEN<sup>4</sup>, travaux des groupes pour le renouvellement du Plan départemental d'aide au logement des populations défavorisées (PDALPD), projet « Psy précarité »..). Nous avons également mené cinq entretiens semi directifs avec des directeurs d'établissements d'hébergement, avec une responsable du collectif des associations œuvrant dans le champ de l'hébergement et l'accompagnement des sans-abri et avec une responsable du service de l'action sociale au Conseil général du département de la SSD (cf. annexe 2).

La démarche suivie a permis d'orienter l'analyse en plusieurs temps qui seront développés selon le plan suivant : Il s'agira en premier lieu d'identifier les politiques publiques et leur évolution en réponse à la problématique de l'hébergement des sans-abri (1). En second lieu, les résultats du diagnostic établis à partir de l'enquête menée dans le département de SSD seront exposés. L'analyse de ces résultats concerne principalement l'adéquation de l'offre d'accueil et d'hébergement pour répondre aux besoins de ce public, souvent confronté à des difficultés d'accès au logement autonome (2). Suite à cette analyse, nous préconiserons des pistes d'actions concrètes pour améliorer la fluidité des parcours dans les dispositifs d'hébergement (3).

---

<sup>4</sup> Un questionnaire rempli chaque semaine par la plateforme d'écoute téléphonique 115, les CHU et les CHRS à la demande de la DDASS, permet de recueillir les données chiffrées sur les flux des usagers de l'hébergement au cours de la journée et la nuit précédente. Les données sont analysées à l'échelle nationale grâce à un outil informatique SOLEN (SOLution ENquête).

# **1 La problématique de l'hébergement des sans-abri est au cœur des politiques publiques de lutte contre l'exclusion.**

## **1.1 Une problématique dont l'histoire remonte loin mais qui continue à occuper un premier plan des préoccupations actuelles.**

Aborder l'évolution de cette problématique revient à tracer le cheminement des notions de pauvreté et d'exclusion et leur lien avec l'absence de logement. Ces notions font débat car elles participent à la représentation que se fait la société d'une partie de ses membres les plus vulnérables, ce qui fonde la politique de solidarité collective. Nous essaierons, à la lumière de l'évolution des études sociologiques, de cerner ces notions pour mieux les définir et expliquer leurs causes. Nous présenterons ensuite les données qui permettent la connaissance des sans-domicile, point de départ indispensable à leur prise en charge par les politiques publiques de l'hébergement et du logement.

### **1.1.1 De l'appréhension de la pauvreté à la solidarité pour la lutte contre l'exclusion.**

La pauvreté renvoie généralement à l'insuffisance de revenus et à des difficultés à l'égard du marché du travail, entraînant des possibilités moindres de se nourrir, de se vêtir, de se soigner et de se loger. A cette dimension pécuniaire, s'ajoute évidemment l'aspect lié à l'insuffisance des ressources « intangibles », permettant un développement humain satisfaisant pour la personne et le respect reçu de la part des autres citoyens.

Si on se limite à la pauvreté monétaire, elle doit être mesurée afin de la réduire. En France, le seuil de pauvreté est fixé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population, avec comme référence le revenu médian. Ainsi une personne est considérée comme pauvre si ses revenus sont inférieurs à la moitié du revenu médian<sup>5</sup>. Cette approche de la pauvreté relative<sup>6</sup> se focalise préférentiellement sur

---

<sup>5</sup> Eurostat, établit le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian.

<sup>6</sup> L'approche de « pauvreté absolue » se focalise sur les besoins fondamentaux de la personne. Le seuil est fixé en fonction d'un panier de biens alimentaires et non alimentaires nécessaires à la survie quotidienne. Elle est majoritairement adoptée dans le monde, hors-Europe.

l'inégalité sociale et entraîne les politiques publiques à agir en termes de « cohésion sociale »<sup>7</sup>.

La pauvreté est donc une notion qui demeure chargée de connotations diverses, du fait des causes qu'on veut lui attribuer.

Pendant longtemps, les perceptions communes séparent les « pauvres méritants » et les « vagabonds inaptes au recensement ». L'opinion publique distingue d'un côté la réalité massive de la pauvreté faite d'individus ordinaires et malchanceux et, de l'autre côté, les sans-abri, individus très désocialisés dont la société véhicule une image dramatique, fortement relayée par les médias. Cette opposition ancienne opère un classement des plus démunis selon le degré de responsabilité qu'ils auraient dans leur situation, les aides qu'ils reçoivent étant d'autant plus fortes que ce degré de responsabilité est faible.

Elisabeth Maurel<sup>8</sup> qui analyse le contenu d'articles du Figaro et Libération portant sur les « SDF », met en évidence quatre postures éthiques et politiques à l'égard de cette population pauvre : la « posture de l'indignation » qui revendique l'accès aux droits fondamentaux comme le droit au logement ; celle de « l'aide compassionnelle » qui valorise fortement les nouveaux services de l'action sociale tels que les Samu sociaux ; celle de la « protection imposée » qui soutient les initiatives de mise à l'abri, même forcée, lors des périodes de grand froid, par devoir d'assistance à personne en danger et à laquelle les associations s'opposent généralement ; et enfin celle de la « répression » dont le modèle prôné est celui de la « tolérance zéro ».et qui cible particulièrement les sans-abri qui apparaissent comme les plus asociaux et les plus violents : les jeunes et les étrangers.

Ainsi, la représentation de la pauvreté dans la société oscille entre deux explications générales : la responsabilité individuelle du pauvre dans la genèse de sa situation d'une part et les injustices sociales qui s'imposent à lui d'autre part.

---

<sup>7</sup> Michel LEGROS (2008) : cours à l'EHESP : « le basculement dans la pauvreté produit une perception très négative ». L'INSEE fait une enquête permanente sur les conditions de vie, basée sur 27 critères qui peuvent être regroupés en 4 catégories : contraintes du budget ; retard de paiement ; restrictions de consommation ; difficultés de logement.

<sup>8</sup> Elisabeth Maurel (2004) : « Les représentations du sans-abrisme dans la presse écrite en France », in FEANTSA, L'évolution des profils des sans-abri : les sans-abri dans la presse écrite. L'analyse des discours, Novembre 2004, pp. 7-14

Cependant, la problématique de la pauvreté a opéré une mutation fondamentale il y'a une vingtaine d'années : elle est appréhendée sous l'angle de la question des droits de l'homme.

Cette métamorphose de la question sociale introduit et impose la notion d'exclusion qui se confond de plus en plus avec la pauvreté et s'accompagne de métamorphoses de l'action publique.<sup>9</sup> Ainsi, les représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion, distinctes au départ se rejoignent et fusionnent.

La plupart des problèmes sociaux actuels peuvent être en effet appréciés par rapport à l'exclusion, qui ne se réduit pas à l'insuffisance des revenus, mais se manifeste dans les domaines du logement, du travail, de la santé, ou de la participation aux activités de la cité. L'exclusion sous-tend une perception d'ordre plus politique renvoyant à un ensemble complexe de risques sociaux. Tout un ensemble d'approches et de recommandations se sont succédé pour tenter d'en saisir les causes et la portée exactes. Nous présentons quelques unes de ces contributions :

René Lenoir<sup>10</sup> fut le premier à parler des exclus en invoquant la rapidité de la révolution industrielle et urbaine qui s'est déroulée en France en trente ans, l'exode rural massif qui en a découlé ainsi que l'effort d'adaptation nécessaire à des ruraux pour vivre en milieu urbain.

Serge Paugam introduit en 1991 une approche théorisant le concept de « disqualification sociale <sup>11</sup> ». L'exclusion est abordée du côté de la dévalorisation, voire la stigmatisation, opérée par la société vis-à-vis des personnes qui ont recours à des aides sociales. Là, des étapes apparaissent : les fragiles ont un usage périodique de l'aide sociale ; les assistés font l'objet d'interventions régulières des services sociaux polyvalents ; et les marginaux sont ceux très éloignés du marché de l'emploi et ne bénéficient que d'aides financières exceptionnelles.

L'analyse opérée par Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion<sup>12</sup> propose un autre mode d'explication susceptible de restituer de la « valeur » aux exclus en réaffirmant leurs

---

<sup>9</sup> Julien DAMON, (2007) « Le succès de la notion d'exclusion se comprend aisément dans un contexte où, après un demi-siècle de renforcement de l'État-providence, certaines situations d'indigence sont considérées comme intolérables, comme des atteintes aux droits de l'homme dans une société d'abondance. Avec un chômage massif, l'exclusion est d'ailleurs devenue une crainte redoutée par la majorité des Français ».

<sup>10</sup> « Les exclus - Un Français sur dix » Ed. du Seuil, 1974

<sup>11</sup>« La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté », Ed. PUF, 1991.

potentialités intrinsèques. En effet, étudiant les publics exclus du logement, les sans-domicile et les mal logés, ces auteurs constatent qu'ils ont des caractéristiques et des ressources très variées, qui expliquent leurs possibilités inégales d'accès au système d'aide et les différentes façons dont s'organise leur survie; malgré cette diversité, ils ne constituent pas une catégorie de population à part. C'est pourquoi on peut leur appliquer un mode d'analyse en termes de « capitaux», c'est-à-dire un «ensemble de ressources et de pouvoirs effectivement utilisables: capital économique, capital culturel, capital social» (Pierre Bourdieu, 1979)<sup>13</sup>, auxquels on pourrait ajouter les capitaux symbolique, scolaire, professionnel et celui constitué par la santé physique et mentale.

Les ressources qui fonctionnent le mieux en dehors de la rue, et même protègent le plus du fait de s'y retrouver, ne sont pas nécessairement les seules qui favorisent l'organisation de la survie une fois qu'on est dans cette situation. En effet, les critères qui interviennent dans l'accès à l'assistance peuvent compenser partiellement la faiblesse de certaines ressources de départ, donnant ainsi une valeur positive à ce qui pouvait être un handicap ou un stigmate avant d'être sans domicile, par exemple être une mère pauvre isolée. Dans le milieu de l'assistance aux personnes sans domicile, on observe donc un système de capitaux distinct de celui valable sur le marché du travail ou au sein de la famille, ce qui conduit à des stratégies complexes de la part des sans-domicile selon le cadre dans lequel ils se trouvent<sup>14</sup>. L'accompagnement social susceptible de leur être proposé pourrait tenir compte de ces stratégies

Au niveau du débat social, pour Robert Castel, l'exclusion est une « désaffiliation »<sup>15</sup> qui a trait aux difficultés et aux mutations du système de Sécurité sociale. Fondé sur des bases professionnelles, celui-ci, sous les coups du chômage, écarte de ses prestations ceux qui en bénéficiaient auparavant et ceux qui pourraient en bénéficier s'ils disposaient d'un emploi stable. En ce sens les « exclus » sont les non bénéficiaires des mécanismes de sécurité sociale et du grand projet de démocratie sociale. Ils ne sont pas en dehors de la société, mais ils se trouvent à côté des mécanismes assuranciers de protection sociale. À cet égard, les exclus sont les anciens assurés sociaux, ou ceux qui ne l'ont jamais été, et qui sont pris en charge (ou qui devraient l'être) par l'aide et l'action sociales.

---

<sup>12</sup> Maryse MARPSAT & Jean-Marie FIRDION (1990) : « La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990 ». Ed. PUF 1990.

<sup>13</sup> Pierre BOURDIEU (1979). : La distinction critique sociale du jugement. Edition Minuit, 1979.

<sup>14</sup> Maryse MARPSAT & Jean-Marie FIRDION (1990) : op. cit.

<sup>15</sup> « En donnant à voir une manière d'être et de savoir, qu'on est inutile au monde » R. Castel, «L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ? » Ed. du Seuil, 2003.

Parfois, les personnes dont les travailleurs sociaux ne parviennent pas à régler les problèmes d'insertion se trouvent assimilées à des « invalides sociaux » (Pierre Rosanvallon, 1995)<sup>16</sup>. Classer les pauvres dans des catégories de handicap permet ainsi de les redéfinir comme pauvres invalides, donc méritants.

Ainsi, les travaux sur les sans-domicile qui s'intéressent aux caractéristiques sociales des personnes touchées par les exclusions et en particulier aux processus les ayant conduites à perdre leur logement ou à ne jamais en trouver, s'organisent habituellement selon deux modes explicatifs. Selon le premier, les facteurs structurels (situation économique, marché du logement...) expliquent la multiplication des cas de perte du logement. Selon l'autre, ce sont les facteurs individuels (séparation du couple, alcoolisme, maladie mentale...) qui conduisent à cette situation. Cette opposition, qui relève du clivage traditionnel individu/société, correspond souvent à des positions idéologiques des auteurs. Une approche qui paraît à première vue plus satisfaisante, consiste à expliquer le phénomène par l'effet conjugué des deux types de facteurs, certaines personnes étant plus vulnérables dans un contexte structurel difficile.

En définitive, le concept d'exclusion, s'il continue à prêter à confusion, a le mérite de permettre de la voir comme un cumul de handicaps au-delà de la seule pauvreté monétaire ; ce qui devrait en principe la rendre plus opératoire. A condition de retenir que ce qu'elle indique, une rupture de la société, ne repose pas sur une appréciation pertinente. En effet, il n'existe pas de catégories de populations, ni de territoires coupés du reste de la société. Aussi est-il toujours préférable de raisonner en termes de processus sociaux plus que de statuts figés. À une représentation duale de la société il faut, au moins, préférer une structuration ternaire des groupes et des processus sociaux : entre les « exclus » et les « inclus » on peut aisément repérer la catégorie des personnes « vulnérables » ou « précaires », menacées par l'instabilité de leurs revenus et de leur environnement social<sup>17</sup>.

Ainsi, les représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion, au départ distinctes, finissent par se rejoindre et se cristalliser autour de l'absence de logement.

---

<sup>16</sup> Pierre ROSANVALLON (1995). : « La Nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence ». Ed. Le Seuil, 1995.

<sup>17</sup> Julien DAMON, (2007).

### **1.1.2 Les enjeux de définition et de caractérisation des sans-domicile deviennent importantes.**

Si les phénomènes de pauvreté et d'exclusion ont été relativement explorés dans les études sociologiques (mécanismes, origines, représentations sociales), celui des sans-abri qui est sous-jacent aux deux précédents, demeure peu étudié en profondeur alors qu'il soulève beaucoup de questions. Par exemple : quel est l'écart entre les perceptions de l'opinion publique du phénomène des sans-abri (et des préjugés véhiculés à leur rencontre) et la réalité de la situation des gens qui la vivent ? Quel est l'éventail des situations liées à l'absence de domicile ou d'abri ?

Malgré la diversité des situations et des caractéristiques des sans-domicile, ils sont pour la plupart issus des classes populaires et occupent une situation extrême au sein de la catégorie des pauvres. Néanmoins l'hétérogénéité de leurs parcours conduit à une grande difficulté de les dénombrer et rend leur définition juridique malaisée. Pourtant les enjeux des définitions précises des termes sont importants car cela influe sur l'ampleur et l'orientation des politiques publiques sociales.

La connaissance des personnes sans abri, sans domicile ou mal logées englobe leur dénombrement et leur description. Par conséquent, il est d'abord nécessaire de définir des critères pour caractériser et classer ces personnes dans des catégories ; ensuite, il est nécessaire d'observer les parcours individuels pour juger de leurs besoins concrets.

La population des sans-abri n'est pas superposable à la population des sans-domicile, ou sans-domicile fixe, qui peut être hébergée temporairement dans des structures d'hébergement. Les personnes vivant dans des conditions de grande précarité (hébergés par un tiers, dans des squats, ou dans des logements particulièrement dégradés, ou insalubres, ou dans des hôtels) doivent également être pris en considération.

En 1993, le Conseil de l'Europe avait retenu le terme large de « sans-logis » en le définissant ainsi : « il s'agit d'une personne ou une famille socialement exclue de l'occupation durable d'un logement personnel convenable, c'est-à-dire personnellement et socialement acceptable ».

En France, il n'y a pas de définition officielle des sans-domicile, énoncée dans une loi dont le but serait de leur procurer un hébergement ou un logement. Cependant, l'INSEE a donné indirectement une définition opérationnelle des personnes sans-domicile pour les besoins de l'enquête nationale de 2001 :

Une personne sera dite sans-domicile un jour donné, si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). »

Bien que cette définition donne pour la première fois une nouvelle visibilité à certaines catégories de la population (ceux qui ne fréquentent pas forcément les structures d'hébergement, voire les grands exclus), elle n'inclut pas toutefois les personnes hébergées par un tiers, par exemple, celles que des associations désignent de « mal-logées ».

La situation des sans-domicile devrait donc plutôt être définie par la combinaison de deux critères : un critère physique : le type d'habitat et un critère juridique : le statut d'occupation.

Si la définition des sans-domicile de l'INSEE constitue aujourd'hui un cadre de référence en France, le terme « sans-abri » ne bénéficie pas *a contrario* d'une définition parfaitement fixée et peut varier selon le type d'enquête, même si ce terme renvoie plutôt aux personnes qui dorment dans la rue ou dans un lieu non prévu pour l'habitation.

Dans le recensement<sup>18</sup> de la population, il est employé pour désigner les personnes qui dorment de façon habituelle dans des lieux non prévus pour l'habitation. L'aspect temporel n'est donc pas le même que dans l'enquête de l'INSEE.

En 2005, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) a établi une typologie de l'exclusion du logement, baptisée de l'acronyme ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion). ETHOS introduit un 3e critère, le critère social de caractérisation de la notion d'habitat (« home » en anglais) qui s'ajoute aux deux critères physique et juridique<sup>19</sup>. Ainsi les personnes sans-domicile sont classées en fonction de leur situation de vie :

- être sans abri (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;
- être sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;
- être en logement précaire (sous la menace d'une expulsion, avec des baux précaires) ;

---

<sup>18</sup> L'enquête de l'INSEE de 2001 est une opération ponctuelle de grande envergure, ciblée sur la catégorie de population des sans-abri ; elle devrait être renouvelée en 2010. Le recensement en revanche, est réalisé, depuis 2006, d'une manière permanente, sur une fraction de la population, en fonction du nombre d'habitants de chaque commune.

<sup>19</sup> Eurostat (2005) : « Avoir un logement signifie : avoir un domicile fixe adéquat sur lequel une personne et sa famille peuvent exercer une possession exclusive (domaine physique) ; être capable d'entretenir des relations privées et sociales (domaine social), et avoir un titre de propriété pour occuper cet endroit (domaine juridique) »

- être en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère)<sup>20</sup>.

A l'échelle européenne, la prise en compte du phénomène de « sans abris » est fortement recommandée par les instances de la CE qui œuvrent à l'harmonisation des politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans ce cadre, une proposition de typologie en six stades est avancée. Plus opérationnelle pour le recensement, elle complète ETHOS (tout en jugeant que cette dernière développe plutôt un modèle conceptuel de la condition de sans-abri). Cette typologie est présentée dans le tableau ci-dessous : (Source : Eurostat, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals, 2005*).

<b>Catégories opérationnelle</b>	<b>Lieux de vie</b>	<b>Définition</b>
Personnes dormant dehors	Espace public / espaces à la rue	Vivant dans la rue ou des espaces publics sans aucun abri pouvant être défini comme un logement
Personnes en hébergement d'urgence	Refuges de nuit	Personnes sans lieu habituel de résidence changeant fréquemment de type d'hébergement
Personnes occupant des hébergements pour sans domicile	Foyers pour sans-domicile Logement temporaire Logement de transition avec soutien social Abri pour femmes battues	La période d'occupation de ces lieux est de moins d'un an
Personnes vivant en institutions	Établissements de santé Institutions carcérales	Séjour prolongé dû à un manque de logement Pas de logement disponible avant la sortie
Personnes occupant des logements non classiques à la suite d'un manque de logements	Caravanes Constructions non classiques Structure temporaire	L'hébergement est utilisé suite à un manque de logement et n'est pas le lieu habituel de résidence de la personne
Personnes sans-domicile vivant à titre temporaire dans un logement classique avec de la famille et des amis (à la suite de l'absence de logement)	Logement classique, mais n'étant pas le lieu habituel de résidence de la personne	L'hébergement est utilisé suite à un manque de logement et n'est pas le lieu habituel de résidence de la personne

<sup>20</sup> Il est intéressant de noter que les catégories éligibles au logement opposable définies par la loi DALO recoupent très largement cette classification ETHOS. Ainsi, les cinq catégories de demandeurs les plus prioritaires pour qui le droit au logement opposable est ouvert depuis le 1 décembre 2008 sont : - les personnes dépourvues de logements, - les personnes menacées d'expulsion sans relogement, - les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, - les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, - les personnes logées dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, avec au moins un enfant mineur, ou si elles présentent un handicap ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un tel handicap.

Nous utiliserons dans ce mémoire, d'une part le terme de « sans-domicile » (qui englobe celui de sans-abri) et d'autre part le terme de « mal logés » qui distingue les personnes non dépourvues de domicile mais non logées ni hébergées par les structures de l'action sociale et qui cependant, sont dans une situation de logement précaire du fait de l'indignité de leur logement (qui englobe l'insalubrité).

Le nombre de personnes sans domicile ne peut que rester estimatif en raison de l'application de critères plutôt que d'autres dans les enquêtes. Néanmoins, en France, l'enquête de l'INSEE de 2001 sur les personnes qui s'adressent à des antennes mobiles d'aide alimentaire ou aux structures d'hébergement, a comptabilisé 86 500 personnes sans domicile. A ceux-ci, il convient d'ajouter les personnes qui n'utilisent pas les services d'aides et qui sont estimées à 10% ou 15% de la population sans-abri selon une enquête de l'INED<sup>21</sup>. Les associations d'aide aux sans-abri, retenant une définition souvent plus large des personnes sans domicile, avancent le chiffre de 150 000 personnes (Fondation Abbé Pierre, 2006). Et effectivement, l'Enquête Logement de l'INSEE en 2005 évalue à 300 000 le nombre de personnes en situation particulière de logement (habitation mobile, chambre d'hôtel payant, construction provisoire ou hébergement contraint chez des parents ou amis).

La définition des sans-domicile et des mal logés ainsi que les tentatives de les dénombrer sont des préalables à la connaissance de ce public. Ce point ne sera pas abordé à ce stade du mémoire, mais sera décrit avec le constat de la situation en Seine-Saint-Denis. Nous présentons en revanche l'évolution des politiques publiques en matière d'hébergement et de logement.

Il y'a lieu de distinguer auparavant les champs de l'hébergement et du logement, tant sur le plan juridique que sur le plan financier, et tant en ce qui concerne les modes de financement et de la gestion des établissements, que ceux du statut des occupants.

Ainsi, l'hébergement ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation, ni au versement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation des familles ou des personnes accueillies, fixée par le gestionnaire en fonction des ressources disponibles des intéressées. L'accueil en hébergement n'est pas soumis à des conditions de ressources préalables et l'hébergement d'urgence est inconditionnel. Les personnes

---

<sup>21</sup> Enquête auprès des personnes sans domicile rencontrées par les services itinérants (2002).

hébergées ne peuvent que rarement bénéficier des aides personnelles au logement et n'ont pas droit au maintien dans les lieux, l'hébergement étant par nature transitoire<sup>22</sup>.

Dans le logement en revanche, les occupants ont un titre d'occupation (bail, contrat de résidence) avec une garantie de maintien dans les lieux. Ils paient un loyer ou une redevance et bénéficient des aides personnelles au logement.

Dès lors il est courant de distinguer une politique de l'hébergement qui relèverait plus de la Direction générale de l'action sociale (DGAS) et une politique du logement qui serait plus le fait de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)<sup>23</sup>, même si actuellement la frontière entre les deux politiques publiques tend à s'estomper.

## **1.2 Les dispositifs de l'hébergement et du logement évoluent parallèlement.**

### **1.2.1 Dans le champ de l'hébergement**

Dès 1953 un dispositif de l'aide sociale à l'hébergement a été créé avec la mise en place de structures spécialisées pour abriter notamment les sortants de prison ou les prostituées. Il s'est élargi par la suite à des publics diversifiés avec la création en 1973 du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, puis l'apparition en 1974 des premiers CHRS. Depuis lors, le développement de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion n'a cessé de confronter associations et pouvoirs publics au besoin de penser et de conduire des programmes plus adaptés.

Le premier plan de « lutte contre la pauvreté et la précarité » en 1984 réalise la première mobilisation nationale des acteurs de l'action sociale en vue d'organiser des mesures collectives en faveur des populations démunies. Ce plan instaure des places d'hébergement d'urgence financées sur une ligne budgétaire spécifique, à côté des structures sous statut CHRS. C'est surtout à l'occasion du premier bilan de ce plan que trois axes principaux sont apparus comme étant prioritaires : les dépenses engagées pour un dispositif temporaire d'accueil et d'hébergement d'urgence, les aides pour répondre

---

<sup>22</sup> Cf. cependant plus loin, l'introduction récente du « principe de continuité » qui modifie cet aspect.

<sup>23</sup> La DHUP (anciennement DGHUC), en charge de l'exécution de la politique du logement est rattachée au ministère du Logement et de la ville.

aux besoins alimentaires des personnes en difficulté et les actions d'aide aux personnes ou aux familles en difficulté de logement.

C'est également au cours de l'exécution de ce plan que la première expérimentation d'un dispositif départemental d'appel téléphonique d'urgence, ancêtre du « 15 », a été réalisée.

De même, à partir de 1985 et suite à l'initiative du monde associatif, les accueils de jour ont été considérablement développés et ont joué un rôle majeur pour la prise en charge et l'orientation de personnes non hébergées ou mises à l'abri temporairement.

Aussi, en novembre 1993, la création du Samu social de Paris s'inspire du dispositif appliqué dans le domaine médical et vise à « aller au devant des personnes » en grande exclusion. Les interventions effectives de ce dispositif de l'urgence sont principalement l'aide alimentaire et la mise à l'abri des personnes en situation d'exclusion ; mais leurs objectifs, pas toujours faciles à réaliser, tendent à établir un bilan global de la personne, en particulier médico-psycho-social, et à l'orienter vers des structures de prise en charge adéquate.

Il est à retenir cependant que l'essentiel des mesures prises pour l'hébergement des publics en situation de détresse avait un caractère urgent et consistait en la fourniture de places d'hébergement uniquement hivernales<sup>24</sup>.

C'est probablement à la suite de la médiatisation de la mort de personnes SDF et d'autres drames particulièrement pointés devant l'opinion publique qu'une circulaire du 23 octobre 1987 indique que les plans d'urgence doivent dorénavant perdre leur caractère saisonnier pour devenir des programmes permanents. En réalité, les actions permanentes sont conduites dans le domaine du logement (cf. infra) mais l'on continue à ne se mobiliser pour l'hébergement qu'à l'occasion de l'apparition de besoins aigus en hiver.

L'institution du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 ambitionnait de changer fondamentalement « la donne », puisque cette prestation sociale nouvelle avait pour objectif d'apporter une solution globale à la question sociale de la pauvreté et la précarité.

---

<sup>24</sup> La mobilisation était de fait saisonnière et prenait des appellations similaires : campagnes hivernales, plans d'urgence, plans hivernaux, etc.

Les sources financières ainsi garanties pour les personnes éligibles devaient permettre la résolution de leur problème d'hébergement.<sup>25</sup>

Mais si les crédits affectés spécifiquement par l'Etat aux campagnes d'hébergement ont été réduits, la masse financière consacrée spécialement aux SDF ne fait qu'augmenter. De fait, les plans hivernaux n'ont pas cessé de se généraliser et de s'élargir. Cela s'est finalement concrétisé par la promulgation de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui, entre autres dispositions, généralise la veille sociale. La veille sociale doit fonctionner en permanence tous les jours de l'année pour assurer l'information et l'orientation des personnes en difficulté.

La même loi a également prévu que la planification du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion qui relève principalement de la compétence de l'Etat soit organisée à l'échelon régional et départemental. Des schémas<sup>26</sup> (SRAHI, SDAHI) de première puis de seconde génération ont été élaborés en vue de « renforcer l'adaptation, la complémentarité, et la coordination des réponses - en terme fonctionnel d'accueil, d'hébergement et d'insertion - aux besoins » des personnes qui connaissent de graves difficultés. Le « noyau dur » des schémas porte toujours sur les dispositifs relevant de la compétence de l'Etat, en particulier l'urgence sociale et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Enfin, L'article 50 de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, confie au Conseils généraux la responsabilité d'arrêter le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale au sein duquel s'insère désormais en principe, le SDAHI. La concertation avec le préfet de département, notamment pour ce qui relève des compétences de l'Etat en ce domaine est évidemment prévue.

Cependant, outre le fait que les schémas n'ont aucune portée juridique et qu'ils sont dissociés de tout engagement budgétaire, des difficultés politiques entre le Conseil général d'une part et les services déconcentrés de l'Etat d'autre part, apparaissent et perdurent dans certains départements. Ces difficultés, liées à une perception de non-

---

<sup>25</sup> Julien DAMON, (2001) « Les plans hivernaux se sont de plus en plus concentrés sur l'accueil et l'hébergement d'urgence des personnes SDF, tandis que se développaient, en plus de ces programmes d'action et dans une certaine mesure grâce à eux, des politiques toujours plus élaborées et plus complètes de lutte contre l'indigence, la précarité et l'exclusion (RMI, droit au logement, Couverture Maladie Universelle, etc.) ».

<sup>26</sup> La loi du 2 janvier 2002 a confirmé pour l'ensemble du champ de l'action sociale et médico-sociale la primauté de la planification : d'une durée de vie limitée à 5 ans, les différents schémas ont pour vocation d'appréhender les besoins et de définir les perspectives d'évolution nécessaires (article L. 312-4 du CASF).

achèvement de l'œuvre de décentralisation, tendent à réduire de fait les probabilités de réalisation des propositions envisagées.

Les plans d'action gouvernementaux qui se succèdent de 2001 à 2004 n'apportent pas véritablement de solutions autres que la création de places d'hébergement ou en maisons-relais. En 2001, le programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se traduit par la création de nouvelles places de CHRS et le renforcement des programmes d'accès aux soins. Celui de mars 2003 prévoit le développement de logements adaptés pour les personnes ayant fréquenté de façon répétée les structures d'hébergement, mais il ne pousse pas au-delà la logique d'adaptation à la diversité des situations. Le plan national de cohésion sociale du 30 juin 2004 vise à « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence », en augmentant nettement l'offre de places en CHRS et en CADA et en créant massivement des places de maisons relais<sup>27</sup>.

Mais « ce sont plutôt les difficultés de logement qui produisent une crise des dispositifs d'hébergement. » estime la Cour des comptes dans son rapport de 2007, soulignant ainsi le constat d'échec relatif des politiques d'hébergement, lorsqu'elles sont découplées de celles du logement, à résoudre le problème d'accès au logement pour les personnes défavorisées.

Il est important de retenir deux enseignements de l'évolution de la conduite des plans hiver au cours des vingt années passées: d'une part, la faible prise en compte de la variété des situations individuelles lors de l'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement social des personnes sans domicile ; et, d'autre part, la « rationalisation » de plus en plus nette de la prise en charge de l'hébergement d'urgence et d'insertion qui se heurte cependant à des difficultés structurelles et fonctionnelles.

Ainsi, pour le premier enseignement retenu, le dispositif de veille sociale, aujourd'hui permanent, a évolué dans le sens où la loi du 2 janvier 2002 le confirme comme étant, en principe « centré sur un accompagnement individuel ». La prise en charge des personnes qui se sont retrouvées sous les tentes dans le cadre de certains mouvements de soutien organisés par des associations humanitaire, a montré l'importance de cet

---

<sup>27</sup> En ce qui concerne l'accueil et l'hébergement d'urgence, ce plan avait pour objectif d'atteindre une offre d'hébergement de 100000 places en 2007 notamment par la création de 4 000 places en maison-relais, de 4 000 places de centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et 1 800 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

accompagnement individuel et le besoin de disposer de personnels et de structures ayant les compétences professionnelles et humaines pour pouvoir effectuer ce travail.

La circulaire du 19 octobre 2007<sup>28</sup> prévoit que « des capacités supplémentaires d'hébergement d'urgence soient mobilisées en fonction de la gravité des conditions météorologiques, de telle sorte que toutes les personnes qui le souhaitent bénéficient d'un accueil et d'un hébergement, quelle que soit leur situation administrative. Cette circulaire ajoute la recommandation suivante : « Ce recours hivernal à l'hébergement, par des personnes qui ne fréquentent pas le dispositif le reste de l'année, doit être mis à profit – au-delà de la simple mise à l'abri – pour entamer avec elles un processus de prise en charge adaptée. » à leur situation individuelle..

Concernant le deuxième enseignement évoqué, les plans hiver traduisent une partie des évolutions de l'action publique à l'égard des sans-domicile. En effet, la compassion hivernale de l'opinion publique pour les personnes à la rue a progressivement conduit à une conception humanitaire de cette question, appelant une prise en charge étatique saisonnière et professionnalisée. Cette évolution peut s'interpréter comme le transfert des outils des plans de sécurité sanitaire et civile au domaine de l'action sociale. Le Plan d'urgence hivernale relèverait d'une « technicisation » de la lutte contre l'exclusion<sup>29</sup>. Le terme employé exprime la crainte de certains acteurs de l'action sociale de voir les pouvoirs publics « dépolitiser » leur engagement dans la prise en charge des sans-abri et s'en remettre à des dispositifs de « pilotage automatique »<sup>30</sup>.

Les mesures politiques et réglementaires récentes traduisent généralement la prise en compte des écueils constatés dans la conduite des plans hiver. L'objectif de création de places toujours supplémentaires afin de résorber tout risque d'insuffisance de l'offre d'hébergement en hiver<sup>31</sup> continue à être dominant. Mais l'orientation des actions se fait dans trois directions : prise en compte de la problématique globale du droit au logement ; pérennisation des places d'hébergement d'urgence ; développement de nouvelles possibilités de logement de transition plus adaptés

Ainsi un plan triennal 2006-2009 est élaboré en réaction à la distribution de plus de 300 tentes à des sans-domicile à Paris par « Médecins du Monde ». De même, suite au

---

<sup>28</sup> Circulaire DGAS/1A/LCE/2007/337 du 19 Octobre 2007 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion – Période hivernale 2007-2008

<sup>29</sup> Conférence de consensus. Sortir de la rue », Paris, 29 Novembre 2007.

<sup>30</sup> Agathe SCHVARTZ (2007) : Le Plan d'urgence hivernale. L'échec d'un pilotage automatique, Journée scientifique de l'Observatoire du Samu social de Paris, 18 décembre 2007

<sup>31</sup> Cf. le mot d'ordre déclaré par le Premier ministre François Fillon en 2008 : « Personne ne doit être contraint de vivre dans la rue ».

campement des sans-domicile organisé par « Les Enfants de Don Quichotte » sur les bords du canal Saint Martin pendant l'hiver 2007, un Plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA) est avancé par les pouvoirs publics.

Les objectifs du plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence sont les suivants:

- La pérennisation des capacités du niveau 1<sup>32</sup> du plan hivernal (à l'hiver 2005/2006, le niveau 1 du plan hivernal correspondait à 5000 places ouvertes du 1er novembre au 31 mars). Cette pérennisation visait à répondre à la demande exprimée et à la demande latente (squats, opérations d'expulsions) qui s'exprime tout au long de l'année (les capacités exceptionnelles d'accueil temporaire hivernal - niveaux 2 et 3 du plan hiver - restant quant à elles nécessaires pour faire face en période de grand froid aux besoins d'accueil du public en cette période).
- Des mesures d'humanisation des centres : élargissement des amplitudes horaires d'ouverture des centres d'hébergement, ainsi que des mesures d'aménagement des espaces de vie.
- Un renforcement des moyens du premier accueil (la « veille sociale ») et particulièrement du 115.
- Une redéfinition des modes d'accueil : sur la base du constat que l'offre d'hébergement d'urgence de courte durée ne correspondait pas aux besoins de la majorité du public accueilli<sup>33</sup>, le Plan triennal prévoyait une expérimentation consacrée à l'accueil durable des « grands exclus ».
- La transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS, à la fois dans une optique de prise en charge plus durable et plus complète des personnes et dans une optique statutaire. La reconnaissance de la qualité de CHRS vise à doter les structures d'hébergement concernées d'un véritable statut (financement pérennisé ; exigences et garanties de qualité ; cadre budgétaire et comptable ; intégration dans les systèmes de remontée d'informations,...) ;
- La diversification des solutions de sortie vers des solutions de logement transitoire ou pérenne adaptées pour recréer les conditions d'une fluidité dans l'hébergement.

---

<sup>32</sup> Le plan d'urgence hivernal destiné à venir en aide aux sans domicile fixe compte trois niveaux de mobilisation : le niveau 1 correspond à des températures positives dans la journée mais comprises entre zéro et 5 degrés Celsius la nuit. Le niveau 2 correspond à des températures négatives le jour et comprises entre -5 et -10° C la nuit; le niveau 3 concerne des températures négatives durant la journée et inférieures à -10° C au cours de la nuit.

<sup>33</sup> Cette décision du Plan triennal est controversée, à l'instar de la proposition régulièrement avancée de « contraindre » les grands exclus à une solution de mise à l'abri. Nous y reviendrons par la suite dans l'enquête en SSD.

Le PARSA a repris et amplifié des mesures du plan triennal afin de construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement afin de permettre de répondre à toute demande d'hébergement de façon adaptée. Le PARSA prévoit :

- Une évolution notable du dispositif d'hébergement avec le maintien de seulement 3000 places d'hébergement d'urgence en collectif et la transformation des 10500 autres places d'hébergement d'urgence. Ainsi, 6100 places d'hébergement d'urgence doivent être transformées en places de stabilisation, soit un mode d'hébergement d'une durée suffisante pour assurer la recherche et la mise en œuvre de solutions pérennes. A la date du 31 août 2007, 4003 places d'hébergement d'urgence avaient été transformées en places de stabilisation et 1468 ouvertures supplémentaires étaient programmées à l'échéance de 2008. 4500 (au lieu de 3000 prévues par le plan triennal) places d'hébergement d'urgence passeront sous le statut CHRS. 2585 places ont été effectivement transformées au 31 août. 1367 ouvertures supplémentaires étaient programmées à l'échéance de 2008.
- Une programmation de 9000 places supplémentaires de maisons-relais pour atteindre l'objectif total de 12 000 places à l'horizon 2012.
- Plusieurs mesures destinées à aider spécifiquement les personnes en CHRS à accéder au logement.

L'impact de ces deux plans récents n'a, pour l'instant, pas été évalué. Cependant, il y'a lieu de noter leur tendance à intégrer les deux problématiques de l'hébergement d'urgence et d'insertion et celle du logement des personnes défavorisées. Nous y reviendrons après l'analyse des politiques publiques en matière de logement.

### **1.2.2 Dans le champ du logement**

Du fait de l'importance constitutionnelle du droit de propriété dans la société française, les pouvoirs publics se sont très rarement impliqués jusqu'à il y a une cinquantaine d'années dans la question des besoins en logement des personnes défavorisées. Ils ont considéré qu'elle était du ressort de la responsabilité individuelle ou des relations entre propriétaires et locataires.

En fouillant l'historique des quelques événements notables, l'on constate que cette question a été surtout abordée selon trois considérations du passé plus ou moins proche : D'abord, sous l'influence du courant hygiéniste qui déplore la misère du logement des

pauvres<sup>34</sup>, une loi du 13 avril 1850 visant à lutter contre l'habitat insalubre a recommandé le contrôle et l'amélioration de l'assainissement.

Sur un deuxième plan, l'intérêt manifesté par certains entrepreneurs de l'industrie française naissante du XIXe siècle à rapprocher « leurs » ouvriers des usines, a abouti à la construction des premiers ensembles de logements d'ouvriers et à améliorer leurs conditions sanitaires.

Enfin, après la 2e guerre mondiale et du fait du fort exode rural et des besoins de l'ère de reconstruction des « trente glorieuses » en main-d'œuvre, l'Etat a été contraint de s'occuper du logement social. Mais c'est surtout sous l'influence de la mobilisation de l'opinion publique après l'appel de l'Abbé Pierre en 1954 en faveur des sans-logis et mal logés<sup>35</sup>, que des mesures de construction en masse de logements sociaux ont été appliquées.

Pour autant, ces constructions n'apparaissent aujourd'hui que comme une réponse conjoncturelle à une crise du logement. De fait, dès 1977, considérant la crise terminée, une réforme du financement du logement est adoptée, substituant par exemple, aux aides à l'investissement, des aides aux personnes (APL).

Mais face à la crise économique, à la dégradation du parc de logements sociaux et à l'émergence de nouveaux problèmes urbains consécutifs à la concentration des ménages paupérisés<sup>36</sup>, la question du logement social resurgit d'une manière aiguë. Ainsi, le législateur se résout à faire une avancée importante du droit dans ce domaine en s'attachant à la mise en œuvre d'un droit social au logement, inscrit par ailleurs dans le préambule de la Constitution de 1946. La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi BESSON » est de fait adoptée.

---

<sup>34</sup> Cf. l'ouvrage du docteur Villermé, « Tableau de l'état physique et moral des ouvriers dans les fabriques de coton, de laine et de soie », paru en 1840. Sa description des taudis de la rue des Etaques, à Lille, aboutit « à un constat sévère: insalubrité, absence d'hygiène, promiscuité, déficiences des systèmes de chauffage, d'adduction et d'évacuation des eaux. » Frédéric Moret - « Le logement et la question sociale (1830-1870) in Logement et habitat: l'état des savoirs, p. 20 - Editions La découverte - 1998

<sup>35</sup> Patrick DOUTRELIGNE (2000) : « Dans la nuit du 3 au 4 janvier 1954, un enfant meurt de froid dans un abri de fortune; un mois plus tard, une femme décède sur un trottoir de Paris, quelques jours après avoir été expulsée de son logement. C'est alors que l'abbé Pierre, Henri Grouès pour l'état civil, chiffonnier avec ses compagnons de la communauté d'Emmaüs et ancien député MRP de Meurthe-et-Moselle, lance, sur les ondes de Radio-Luxembourg, un appel en faveur des sans-logis et des mal logés ».

<sup>36</sup> Le père Joseph Wresinski réclame dans son rapport, rédigé en 1987 au nom du Conseil économique et social « l'aboutissement d'un processus de lutte contre la précarité et la grande exclusion »

La loi BESSON est une tentative de mise en cohérence des interventions et des dispositifs élaborés dans les années 1980. Elle marque aussi des ruptures importantes par rapport aux modes d'intervention qui prévalaient jusque-là. S'il serait erroné de situer au début des années 1980 l'affirmation du caractère social de la politique du logement, au cours de cette décennie, diverses mesures contribuèrent à constituer progressivement un «volet social de la politique du logement ». Les premières concernent la régulation du rapport locatif et marquent le souci du législateur de garantir le droit au logement pour des locataires, du secteur privé comme du secteur HLM, confrontés à la hausse régulière des loyers et à l'insécurité de leur statut d'occupation. Ensuite, dès 1982, des mesures sont prises pour améliorer la solvabilité des ménages.

Dans le même temps, des dispositifs se mettent en place pour faciliter l'accès aux logements existants des personnes en difficulté: droit de réservation des préfets dans le secteur locatif social, création de fonds spécifiques pour garantir et cautionner, à leur entrée dans le logement les personnes ne disposant ni de ressources stables ni d'un emploi durable. Toutes ces dispositions qui peuvent apparaître disjointes prennent sens dès lors qu'elles sont appréhendées globalement et l'on comprend que la loi Besson ait cherché à s'en inspirer et qu'elle ait tenté de les mettre en cohérence. Pour ce faire, la loi du 31 mai 1990 créa les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD): Cela apparut comme un progrès permettant une approche prospective, une formalisation de la démarche partenariale et une fédération des dispositifs existants dépassant la simple juxtaposition. L'outil financier phare de ce dispositif, à savoir, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) continue de jouer un rôle important dans l'aide à l'accès au logement des personnes et familles défavorisées, au maintien dans celui-ci et à l'accompagnement social.

Un autre outil important est aussi mis en œuvre : l'Allocation de logement temporaire (ALT) qui a basculé budgétairement dans le domaine de l'hébergement en 2005, sa vocation étant essentiellement une aide à l'accueil et à l'hébergement et à la mise en place du dispositif d'urgence. Par ailleurs, des décrets inscrits dans le Code de la construction et de l'habitat mettent en place des prêts particuliers, tels le Prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I<sup>37</sup>).

---

<sup>37</sup> Les PLA-I ont été mis en place par le décret n° 90-151 du 16 février 1990. Ils sont destinés aux ménages rencontrant des difficultés d'insertion particulières (cf. article R. 331-1 II du Code de la Construction et de l'Habitat). Il s'agit de leur offrir une solution de logement pérenne, adaptée à leurs difficultés, avec si nécessaire un accompagnement social, de manière à favoriser leur intégration.

La loi Besson a trois caractéristiques novatrices. D'abord elle fait du droit au logement la référence. Elle précise que son effectivité doit passer par des mesures spécifiques pour toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. La loi prend acte du fait que l'existence d'un statut locatif équilibré ou la production d'une offre immobilière abondante ne suffisent pas à garantir le droit au logement. Elle fait aussi de l'accès au logement ordinaire un objectif. Les dispositions (exonérations fiscales notamment) permettant d'accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées concernent, en effet des logements locatifs de droit commun. Par ailleurs, en faisant référence à la notion de logement d'insertion, les pouvoirs publics introduisent la possibilité de développer d'autres réponses. Enfin la loi fait véritablement de la politique du logement une politique partenariale et territorialisée en mobilisant les collectivités locales mais aussi les associations, bailleurs publics et privés, au moyen du PDALPD.

La seconde loi d'importance pour le logement est la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Visant à consolider les outils mis en place en 1990, elle apporte des modifications structurelles notables au volet logement qui s'articulent autour de quatre orientations :

- Favoriser l'accroissement de l'offre de logements adaptés pour les plus défavorisés
- Réformer les conditions d'attribution des logements HLM
- Aider au maintien dans les lieux. Un dispositif de prévention des expulsions aurait pour philosophie « de substituer une logique de travail social et de prévention à une logique d'ordre et de sécurité publics »<sup>38</sup>. Malheureusement, ce dispositif n'est que facultatif et il faut attendre 2009 pour que la loi de mobilisation pour le logement (loi MLLE) le rende obligatoire.
- Conforter le droit au logement en adaptant les mécanismes mis en place, tels que le PDALPD et le FSL

Cette loi de 1998 a mis en place de nombreux outils techniques, financiers et fiscaux qui ont vocation à apporter des réponses aux personnes sur le terrain tel que par exemple l'Aide à la médiation locative (AML). Cette aide qui peut être accordée aux associations et aux CCAS prend un essor important actuellement : l'accès au logement des populations en difficulté peut être facilité par l'intervention d'un intermédiaire entre le ménage et le propriétaire qui permet de sécuriser le rapport entre les deux parties.

---

<sup>38</sup> Alain CACHEUX, rapporteur de la commission spéciale pour le logement ; *in* « Le logement des personnes défavorisées » Supplément de la Revue ASH, (mars 2000).

L'évaluation de la loi contre les exclusions dans le champ du logement est très contrastée. Si l'effort budgétaire consenti en faveur des FSL est très net, il en va autrement du financement de la construction locative sociale et des mécanismes d'accès au logement des plus démunis<sup>39</sup>.

### **1.2.3 La tendance actuelle s'oriente vers l'intégration des dispositifs d'hébergement et de logement des personnes défavorisées**

La séparation de la mise en œuvre des politiques publiques entre les deux champs de l'hébergement et du logement n'a pas manqué de produire des effets négatifs sur leurs résultats respectifs. En effet, l'articulation des deux problématiques, évidente sur son principe pour tous les acteurs, n'était pas toujours traduite dans les mesures réglementaires ou financières ainsi que dans le travail sur le terrain, malgré l'existence de quelques dispositifs que nous avons évoqués (l'ALT, le FSL). Le point déterminant provient de la difficulté d'accès au logement pour les personnes défavorisées, ce qui retentit en manque de fluidité sur les structures de l'hébergement.

La loi n° 2007- 290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO) et d'autres mesures actuellement mises en œuvre ont introduit fortement cette articulation. la nouvelle loi confère à l'Etat une obligation de résultats et non plus seulement de moyens.

Même si le droit à l'hébergement (Le sigle DAHO<sup>40</sup> est maintenant largement utilisé par les services de l'administration) n'est pas aussi clairement reconnu que le droit au logement, les demandeurs d'accueil en structure d'hébergement adaptée<sup>41</sup> ont également la possibilité d'exercer un recours amiable devant la commission de médiation, puis contentieux devant la juridiction administrative.

Les personnes hébergées en centres d'hébergement, ceux qui sortent d'un hébergement ou qui sont logées temporairement, font partie des publics prioritaires pour l'accès à un logement social dans le cadre des dispositifs mis en place par les PDALPD. Elles peuvent en outre, lorsque les différents dispositifs d'aides ne leur ont pas permis de trouver un logement répondant à leurs besoins et ressources, saisir la commission de médiation pour faire valoir leur droit au logement, sans attendre le délai « anormalement long ». Le décret d'application n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des

---

<sup>39</sup> Supplément à la Revue des ASH, 2000, p. 12.

<sup>40</sup> Droit à l'hébergement opposable.

logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable prévoit que ce droit peut s'exercer après une durée d'hébergement de six mois.

Par ailleurs, l'article 4 introduit le principe de « non remise à la rue » ou « principe de continuité » : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

En plus de la loi DALO, des mesures réglementaires récentes sont à noter:

Suite aux conclusions du rapport d'Etienne PINTE remis en juin 2008, un certain nombre de décisions nouvelles ont été prises. La Circulaire du Premier Ministre n° 2008-5279 du 22 février 2008, met en place « un grand chantier prioritaire 2008-2012 » pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri.

En particulier, un Délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées est nommé, concrétisant une volonté de mise en œuvre d'une stratégie interministérielle centrée autour de la prévention de l'exclusion, de l'organisation de la politique d'hébergement d'urgence et de l'accès au logement social.

Les six chantiers d'actions prioritaires déclinés dans cette stratégie sont les suivants :

1. Mise en place de mécanismes concertés de la prévention des expulsions locatives.
2. Renforcement de la lutte contre l'habitat indigne, en portant l'objectif national à 15 000 logements à traiter dès 2008.
3. Prévention de l'errance à la sortie d'établissements de soins, de prison, et, pour les jeunes, à la fin d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance.
4. Offre de solutions dignes d'hébergement en renforçant l'humanisation et la rénovation des centres
5. Mobilisation de l'ensemble du parc de logements existants, en faveur des personnes déclarées prioritaires par la commission de médiation pour le droit au logement opposable, en particulier dans le parc locatif social. Une nouvelle gestion du contingent préfectoral adaptée aux enjeux du droit au logement et de la mixité sociale est engagée ainsi que la négociation avec les autres réservataires des logements sociaux pour la mobilisation d'une part de leur contingent.

---

<sup>41</sup> CHU, CHR, logement de transition, logement-foyer ou RHVS.

6. Construction de 20 000 logements très sociaux par an et 9 000 places de maisons relais avant la fin de la période 2008-2012. (Objectifs du plan de cohésion sociale et du PARSA).

Enfin, La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Loi MLE) apporte des outils supplémentaires pour la mise en œuvre de ces priorités et renforce l'articulation des dispositifs relatifs à l'hébergement et au logement. Ainsi, Une plus grande mise en cohérence des problématiques de l'hébergement et de l'accès au logement est impulsée par la fusion des SDAHI et des PDALPD lors de leur renouvellement.

Par ailleurs, le PDALPD est étendu à la mobilisation de logements dans le parc privé. L'intermédiation locative est également renforcée en vue d'élargir les possibilités de loger des publics sans domicile, empêchés d'accéder au logement par leurs propres moyens.

La loi MLE renforce également l'articulation entre le droit au logement opposable et l'habitat indigne, en élargissant le recensement de celui-ci et en instituant l'obligation de travaux d'office par exemple.

Par ailleurs, en vue d'améliorer la cohérence des actions des différents partenaires concernés par les expulsions locatives, la loi crée une commission obligatoire de coordination de prévention des expulsions dans chaque département. La mission de cette commission est notamment de délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement, en faveur des personnes en situation d'impayés.

Ainsi, l'analyse de l'évolution des outils réglementaires et des dispositifs a montré que les problématiques de l'hébergement et du logement des personnes sans domicile et mal logées se sont progressivement imposées comme des priorités des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La réglementation a également permis la mise en place de structures nombreuses et variées pour héberger ou loger ces personnes selon leur situation. Nous proposons une synthèse descriptive de ces structures.

### 1.2.4 Les structures d'hébergement ou de logement de transition pour les personnes sans-domicile et mal logées

Le tableau ci-dessous mentionne les principales structures d'hébergement et de logement transitoire dédiées aux personnes sans domicile ou mal logées. Les indications précisées ont trait à la mission réglementaire et aux caractéristiques du public accueilli.

Dispositif ou Structure		Mission/prestation	Public accueilli
<b>Hébergement d'urgence</b> <sup>42</sup>	Nuitées d'hôtel (hôtels conventionnés)	Répondre à une nécessité de mise à l'abri immédiate éventuellement aide dans les démarches d'accès aux droits et recherche d'un logement ou d'une structure d'insertion adaptée.	Accueil de personnes (et de familles) en situation de détresse, souvent orientées par le 115, à défaut de places disponibles dans les centres d'hébergement d'urgence, notamment pendant la période hivernale.  Pas de conditions réglementaires de ressources. Il s'agit d'un accueil «inconditionnel», c'est-à-dire sans sélection des publics accueillis, et notamment sans condition de régularité du séjour.
	Hébergement d'urgence		
<b>Hébergement de stabilisation</b>	Hébergement de stabilisation (en nette augmentation avec le PARSA)	Idem Présence d'un accompagnement social pour favoriser l'orientation ultérieure vers des structures adaptées.	Même public que dans les CHU, mais ayant un passé plus ou moins long dans le dispositif d'hébergement.
<b>Hébergement d'insertion</b> <sup>43</sup>	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	Stabilisation, orientation, accès à la vie autonome (vie sociale, emploi, hébergement)	Personnes isolées, ou familles, connaissant de graves difficultés d'ordre économique et social. Certains CHRS sont spécialisés dans l'accueil d'un public spécifique ou prioritaire (exemples : femmes victimes de violence, personnes sous main de justice...).
<b>Hébergement conventionné à l'ALT</b>	Logements ou chambres ALT propriétés des associations ou loués par elles ou les CCAS.	Accueil à titre temporaire de personnes défavorisées. Aide versée aux associations ou CCAS conventionnés	Personnes défavorisées sans logement et qui ne peuvent pas être hébergées en CHRS ou dont la situation ne le justifie pas. Le parc conventionné à l'ALT est utilisé aussi bien pour des situations d'urgence que pour des personnes relativement autonomes en insertion.

<sup>42</sup> Pour les demandeurs d'asile (DA) : la structure d'hébergement d'urgence prévue est un CHUDA, qui accueille, à titre exceptionnel les personnes non admises en CADA et ne percevant pas l'ATA.

<sup>43</sup> Les CADA ont désormais un statut distinct des CHRS et sont réservés aux DA en cours de procédure.

Les Centres provisoires d'hébergement (CPH) sont destinés au public titulaire du statut de réfugié.

Dispositif ou Structure		Mission/prestation	Public accueilli
<b>Résidence hôtelière à vocation sociale Logirelais</b>	Hôtel meublé agréé par le Préfet	Offrir aux personnes en difficulté, une solution d'hébergement de qualité (en urgence ou en insertion) ou de logement temporaire à coût maîtrisé.	Les personnes isolées constituent la cible principale. L'exploitant d'une RHVS s'engage à réserver au moins 30 % des logements de la résidence pour des publics rencontrant des difficultés particulières pour se loger, identifiés dans le PDALPD.
<b>Hébergement spécialisé</b>	Centre maternel	Accueil des femmes enceintes et des mères isolées avec enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique. Un accueil est prévu pour les enfants de moins de trois ans (crèche, pouponnière, halte garderie...). Prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du Conseil général.	
	Lit halte soins santé (LHSS)	Il s'agit de structures médico-sociales. Personnes sans domicile ayant besoin de soins sans relever d'une hospitalisation. Aucune condition administrative.	
<b>Logement de transition</b>	Résidence sociale	Logement temporaire	Personnes en difficulté sociale ou économique, en capacité d'occuper un logement autonome avec, si besoin seulement, un accompagnement léger
	Pension de famille (Maisons-relais)	Logement sans limitation de durée	Personnes isolées très désocialisées sans relever toutefois des CHRS. Accompagnement social souhaitable mais facultatif.
	Résidence-accueil		Personnes à faibles ressources handicapées psychiques mais stabilisées, suffisamment pour accéder à un habitat privatif. Accompagnement et soins obligatoires

*D'après le « Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté », DGAS/DGALN, 2008*

Cette description montre la multiplicité des structures mises en place pour répondre aux besoins particuliers des différents publics. Cette diversité est néanmoins susceptible d'introduire de la complexité, voire de la confusion, en particulier lorsque dans une même structure sont superposés plusieurs types de publics ; par exemple, des places d'hébergement d'urgence côtoyant celles dédiées à la stabilisation ou à l'insertion avec des modalités de prise en charge et d'accompagnement social différentes, peuvent être à l'origine de tensions et d'incompréhensions par les usagers. Plusieurs acteurs demandent la simplification de cette stratification, principalement en réduisant et en délimitant la part de l'hébergement d'urgence et en généralisant celles de l'insertion ou du logement de transition.

### **1.3 Le contexte actuel lié aux sans-domicile et mal logés**

Après avoir analysé les principales étapes législatives et réglementaires et décrit les caractéristiques des dispositifs et structures mis en place pour la mise en œuvre des mesures d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile et mal logées, il est nécessaire de brosser le tableau général de la situation de ces publics et de leur prise en charge sur le terrain. Le constat peut être établi dans ses grandes lignes d'abord à l'échelle nationale, en le comparant à des aspects décrits dans certains pays d'Europe, puis en le précisant pour la région IDF et pour le département de la Seine-Saint-Denis.

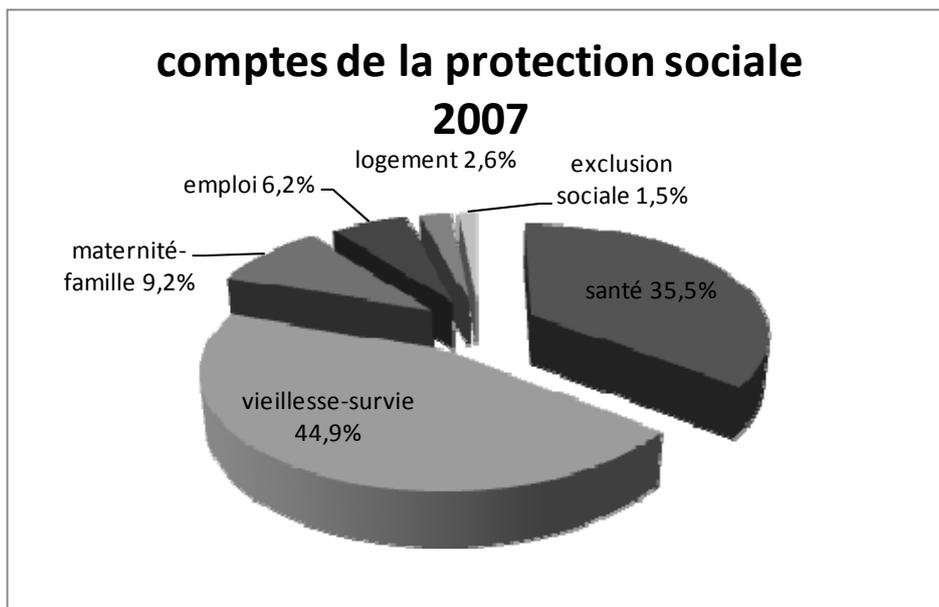
#### **1.3.1 A l'échelle nationale en France**

L'étude de l'INSEE la plus récente, publiée le 25 novembre 2009, permet de prendre la mesure des très fortes inégalités de revenus qui existent en France : les résultats de l'enquête annuelle sur les revenus fiscaux et sociaux de l'année 2007 font en effet apparaître que la moitié des Français ont un niveau de vie inférieur à 1.510 euros par mois et que 8 millions de personnes vivent désormais sous le seuil de pauvreté, dont 1,9 million de travailleurs pauvres.

Le taux de pauvreté (soit des revenus inférieurs à 60% du revenu médian, après les transferts sociaux) est en France de 13,4% en 2007, ce qui correspond à 8,034 millions de personnes. Si l'on prend les chiffres sur une plus longue période, on constate que le nombre des personnes pauvres a très fortement baissé de 1996 (7,6 millions de personnes) à 2002 (6,9 millions), avant de repartir très fortement à la hausse pour dépasser, donc en 2007, la barre des 8 millions. Un autre point saillant de l'étude met en évidence le fait que l'emploi ne protège plus de la pauvreté, puisque le nombre des travailleurs pauvres, est en forte hausse. En effet, «avec un taux de pauvreté de 36,4%, explique l'INSEE, les chômeurs sont les plus touchés par la pauvreté monétaire. Toutefois, occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté: 1,9 million de personnes en emploi vivent en dessous du seuil de pauvreté.

L'effort budgétaire de la France pour la lutte contre la pauvreté et les exclusions est estimé aux alentours de un milliard d'euros, si l'on tient compte des seuls budgets opérationnels des programmes gérés par la DGAS (BOP 177 principalement). Les dépenses représentent ainsi 4,1% des prestations sociales, soit 2,6% pour le logement et

1,5% pour la lutte contre les exclusions. Le diagramme suivant montre la part relative des différents chapitres de dépense des comptes de la protection sociale en 2007 :



D'après DREES, octobre 2008

Cependant, des mesures mises en œuvre par des directions d'autres ministères ont des répercussions pour l'inclusion sociale des personnes défavorisées. Si bien que le financement global de toutes les politiques ayant un rapport avec ces problématiques sociales peut être estimé à près de 10 milliards d'euros.

Les orientations actuelles des politiques sociales en France partent du constat d'un début de transformation notable de la problématique des sans-domicile et des mal logés, avec un consensus des acteurs sur deux points essentiels : d'abord la priorité à donner à l'accès au logement pour répondre aux besoins des populations défavorisées ; d'autre part, la nécessité de réformer en profondeur l'architecture de la prise en charge des publics, avec une amélioration de la coordination partenariale et la territorialisation des actions relatives à l'hébergement et à l'accès au logement.

La volonté politique pour avancer dans ce sens provient également des engagements de la France de faire aboutir la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à un niveau plus satisfaisant et harmonisé à l'échelle européenne. C'est ainsi que l'année 2010 est déclarée « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion » à l'initiative de la France, lors de sa présidence de l'UE de juillet à fin décembre 2008. A cette occasion, des programmes d'action ambitieux sont envisagés.

Il est intéressant de mettre un parallèle certaines données sur la pauvreté et la problématique des sans-domicile en France et dans l'Union européenne (UE). De ces comparaisons, naissent des recommandations pour une harmonisation des études et des prises en charge des publics défavorisés.

La pauvreté est appréhendée avec des nuances entre les pays de l'UE. Néanmoins, il y'a un consensus pour établir la pauvreté monétaire<sup>44</sup> à partir de 60% du revenu médian. Mais pour avoir un sens, la comparaison est faite sur des indicateurs qualitatifs ayant trait aux conditions de vie des personnes. Dans ce cadre, le taux de privation<sup>45</sup> connaît de larges écarts, de 3% au Luxembourg à 50% en Lettonie, la France ayant un taux de 13%. Ces écarts sont bien plus importants que les écarts de pauvreté monétaire (de 10% à 21%, avec 13,4% pour la France).

Les explications du phénomène sans-abri peuvent être diverses. Elles reposent sur les convictions et les observations de chaque personne. Interrogés sur les « principales » raisons (contenues dans une liste) qui peuvent conduire à la rue, les habitants de l'UE affichent des différences saisissantes. La place singulière de la France est particulièrement claire : les Français sont au tout premier rang en ce qui concerne les explications structurelles (par les marchés de l'emploi et du logement) et au tout dernier rang pour ce qui relève des explications personnelles (les addictions à la drogue ou à l'alcool).

Ce constat est d'abord à relier à une sensibilisation très particulière de la population française au phénomène de « sans abris ». Dans une enquête comparative européenne au sujet du risque de devenir un jour sans-abri, 13% des Français affirment leur crainte. Seuls deux pays baltes affichent un niveau d'appréhension plus élevé. D'autres sondages nationaux réalisés en France en 2006 et 2007 ont rapporté que la moitié des Français craignaient de devenir un jour sans abri.

Par ailleurs, l'on constate que le nombre de morts parmi les sans-abri est élevé en France chaque année (plus de 350 en 2008) par rapport à l'Allemagne par exemple (une

---

<sup>44</sup> La terminologie européenne adoptée est : « le seuil de risque de pauvreté ».

<sup>45</sup> L'indicateur de privation matérielle rend compte de la proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant pas d'au moins trois des neuf éléments suivants : 1/ capacités à satisfaire des dépenses imprévues, 2/ une semaine de vacances par an, 3/ capacités de payer ses prêts, 4/ un repas avec viande, poulet ou poisson au moins tous les deux jours, 5/ un logement au chauffage adéquat, 6/ une machine à laver, 7/ une télévision couleur, 8/ un téléphone, 9/ une voiture personnelle. Tous ces éléments de conditions matérielles sont naturellement discutables comme indicateurs. C'est leur agrégation qui donne une image intéressante. J ; DAMON (2009).

trentaine de morts). Même s'il s'avère nécessaire d'analyser ces statistiques (la France comptabiliserait la totalité des cas de décès à la rue, y compris ceux dus aux overdoses et à des pathologies mal soignées, alors que l'Allemagne ne rapporterait que les morts de froid en Hiver)<sup>46</sup>, ces chiffres indiquent l'intensité de la médiatisation du phénomène de sans abris en France.

Enfin, une des hypothèses émises pour expliquer les faibles résultats obtenus par la France dans la diminution du nombre de SDF est en rapport avec la décentralisation insuffisante de la prise en charge des personnes sans domicile<sup>47</sup>. Ainsi, la territorialisation de cette prise en charge constitue actuellement une demande forte dans le programme annoncé de « refondation du dispositif d'hébergement et de logement des personnes sans abri et mal logées »<sup>48</sup>.

### **1.3.2 A l'échelle de la région Ile-de-France :**

Au 1er janvier 2007, l'Ile-de-France compte 11,6 millions d'habitants, soit 18,7% de la population métropolitaine, vivant sur 2% du territoire national. La croissance annuelle moyenne de la population entre 1999 et 2007 (+0,7%) est supérieure à celle de la France métropolitaine (+0,64%), en particulier en Seine-Saint-Denis (+1%). D'autre part, l'on note une augmentation de 3,9% des familles monoparentales sur 10 ans, et de 16% des personnes isolées sur la même période. Ces dernières données sont à mettre en rapport avec l'aggravation de la problématique des sans abris dans la région.

Les personnes sans domicile sont particulièrement nombreuses en Ile-de-France et d'après une enquête de l'INSEE réalisée dans toute la France en 2002, un tiers des sans-domicile fréquentant les structures d'hébergement, soit 20 000 personnes, vivait dans l'agglomération parisienne.

D'après les associations et les services spécialisés, le nombre de personnes sans abri chaque nuit à Paris oscillerait entre 2000 et 5000 personnes. Leur situation est souvent plus durable qu'en province (36 % sont dans cette situation depuis plus d'un an).

---

<sup>46</sup> Déclarations de Benoist Apparu, Secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme à l'émission « C'Politique » sur France5, Samedi 9 janvier 2010 à 19h.

<sup>47</sup> Agnès DE FLEURIEU et Laurent CHAMBAUD (2008) : Conférence régionale de l'hébergement, Mai 2008 : Propositions d'actions pour améliorer durablement le dispositif francilien d'hébergement et la fluidité vers le logement. DRASSIF.

<sup>48</sup> Cette refondation a été exprimée lors de la Conférence des DDASS à Paris le 3 décembre 2009. La DGAS, organisatrice a officialisé le projet d'un futur « service public de l'hébergement et du logement, pour lequel un « diagnostic territorial des besoins et des capacités » a été engagé dans les DDASS et qui sera remis à la date limite du 31 janvier 2010.

En 2003, le Samu social de Paris a dû répondre, via le 115, à environ 33 000 demandeurs, ce qui a donné lieu à environ 840 000 nuitées en CHU ou en hôtel. Il s'agissait à 63,5 % d'hommes seuls.

Entre avril 2002 et avril 2006, le dispositif d'accueil, toutes structures confondues est passé dans la région, de 17.211 à 26.642 places, soit une augmentation de près de 55 %. Dans le même temps, sur Paris uniquement (qui concentre près des deux tiers des capacités régionales d'hébergement), l'augmentation a été de 6.668 places, soit 66,8 %. Si l'on considère uniquement le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence (Centres d'hébergement d'urgence ou places d'urgence en hôtel), la capacité régionale s'est également renforcée, passant de 4.746 places en 1999 à 7.237 places en 2006, soit une progression de 52 % en 6 ans.

Malgré cette évolution nette du nombre de places et de la capacité d'accueil, le dispositif demeure largement insuffisant au regard des besoins et il est constamment saturé, obligeant les pouvoirs publics à avoir recours aux chambres d'hôtel. C'est bien toute la chaîne du logement qui est bloquée : la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence vers d'autres formes d'habitat (comme les CHRS ou les maisons-relais) est rendu impossible par la saturation de ces structures, elle même due à l'insuffisance de l'offre de logement à loyer compatible avec les faibles ressources des populations défavorisées à Paris et en Ile-de-France.

L'enquête réalisée en 2004 par la FNARS montre que si 58% des personnes hébergées en CHRS sont sans emploi, 77% perçoivent une ressource et 43%, un salaire. C'est bien là l'une des spécificités de l'Ile-de-France, où ces « travailleurs pauvres » ne parviennent pas à se loger étant donné ce qu'est le marché immobilier. La même enquête a montré par ailleurs que la présence dans les CHRS tend à se pérenniser. Ainsi, 18% des personnes hébergées le sont depuis plus de deux ans.

### **1.3.3 Le contexte du département de Seine-Saint-Denis**

Les deux problématiques des sans-domicile d'une part et des mal logés d'autre part sont omniprésentes et imbriquées dans le département avec un contexte de pauvreté particulièrement accentué. Ce contexte sera décrit en premier, puis celui du parc de logement et enfin la situation des sans-domicile.

#### A) Concernant le contexte de la pauvreté

Les critères de pauvreté rapportés par l'INSEE pour la SSD et comparés à ceux de la région IDF, montrent clairement la situation spécifique du département : Le taux de pauvreté à 60% est de 21,6 pour la SSD et de 13,2 pour la région IDF. L'intensité de la pauvreté<sup>49</sup> est de 20,3 (18,5 en IDF).

Les populations atteintes par les problèmes de la pauvreté sont très diverses en SSD. Il est à noter cependant, qu'à côté des catégories habituelles, le département est concerné par une forte proportion de populations étrangères (estimée à 20% de la population) avec un nombre élevé en situation irrégulière.

Par ailleurs, un nombre important de la population des « ROMS » est installée dans le département, induisant également une problématique spécifique en terme de besoins d'hébergement et de logement.

#### B) Concernant le contexte du logement :

Les résidences principales du département sont composées à 36% de logements HLM (et même à 45% du parc dans les localités situées au Nord-Ouest et au centre). C'est le pourcentage le plus élevé de l'Île de France. Il s'agit d'un parc relativement ancien, puisque 62% de ces logements ont été construits entre 1948 et 1974 et 10% seulement sont construits après 1990.

Malgré l'importance du parc social, la demande de logement social non satisfaite est importante : fin 2006, on recensait environ 58 000 demandeurs, ce qui, au regard du taux de rotation observé dans le parc (environ 5%), signifie un délai moyen d'attente d'environ 5 ans<sup>50</sup>. Un effort important est fourni depuis une dizaine d'années pour pallier la pénurie de logements sociaux. Ainsi, sur la période 2005-2007, 6 999 logements sociaux soit 110% des objectifs ont été atteints. En 2008, le plan de cohésion sociale prévoit la production nouvelle de 2 967 logements sociaux. Malgré cet effort, la demande, très élevée, reste largement insatisfaite.

---

<sup>49</sup> INSEE : « L'intensité de la pauvreté est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

<sup>50</sup> Martine THEAUDIERE (2009) : « Mais la rotation du parc social qui représente le contingent préfectoral n'est que de 2% » Revue Profession Banlieue.

En effet, deux autres éléments interviennent : il s'agit d'une part de l'habitat indigne et, d'autre part des projets de rénovation urbaine, pour lesquels le département de la Seine-Saint-Denis est un des plus concernés de France.

L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) estime l'importance de l'habitat indigne par le taux du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) qui est actualisé tous les deux ans. Ce taux était en 2006, de 6,9 % des résidences principales, soit 38 000 logements potentiellement indignes sur les 553 000 logements en résidences principales que compte le département. La plupart des constructions anciennes antérieures à 1949 sont concernées dans les communes « de la petite couronne », mais les centres anciens de villes plus périphériques, ne sont pas épargnés.

De même, les quartiers pavillonnaires de villes telles qu'Aulnay-Sous-Bois, Blanc-Mesnil, Sevran voient se développer à une échelle encore méconnue la problématique de sur-occupation induite par la division de pavillons, la location des sous-sols ou autres annexes de maisons individuelles<sup>51</sup>.

Des protocoles pour la lutte contre l'habitat indigne sont signés avec la DDE depuis 2001, dans lesquelles les villes participent activement. Ainsi, à ce jour, 956 arrêtés d'insalubrité établis par la DDASS, prescrivant des travaux et 676 arrêtés, interdisant définitivement à l'habitation des logements ou des immeubles, sont en vigueur (soit une centaine d'arrêtés de péril ou d'insalubrité annuels).

En matière de rénovation urbaine, la Seine-Saint-Denis est le principal département concerné par le programme national, pour un montant de subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) de près de 1,35 milliards d'€, auxquels s'ajoutent 4,2 milliards € au titre du financement des « opérations isolées » pour les « quartiers ». (Soit environ 12% de l'effort porté par l'ANRU dans les quartiers en difficultés).

Cet ambitieux programme concerne potentiellement et directement 25% de la population du département avec globalement 64 quartiers et 30 communes identifiés.

Les conventions signées avec l'ANRU programment notamment une intervention massive sur l'habitat : plus de 10 000 logements locatifs sociaux seront démolis et reconstruits, un peu plus de 26 000 logements locatifs sociaux seront réhabilités.

La Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis indique bien que le bailleur qui prévoit la démolition de son immeuble, est tenu de reloger l'ensemble de ses locataires. Cependant, la reconstruction n'est évidemment pas prévue dans toutes les situations (squats par exemple) ; et en général, les capacités de relogement, lors de reconstruction sont moindres. D'où l'apparition inévitable de besoins d'hébergement supplémentaires pour les personnes à reloger.

C) Concernant le contexte de l'hébergement :

Les structures d'hébergement, hors foyers et résidences sociales, du département se répartissent ainsi :

- CHU : 20
- CHUDA : 2
- CHRS : 17
- CADA : 5
- Centre de stabilisation : 13
- Maisons-relais : 4
- Appartements ou chambres ALT : 44

Le profil de la population des sans domicile semble stable en SSD : une enquête, sous l'égide de la DDAS en 2006 a révélé des profils « moins déstructurés que celui auxquels on aurait pu s'attendre, compte tenu des indicateurs sanitaires et sociaux de ce département : les personnes sans domicile stable ne vivent généralement pas en permanence à la rue, ni ne présentent les stigmates liés aux processus de désocialisation connus des travaux sur les clochards ou les personnes confrontées à l'errance et à l'isolement social. Leur parcours est souvent fait d'une alternance entre des hébergements amicaux ou familiaux, des hébergements de fortune (squats) et ponctuellement des hébergements temporaires (hôtels ou foyers).

Parmi la population hébergée en CHRS, Interlogement 93 (qui est un collectif de la plupart des associations œuvrant dans le champ de l'hébergement et du logement des personnes sans domicile) souligne que 40 % des ménages pourraient tout à fait accéder à un logement autonome. Elle ajoute que ces ménages sont « victimes :

---

<sup>51</sup> DDASS de SSD (2008) : Diagnostic local du dispositif d'hébergement.

- de la cherté des logements, qui fait qu'un célibataire gagnant moins de 1 200 € ou qu'un couple gagnant moins de 2 300 € auront toutes les peines à accéder au logement autonome ;
- du manque de grands logements disponibles pour les grandes familles (plus de trois enfants) ;
- de la disparition progressive d'un parc privé ancien, qui jouait le rôle d'un parc social « de fait » pour les ménages exclus du logement social »<sup>52</sup>.

Ainsi, les données générales recueillies tant pour la région IDF que pour le département de SSD montrent les particularités socio-économiques en rapport avec la permanence de la priorité de l'hébergement et du logement des personnes défavorisées.

L'enquête décrite dans le chapitre suivant aborde plus précisément la problématique de la fluidité des parcours de ces publics accueillis ou hébergés dans le département de SSD.

---

<sup>52</sup> Martine THEAUDIERE (2008) : in Revue Profession Banlieue.

## **2 Les acteurs en Seine-Saint-Denis sont confrontés à des difficultés structurelles et fonctionnelles chroniques dans l'appréhension de la problématique.**

### **2.1 Le manque de coordination dans l'organisation de la veille sociale et de l'hébergement, gêne la fluidité des parcours des sans-domicile.**

En s'inspirant des définitions du dictionnaire Wikipédia, la « fluidité » peut être vue comme étant « le caractère d'écoulement régulier de la circulation d'un flux, d'un trafic ou de personnes sans restriction, ni blocages ». Transposée dans le domaine du « marché », cette notion est invoquée lorsque « l'offre et la demande s'adaptent l'une à l'autre sans difficulté ». Dans notre propos sur la problématique de l'hébergement des sans-domicile en Seine-Saint-Denis, l'analyse de la fluidité des parcours des personnes peut s'appuyer sur les deux considérations évoquées. Il s'agit d'une part de faire le constat de manque de fluidité par l'inadéquation entre les besoins d'une population qui reste « à la rue » ou qui est hébergée dans des conditions défavorables, par manque de lieux ou de places adaptés. D'autre part, le manque de fluidité peut être généré par les déficiences dans la coordination de l'organisation et du travail du réseau des acteurs de la veille sociale et de l'hébergement.

Pour réaliser le diagnostic de la situation en Seine-Saint-Denis, il est important au préalable de relever les données objectives qui démontrent la réalité de l'insuffisance de fluidité des parcours des personnes sans domicile. Ces données seront le point de départ d'une analyse des causes possibles des dysfonctionnements.

Un premier champ est à explorer : il s'agit d'une part du dénombrement des sans-domicile et d'autre part des profils des personnes identifiées. Trois enquêtes récentes, ainsi que notre propre relevé des documents administratifs de la DDASS et des rapports d'activité de 17 structures d'hébergement, offrent un certain nombre de renseignements sur ces éléments.

Les statistiques des personnes orientées par le 115 indiquent un nombre de 5629 personnes pour le premier semestre 2008. Ce nombre est bien sûr inférieur aux appels traités par le 115 et justifiant d'un hébergement puisque chaque jour, environ 50 personnes ne trouvent pas de solution d'hébergement, faute de places disponibles. À ce

premier groupe, il faut ajouter 1500 personnes domiciliées auprès d'un CCAS du département et 7400 personnes domiciliées auprès d'une association agréée. C'est donc *a minima* à 20000 personnes sans domicile (identifiés par la DDASS, le 115, les CCAS et les associations) que doivent potentiellement répondre les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion relevant de l'Etat et des collectivités territoriales (Département et communes). Ces besoins sont à mettre en regard d'une offre d'hébergement qui, pour le seul dispositif géré par l'Etat, ne dépasse qu'à peine les 4000 places (appartements bénéficiaires de l'ALT compris).

Si l'on s'intéresse à la catégorie particulière des « errants » en « situation de grande précarité », les statistiques établies par la DDASS estiment leur nombre à 829 personnes dans le département en juin 2008. Il s'agirait des personnes qui vivraient en permanence « dans la rue ». C'est un nombre établi par recoupement entre des données du 115 et de la « maraude » nocturne qui travaille dans le département. Il serait important de le vérifier, d'autant plus qu'en comparaison avec les autres départements de l'Ile-de-France, il varie de 20 (dép.91) à 829 (dép.93), Paris n'ayant pas produit d'estimation. En tout cas, il est de loin le plus élevé, indiquant pour la SSD, l'ampleur des besoins d'hébergement d'urgence et d'insertion.

L'enquête hebdomadaire du mardi du 115 (EHM) offre un premier élément du panel des demandeurs d'un hébergement d'urgence et de la réponse offerte : sur les 230 demandes retenues, 40 restent insatisfaites pour manque de place. Une seule personne est hébergée en CHU/CHRS et 189 sont dirigées ou transportées par les services du 115 vers une chambre d'hôtel. Les 40 personnes qui restent sans solution d'hébergement sont essentiellement des hommes seuls, parfois des femmes seules ou des couples sans enfants. Ainsi, toutes les personnes accompagnées d'enfants, soit 46% du total des appelants, sont conduites à l'hôtel.

La répartition des personnes effectivement hébergées à l'hôtel, tel que comptabilisée dans la deuxième enquête du 115 durant les deux mois de janvier et février 2009, conforte les données précédentes : 71% de ménages avec enfants (47% de familles monoparentales et 24% de couples) contre 29% de personnes isolées ou de couples sans enfants.

Une enquête réalisée en 2002 puis en 2005 par l'ensemble des CCAS sous l'égide du Conseil général<sup>53</sup>, portant sur 1735 personnes sans domicile qui s'adressent à eux pour une demande d'hébergement ou de logement, rapporte les résultats suivants : 25,8% sont des personnes en couple avec enfants et 74% sont des personnes seules avec ou sans enfants. Le nombre total d'enfants est de 837. Cette étude montre une nette augmentation du phénomène des mères célibataires sur la période et un rajeunissement de certains profils des personnes.

Les deux principaux constats tirés de ces enquêtes sont : d'une part, une certaine priorité de fait, pratiquée par les services de la veille sociale pour permettre l'hébergement des ménages accompagnés d'enfants. Cette priorité se fait par conséquent au détriment des personnes isolées qui sont « rejetées » dans la rue faute de place ou de solution adaptée. D'autre part, le nombre élevé de personnes isolées en errance, souvent en situation de « grande désocialisation » est caractéristique du département.

L'analyse de ces constats fait ressortir le problème essentiel du manque de coordination entre les différents acteurs.

En considérant la pression exercée pour héberger à l'hôtel des ménages accompagnés d'enfants, les services du 115 déplorent avec force la présence excessive, voire anormale des ménages avec enfants dans les dispositifs de l'HU, en particulier les enfants de moins de 3 ans qui devraient relever de l'action sociale sous la responsabilité du Conseil général. Ainsi 50% des familles accompagnées de très jeunes enfants hébergées à l'hôtel devraient relever du service d'action sociale du département au titre de la protection de l'enfance ; de même que 43% des femmes seules car elles sont enceintes.

En fait, depuis la mise en place de la décentralisation en 2005, cette question est soulevée comme un exemple de l'imprécision de la délimitation des compétences entre les services de l'Etat et du CG. Le Conseil général continue en effet à interpréter sa responsabilité de protection de l'enfant âgé de moins de 3 ans « dans la mesure où il est soumis à un danger » et il estime « qu'une mère à la rue a un problème prioritaire de domicile et que son enfant ne court pas forcément de danger du fait de ce problème »<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Dilay LE BRIAND & Patricia RETIF (2002-2005): Etude sur les publics en errance en Seine Saint Denis: les ruptures d'hébergement". Conseil Général de Seine-Saint-Denis.

<sup>54</sup> C'est ce même propos qui nous a été confirmé lors de notre entretien avec la responsable du service. qui est aussi rapporté dans le document de l'enquête du 115.

Cependant, le Conseil général s'inquiète de la gravité de la situation des enfants qui subissent l'errance de leurs parents et ce, à tout âge<sup>55</sup>. Cela montre bien qu'au niveau des acteurs de terrain, la conscience de la nécessité d'œuvrer pour résoudre ce problème est bien partagée mais que la coordination politique entre les services de l'Etat et des collectivités territoriales tarde à en permettre la concrétisation.

Pour ce qui concerne les personnes isolées, la difficulté de leur trouver une place d'hébergement s'ajoute à celles relatives à l'identification de leurs besoins. En SSD, une seule maraude, essentiellement nocturne travaille principalement en hiver. Cette unité mobile va au devant des personnes pour lesquels elle a acquis un « savoir-faire » indéniable pour les localiser et établir avec eux un lien qu'ils acceptent et parfois recherchent. Cependant, outre l'insuffisance manifeste de ce dispositif au regard de l'importance de la population qui en a besoin, la coordination avec d'autres dispositifs de la veille sociale 'n'est pas satisfaisant. Ainsi par exemple, la production d'une information pertinente sur le public contacté est très sommaire, ce qui ne permet pas d'étudier et de planifier des mesures d'accueil et d'hébergement appropriées.

Parmi les personnes isolées, beaucoup sont très désocialisées, sortent de prison ou souffrent d'addictions aux drogues ou de problèmes sanitaires. La maraude et la plateforme du 115 ainsi que les structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion qui réservent des places dédiées pour ce public mentionnent dans leur rapport d'activité la nécessité de mieux coordonner l'accueil des personnes. D'une part, beaucoup auraient plutôt besoin d'un lieu temporaire pour une courte durée. Or, en SSD, les sept « haltes de jour » sont mal réparties sur le territoire du département et leur horaire d'ouverture est strictement diurne. D'autre part, les personnes en errance qui souffrent souvent de pathologies ne sont pas prises en charge pour des soins, d'autant plus que nombre d'entre eux sont en situation irrégulière et ne bénéficient d'aucune prestation sociale. Or, en SSD, il n'y a pas de structure type Lit Halte Soins Santé (LHSS) et la coordination des dispositifs de la veille sociale avec les hôpitaux est peu développée.

---

<sup>55</sup> Chantal METENIER (2006) : « L'augmentation du nombre d'enfants à naître et très jeunes enfants en errance interroge la protection de l'enfance. La stabilité et la sécurité sont deux conditions essentielles pour le développement physiologique et psychique d'un enfant. Les femmes enceintes en errance présentent des risques majorés pour elle et pour l'enfant à naître. L'hébergement des ménages avec enfants majeurs à charge est particulièrement difficile à réaliser du fait que la prise en charge ASE ne correspond pas à ce public. A défaut, des décohabitations non choisies se mettent en place source de risque pour ces jeunes adultes. Les solutions type centre maternel ne sont pas adaptées pour celles qui sont en couple et/ou avec des enfants de plus de 3 ans; de même que les centres d'hébergement type CHR, ne sont pas adaptés à l'accueil des femmes enceintes ou avec des nouveaux nés ».

Cependant, à l'occasion d'un séminaire organisé à la DDASS en mai 2009, nous avons pris la mesure de l'importance d'un projet « psy-précarité », mis en place dans le département et financé par la DDASS et le Secteur de psychiatrie de Ville Evrard depuis trois ans. Au cours de cette réunion, l'état d'avancement du projet a été présenté : une équipe mobile composée de soignants et de psychologues prodigue des soins aux personnes en errance ou les oriente, en cas de besoin vers les centres de soins. A cette occasion, l'équipe a réalisé une étude sociologique sur le profil des personnes, ce qui lui a permis d'aboutir à des préconisations pour le développement et l'adaptation de ses activités. En particulier, le manque de coordination avec les services de la veille sociale et les structures d'hébergement du département est clairement rapporté. Ensuite, aucune structure de logement ou d'hébergement adaptés pour les malades atteints de troubles psychiatriques stabilisés, du type « résidence-accueil » n'est disponible dans le département Enfin, la nécessité de l'élargissement du projet à tout le département est sollicitée, avec la création d'autres unités mobiles.

Ainsi, la première cause identifiée par l'analyse des constats de la situation en SSD pour expliquer les problèmes de fluidité des parcours de l'hébergement de certains publics spécifiques sans domicile, se rapporte clairement au manque de coordination entre les acteurs.

Le deuxième champ d'investigation concerne l'adéquation de l'offre générale en termes de capacité des structures, de durée de séjour et de modalités de fonctionnement des structures d'hébergement. En effet, ces éléments sont de nature à influencer d'un côté l'augmentation du flux des personnes dont le besoin demeure insatisfait et de l'autre côté la stagnation de ceux qui sont hébergés mais qui devraient quitter le dispositif vers des solutions de logement pérenne.

L'analyse des documents administratifs de la DDASS, des enquêtes citées et des rapports d'activités des structures a été complétée par une participation d'une journée au travail de l'équipe de la plateforme du 115 et par les entretiens effectués avec des responsables de la veille sanitaire et des structures. Ces différentes sources renseignent autant sur la situation des dispositifs que sur leurs méthodes d'organisation.

Concernant les capacités des dispositifs d'hébergement, la confrontation des tableaux de suivi de la cellule d'hébergement de la DDASS, disponibles sur le serveur commun du pôle social, avec les tableaux diffusés par la DRASSIF montre que, si le nombre de places d'insertion dans les CHRS et dans les CADA est le même (818), il en va autrement du nombre de places dédiées à l'HU, pour lesquelles l'écart est notable allant jusqu'à 36

places. L'origine de cet écart n'a pu être expliquée. Par ailleurs, à la DDASS, les places de stabilisation sont comptées à part et, à l'inverse, celles des nuitées d'hôtel permanentes (niveau 1) sont dénombrées à part. La situation statistique s'est fortement compliquée durant l'année 2009, avec les transformations de places induites par le PARSA et le Plan de relance : des places d'HU existant dans les CHRS ont été transformées en place de stabilisation et le nombre de nuitées d'hôtel pérennes est passé de 155 à 450. (la capacité mobilisable étant de 760 au niveau 2 et de 1060 au niveau 3). Ainsi, les outils utilisés par les services de la DDASS et la DRASSIF ainsi que par les gestionnaires des structures d'hébergement n'ont manifestement pas la capacité de fournir au même instant l'information fiable sur les capacités d'hébergement d'urgence du département. Cette imprécision de l'offre ne peut que générer un décalage et une perte de temps dans la réponse aux besoins des personnes sans domicile.

Le 115 a pour mission d'écouter les appelants, d'identifier leurs besoins et de les orienter, selon l'urgence estimée vers une solution d'hébergement immédiate. Cette plate-forme doit en principe disposer des informations sur la vacance des places dans les structures CHU ou CHRS conformément à la convention établie entre eux sous l'égide de la DDASS. Cependant, selon les dires de la responsable du 115, une ou deux places quotidiennes seulement sont mises à disposition du 115 par les structures, « cinq aux meilleurs jours ». Ainsi, chaque jour, le coordonnateur des appelants du 115 « va à la pêche » en appelant successivement parfois 10 à 15 parmi les 38 structures du département pour dénicher les 2 ou 3 places disponibles pour les personnes ou les ménages qui auraient besoin d'être hébergés préférentiellement dans un lieu autre que l'hôtel. Il arrive même, pour des cas dont l'urgence est particulièrement flagrante, que les services de la DDASS soient sollicités pour « faire pression » sur des CHRS ou des CHU et aider à débloquer la situation.

Par ailleurs, le 115 se trouve souvent confronté à d'autres situations de blocage du fait de la saturation complète des places d'hôtel dans le département, occupées largement par des personnes sans domicile dirigées par le 115 de Paris, ce qui l'oblige à rechercher des places dans les départements voisins. En effet, les capacités d'hébergement d'urgence de Paris (7191 places en 2008) ne sont implantées dans la capitale que pour 30%, le reste étant pris essentiellement dans les hôtels de SSD. Cependant, la situation inverse, toujours symptomatique du manque de coordination avec la veille sociale de Paris peut survenir. C'est le cas dramatique, largement médiatisé en décembre 2008 d'un SDF mort de froid à la Porte de Saint-Ouen, à la limite du département de SSD. Cette personne a sollicité en vain le 115 de Paris qui ne disposait plus de places, mais aucun contact n'a été fait avec la plateforme de SSD qui elle, avait bien des places vacantes.

Concernant la durée de séjour dans les structures d'hébergement, elle a tendance à se prolonger depuis quelques années. Actuellement, elle se situe en moyenne autour de quatre mois en HU (avec des écarts allant de 2 jours à 9 mois). Dans les CHRS, elle s'élève nettement à près de 18 mois en moyenne, avec des écarts de 6 mois à plus de 3 ans. Depuis l'introduction à la fin de 2008 du « principe de continuité », largement respecté en SSD, la prolongation du séjour des personnes hébergées se fait sentir par les responsables. En réalité, certaines sorties sont « aménagées » parfois pour permettre la libération de places pour de nouveaux arrivants identifiés, sans que cela se traduise par un accès à une solution d'hébergement plus adapté ou de logement pérenne. D'ailleurs, l'examen des rapports d'activité montre que les destinations de sortie des personnes constituent majoritairement soit un « recyclage » vers d'autres structures d'hébergement similaires, soit un départ certainement provisoire vers un hébergement précaire chez un tiers.

Concernant les modalités de fonctionnement des CHRS, il est à remarquer la grande disparité dans la participation demandée aux usagers et dont le mode de calcul varie d'une somme fixe par personne à une somme calculée au prorata du revenu. L'établissement de cette participation financière est donc laissé à la libre détermination par le gestionnaire de la structure. Par ailleurs, il y a également une disparité importante dans la qualité et les conditions de séjour : la plupart des structures interdisent la présence des animaux ; les horaires d'ouverture sont plus ou moins étalés ; la possibilité d'accueil de visiteurs et les horaires des visites sont variables ; certaines structures n'offrent que des bâtiments collectifs avec des dortoirs mais d'autres sont des structures éclatées avec des espaces de vie individuels ; enfin, quelques rares structures ont aménagé des garderies d'enfants par exemple.

L'analyse de ces constats révèle également l'insuffisance de coordination dans la récolte et l'échange des données de connaissance du public, ainsi que dans la mutualisation des réponses faites à leurs besoins.

Au niveau institutionnel, le travail de planification départementale en matière d'hébergement et de logement des personnes défavorisées, qui doit être concrétisé dans le PDALPD et le SDAHI est manifestement insuffisant, faute aussi bien de coordination que de volonté de s'y appuyer pour conduire plus efficacement l'application des politiques sociales. A titre d'exemple, aucune réunion n'a eu lieu depuis un an (en avril 2009) pour examiner le bilan des travaux des quatre groupes constitués pour le renouvellement du PDALPD dont l'échéance est en décembre 2009.

Au niveau des organes de la veille sociale, il est évident que les plateformes des 115 de Paris et de la SSD ne se coordonnent pas suffisamment ni ne le font avec des méthodes adéquates qui permettent la réactivité et le suivi nécessaires.

Au niveau de la DDASS, la bonne connaissance du public usager des structures d'hébergement ainsi que la qualité des prestations qui lui sont offertes, est tributaire des informations données par les gestionnaires. Or, Mis à part deux structures qui continuent à rédiger leur rapport d'activité sous forme d'un mémoire personnalisé, tous les autres ont adopté le modèle mis au point par la DDASS et qui comporte principalement des indicateurs chiffrés. Ces indicateurs ont trait d'une part au descriptif de la structure (capacité, organisation, financement) et d'autre part aux données sur le public hébergé. En plus, quelques champs sont prévus pour une analyse et des commentaires éventuels à faire par les responsables de la structure.

La critique générale que nous faisons de ce projet d'harmonisation des rapports d'activité des structures d'hébergement est la suivante :

- Une faible adhésion des gestionnaires à remplir le rapport d'activité et le remettre, alors même que le principe de cette harmonisation a été décidé collectivement en réunion du Comité départemental de la veille sociale (CDVS). Les intéressés expriment fortement leur besoin d'avoir un retour de l'information qu'ils produisent collectivement chaque année, mais qui n'est pas fait.
- Une faible appropriation du modèle de rapport harmonisé. Les gestionnaires continuent à trouver les items trop complexes malgré leur simplification notable. Ils font valoir la redondance avec l'enquête de la FNARS qu'ils renseignent à la même période, avec cependant quelques différences dans les modes de calcul de certaines rubriques. Cela les oblige à effectuer un travail lourd de reconfiguration de leur logiciel de traitement des données.

Après avoir analysé les facteurs liés au manque de coordination dans l'apparition du problème d'insuffisance de fluidité des parcours d'hébergement, il y a lieu de s'intéresser à présent à l'influence du niveau des expulsions locatives.

## **2.2 Le niveau très élevé des expulsions locatives en Seine-Saint-Denis entraîne un afflux important vers les dispositifs d'hébergement.**

La Seine-Saint-Denis présente la caractéristique de connaître le nombre d'expulsions locatives le plus élevé de tous les départements de la région Ile de France. Même si la tendance est actuellement à la baisse, le nombre de familles expulsées en 2007 était de 1396 (2259 familles en 2003 et 1574 familles en 2006).

Le risque d'expulsion constitue quant à lui, un motif de demande d'aide auprès des services sociaux : sur les 64 044 ménages suivis en 2006 par ces derniers, le Conseil général recense que la part des ménages ayant rencontré un problème de logement est de 91,3% dont 11,5% pour difficultés liées au maintien dans le logement avant décision d'expulsion par le tribunal d'instance.

Des commissions de concertation des expulsions locatives, présidées par le sous-préfet de l'arrondissement, réunissent le maire, le commissaire de police, les bailleurs sociaux et privés conventionnés ainsi que les services sociaux municipaux. Elles se tiennent trois fois par mois pour étudier 30 à 40 dossiers à chaque séance. Ces commissions n'ont jusqu'à présent aucune mission préventive et elles ne débattent en fait que de l'opportunité de faire procéder à l'expulsion effective par les forces de l'ordre.

La perte du logement consécutive aux expulsions représente l'un des motifs les plus importants parmi ceux qui pèsent sur le dispositif de veille et d'urgence sociale de la DDASS. Ainsi, les statistiques du 115 font apparaître en juillet 2008 que les expulsions locatives constituent la troisième cause du motif de rupture d'hébergement (12,50%) dans les déclarations des appelants. Dans les rapports d'activité demandés aux structures d'hébergement, les causes des ruptures ayant conduit à la situation de sans-domicile ne sont pas prévus dans le modèle harmonisé. Cependant, l'expulsion locative est un motif fréquemment cité par les gestionnaires dans les observations générales qu'ils font pour décrire globalement les situations ou pour préconiser des orientations du travail social à appliquer dans leur structure.

De fait, il existe bien des commissions diverses dans le département pour débattre de l'octroi d'aides à l'accès et au maintien dans le logement tels que la Commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL). L'Accompagnement social lié au logement (ASLL) est une aide financée par le FSL pour soutenir les ménages en difficulté qui y adhèrent, à se réinsérer durablement par le logement. Mais il n'existe pas jusqu'à présent de mécanisme institutionnel pour relier la CDAPL aux commissions

locales de concertation sur les expulsions locatives en vue, par exemple, de déclencher des actions préventives et d'accompagnement social de nature à corriger l'état de gestion du budget familial et à éviter l'expulsion.

Depuis la promulgation de la loi MLLE en mars 2009, la mise en place d'une commission de prévention des expulsions est rendue obligatoire dans tous les départements. En attendant les décrets d'application rendant effective cette mise en place, la mission de cette commission est notamment de délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement, en faveur des personnes en situation d'impayés.

L'accompagnement social des personnes sans domicile dans les dispositifs de la veille sociale et d'hébergement mérite d'être analysé, en vue d'estimer sa part dans le manque de fluidité des parcours.

### **2.3 L'insuffisance de la connaissance des besoins du public hébergé entraîne des faiblesses dans son accompagnement vers des solutions de sortie pérennes.**

Que ce soit par un glissement insidieux ou à l'occasion d'une rupture brutale, la chute d'une personne vulnérable vers la situation de sans-domicile se traduit par une perte plus ou moins grave des repères et des liens sociaux. Il est indéniable que la raison d'être des actions sociales, au-delà de la mise à l'abri et de la soustraction de la personne au « danger de la rue », est de lui proposer un accompagnement plus ou moins durable et adapté à ses besoins.

Nous avons interrogé au cours des investigations et des entretiens menés, la réalité et les dimensions de l'accompagnement social dans les différents dispositifs de la veille sociale et de l'hébergement. Les constats identifiés ont été analysés pour comprendre les facteurs qui contribuent à la survenue de situations de blocage dans le parcours de l'hébergement vers le logement.

### 2.3.1 Les constats

D'une façon générale, les dispositifs de la veille sociale et de l'accueil d'urgence ne prévoient pas un travail social systématique et organisé pour commencer l'accompagnement social. La maraude apporte une aide alimentaire et un soutien ponctuel et fugace, sans une prise formalisée d'informations. L'écoute et l'accueil d'urgence du 115 des sans-domicile ne consistent le plus souvent qu'à recueillir des informations de base pour juger de l'intensité de l'urgence et d'orienter ainsi la personne vers l'hôtel ou un CHU. Toutefois, à partir de juin 2008, le 115 a pu disposer d'une équipe de quatre travailleurs sociaux ayant pour mission spécifique de constituer une base de données informative individuelle sur chaque personne hébergée à l'hôtel et ce, dans les deux jours qui suivent son admission. Cette équipe a pu produire ainsi des enquêtes très importantes sur le profil des personnes hébergées. Elle a permis d'identifier les cas les plus sensibles qui ont reçu une orientation et un accompagnement individualisé adaptés.

Dans les CHU, un entretien est quelquefois organisé avec les personnes accueillies ; il est en général fait après plusieurs jours de séjour et reste sommaire, voire unique tant que la personne n'a pas été formellement inscrite dans un projet de réinsertion. De fait, dans les CHRS, un travail de construction d'un accompagnement social individualisé est formalisé et aboutit à un suivi plus ou moins régulier de la personne. Cependant, force est de constater que dans ces établissements aussi, plusieurs insuffisances sont constatées et même avouées par les gestionnaires eux-mêmes.

Ainsi, le temps consacré par les travailleurs sociaux à l'accompagnement social est largement rempli par les tâches de gestion administrative générale. Ils déclarent le plus souvent manquer de temps pour établir avec chaque personne hébergée un suivi régulier suffisant pour mener à terme toutes les mesures d'accompagnement décidées en commun. D'ailleurs, le nombre moyen d'Equivalent-Temps-Plein (ETP) de travailleurs sociaux se situe, d'après le calcul effectué sur les rapports d'activité des huit CHRS analysés, autour de 2,3 pour 20 personnes hébergées, avec une variation notable de 0,3 à 3 ETP. A titre de comparaison, l'enquête DREES 2004 annonce pour les CHRS un taux d'encadrement moyen de 30 ETP pour 100 places, avec 46 % de personnel du domaine éducatif et social (soit 2,76 ETP pour 20 places).

Ainsi, la mise en place d'un dossier individualisé comportant les renseignements utiles sur le parcours d'hébergement, l'évolution des objectifs d'insertion et les résultats obtenus par la personne hébergée est le plus souvent inexistante. Cette absence se conjugue à la mobilité fréquente de la personne entre les différentes structures, entraînant une lassitude

et un désintérêt pour le travail social lui-même. En effet, du fait de l'absence de transmission d'informations fiables entre les équipes et, à force de « raconter son parcours à répétition », la personne se renferme dans le mutisme ou l'indifférence.

Un autre constat des difficultés de l'initiation d'un parcours d'insertion provient des obstacles très nombreux à surmonter en priorité par le tandem formé par le travailleur social et la personne hébergée. L'un de nos interlocuteurs a affirmé avec force qu'il fallait « d'abord soigner le corps ». Or, les personnes vulnérables sans domicile sont à plus de 79% atteintes de pathologies diverses<sup>56</sup> plus ou moins graves, auxquelles il faut certainement ajouter une souffrance psychique d'origine sociale, liée à leur situation de vulnérabilité. A ce propos, lors d'une visite d'un CADA, nous avons pu constater l'influence « dynamisante » et bénéfique pour les usagers, du recrutement d'une psychologue parmi l'équipe de l'encadrement social.

Les difficultés de l'accès aux soins ne sont pas les seuls obstacles rencontrés. Les démarches pour l'accès aux droits sont également très compliquées à conduire. Elles sont de plus gênées par certaines conditions défavorables du séjour dans les hôtels ou les structures d'hébergement : éloignement et indisponibilité de moyens de transport ; difficultés liés à l'absence de garderie pour les familles accompagnées d'enfants ; horaires d'ouverture des centres incompatibles avec la réalisation efficace des démarches et de la recherche d'emploi ; stress généré par la vie en collectivité dans certains centres mal aménagés.

Un autre élément important du constat est le signalement par tous les acteurs d'un pourcentage très élevé, de plus de 43% de personnes hébergées qui sont jugées « aptes » à sortir du dispositif vers un logement autonome. A celui-ci s'ajoute un autre pourcentage plus variable de personnes susceptibles d'être orientées vers un logement adapté ou de transition, du type « maison-relais » ou « RHVS ».

Cette notion d'aptitude, récemment introduite dans les approches du travail social ne repose pas encore sur des critères bien définis et partagés. Elle marque cependant le point le plus évident de l'incohérence constatée des dispositifs, incapables de faire accéder au logement des gens qui n'ont plus leur place dans les structures d'hébergement et d'insertion mais qui y stagnent.

---

<sup>56</sup> Deux projets s'ouvriront en 2009. Le premier est porté par l'association SOS Habitat et Soins à Saint Denis. Il a obtenu un avis favorable du CROSMS en juin 2006 pour 40 lits. Le deuxième est porté par l'association Aurore, il concerne également 40 lits et se situe à Saint Ouen. Le projet a eu l'avis favorable du CROSMS en juin 2008 et pourra donc prétendre aussi aux financements en 2009.

De surcroît, certains effets insidieux sont relevés par les acteurs du fait de cette incohérence. Ainsi, certaines familles, souvent d'origine étrangère, finissent par céder au désespoir de trouver une sortie vers le logement ; elles « s'installent » dans l'environnement des CHRS, et leurs potentialités d'autonomie de départ s'amenuisent.

L'accompagnement social se trouve ainsi « épuisé » faute de résultats de sortie vers le logement pour un grand nombre de personnes. Cela est nettement visible dans l'accompagnement social pour des démarches de recherche de logement ou d'emploi ou pour assurer le suivi des formations professionnelles de requalification ou de réadaptation à l'emploi.

Prenons le cas des démarches pour l'inscription dans les fichiers des demandeurs de logement au titre du DALO. Au départ au printemps 2008, lors de l'instruction des premiers recours devant la commission de médiation, il a été constaté que la majorité des personnes hébergées dans les CHU ou les CHRS ne présentaient pas de demande ou le faisaient d'une façon erronée sans aucune aide d'un tiers qualifié. En effet, les associations rechignaient à accompagner ces demandes, jugeant les chances d'aboutir très faibles pour ce public. La situation s'est modifiée depuis et les rapports d'activité des centres indiquent une inscription massive des personnes hébergées dans les fichiers du DALO. Cependant, les statistiques de la DDASS de novembre 2008 dans le département de SSD, indiquent que 10,49% seulement des dossiers présentés devant la commission (au nombre de 5124) ont été reconnus prioritaires pour un relogement. Parmi ces derniers, 42% sont des sortants de CHRS<sup>57</sup>, soit 74 relogements.

### **2.3.2 Les facteurs liés à l'accompagnement social**

Deux facteurs peuvent être avancés pour expliquer les déterminants des constats évoqués. D'une part, le travail insuffisant de connaissance des besoins des usagers et d'autre part, la méthodologie peu professionnalisée d'accompagnement social vers le logement.

En ce qui concerne la connaissance des besoins, sa déficience ou son manque d'approfondissement se constatent à toutes les étapes depuis les premiers contacts au

niveau de l'accueil téléphonique du 115 ou de la maraude et des accueils de jour qu'au niveau des CHU et des CHRS. Ces insuffisances ont donc trait au caractère non systématique et non méthodique de l'aménagement d'un temps nécessaire pour établir avec la personne sans domicile le dialogue favorable à la compréhension de son parcours individuel. La formalisation de la récolte des informations individuelles n'est pas guidée selon un modèle approprié et à l'aide d'un outil informatisé. Cela entrave donc la constitution d'une base de données fiable et capable de permettre les échanges entre les acteurs et de faire des études rétrospectives et comparatives, en vue d'en tirer des enseignements partagés.

La connaissance insuffisante des besoins précis des personnes est d'autant plus préjudiciable à la conception d'un projet d'insertion ou d'une solution de sortie que les parcours ont cessé d'être conçus comme linéaires. Le temps où l'on décidait, sans aller plus loin dans la réflexion, que la prise en charge d'un sans-domicile devait passer par les étapes successives depuis l'accueil d'urgence, vers le CHRS puis vers une solution de logement de transition puis autonome, est révolu. Chaque individu a un parcours et des potentialités différentes et les solutions qui lui sont aménagées doivent lui être strictement adaptées.

Du côté de la méthodologie de l'accompagnement social vers le logement, c'est le problème du manque de cohérence des pratiques, mises en place pour atteindre des objectifs de réinsertion vers le logement, dans un contexte marqué par de grandes difficultés d'accès à un logement disponible. Précisément, les pratiques analysées semblent montrer un décalage entre les réponses générales et ponctuelles à des besoins de réajustement des situations administratives et l'inexistence ou l'inadaptation d'une réponse individualisée à l'objectif essentiel du relogement.

Cependant, il faut justement admettre que toutes les mesures prises pour la réinsertion et le recentrage de la personne, peuvent concourir à la réussite de son accompagnement vers le logement. Mais il est nécessaire de faire de la sortie réussie vers le logement, l'objectif prioritaire du projet d'accompagnement social, individualisé et adapté.

Il est à remarquer que la DDASS de SSD montre une approche conforme à cette conception. En effet, à la faveur du Plan de relance établi par le Gouvernement en 2009

---

<sup>57</sup> Par ailleurs, Un grand nombre de demandeurs reconnus comme éligibles (par exemple, des personnes expulsées de leur logement) refuse la solution d'hébergement qui leur est proposée, faute de solution de relogement.

pour améliorer l'accès au logement des personnes sans domicile, un appel à projets, « à caractère innovant » a été lancé. La DDASS a proposé dans ce cadre à ses partenaires le financement d'une équipe chargée d'une mission « d'ingénierie sociale » pour optimiser l'accompagnement social vers le logement.

Les principaux éléments du cahier des charges relatifs à ce projet piloté par la DDASS, sont les suivants :

- Que l'équipe recrutée parmi les travailleurs sociaux de plusieurs structures, travaille d'une manière transversale au bénéfice de l'ensemble du dispositif de la veille sociale et de l'hébergement des sans-domicile. Cela entend la mise en commun de toutes les expérimentations des acteurs et de tous les acquis.
- Que l'équipe mette en œuvre une formation professionnelle pour les travailleurs sociaux pour l'acquisition d'une méthodologie commune et des outils d'échange des pratiques et des informations.
- Que la recherche de solutions de logement soit territorialisée et qu'elle soit partie intégrante de l'accompagnement social des personnes vers l'accès au logement et pour le maintien dans le logement (accompagnement post-relogement).

Il s'agit donc de faire évoluer les méthodes de la conduite des projets d'accompagnement social, afin de parvenir à des solutions ayant une logique collective territorialisée, et adaptée en même temps aux besoins individuels des personnes. Cette approche nous servira de guide pour proposer des préconisations, en vue de résoudre les problèmes soulevés lors des investigations et dont la mise en œuvre requiert le positionnement spécifique de l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale.

### **3 Les pistes d'amélioration de la fluidité des parcours d'hébergement sont à concevoir à toutes les étapes.**

Dans le contexte habituel de tension très élevée du marché des logements, caractéristique de la région Ile-de-France et particulièrement de la Seine-Saint-Denis, c'est véritablement une gageure de continuer à faire de l'accès au logement autonome des personnes défavorisées le leitmotiv principal des acteurs des politiques sociales.

Néanmoins, malgré les efforts accomplis récemment pour développer les capacités du secteur d'hébergement des sans-domicile, ce dernier montre également une saturation

qui ne permet pas de répondre pleinement aux besoins. S'occuper de fluidifier les parcours dans les dispositifs d'accueil d'urgence et les centres d'hébergement et d'insertion constitue donc une priorité incontournable. La rationalisation des pratiques vaut pour l'ensemble des dispositifs mis en place pour répondre à une demande toujours en progression. Les déficiences constatées dans les réponses sont à corriger d'abord en termes d'amélioration de la coordination du travail des acteurs (1). Ensuite, le renforcement et la réadaptation des moyens et des dispositifs actuels (2) auront pour objectif de faire correspondre au mieux l'offre d'accueil et d'hébergement aux besoins spécifiques. Enfin, c'est par un effort général d'innovation dans l'accompagnement social (3) que la planification nécessaire pourra être conduite avec un professionnalisme renouvelé.

### **3.1 La coordination vise la meilleure connaissance des besoins et le renforcement de la cohérence des réponses et de l'implication des acteurs.**

Afin que l'orientation à l'entrée dans l'hébergement soit réalisée en fonction des besoins et non des opportunités, la mise en place d'un dispositif unique d'orientation est indispensable. Ce dispositif devrait être mis en place dans le cadre du PDALPD afin que la planification de ses missions soit établie en concertation avec tous les acteurs du département. Il devrait être confié à la plateforme du 115.

Le 115 doit redevenir ainsi, le « centre névralgique » régulateur du dispositif de l'accueil et de l'hébergement dans le département, en articulation avec ceux de la région IDF. Cette mission de régulation devra s'appuyer sur un système d'information (SI) en réseau à mettre en place et à expertiser, en vue de centraliser la récolte et la remontée des données des structures. Ce SI devra être opérationnel, c'est à dire permettre au 115 de disposer de la connaissance de la totalité des places vacantes sur le département et de la possibilité d'accès à ces places. L'intégration dans les conventions financières des modalités d'utilisation du SI et de remontée des informations sur les places vacantes devra être négociée avec les gestionnaires des structures.

L'appropriation du SI par les acteurs doit être facilitée par l'organisation d'une formation collective à son utilisation et par une concertation à la conception des méthodes de son renseignement et des règles d'échange des informations. Ainsi, ces outils seront également, à même de permettre les études et les analyses coordonnées avec les services administratifs de la DDASS et les organismes d'évaluation et de recherche

statistique, tel que l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

La coordination de l'activité de la maraude devrait être confiée au 115, dans le cadre d'un partenariat avec l'association du Samu social qui la gère aujourd'hui. Le cahier des charges de ce partenariat devrait préciser la nécessaire récolte des données et leur transmission, ainsi que l'orientation et la prise en charge des personnes qui ont besoin d'hébergement ou de soins.

La coordination avec les accueils de jour devrait être renforcée, voire mise en place. En effet, ce réseau de premier accueil pour les sans-domicile a besoin de lisibilité sur les places d'hébergement disponibles en CHU et en CHRS.

La coordination avec le secteur sanitaire est primordiale eu égard aux besoins, d'autant qu'elle se révèle embryonnaire dans le département. Dans le projet « psy-précarité » de Ville Evrard, une deuxième unité mobile d'accueil, de premier secours et d'orientation vers les soins psychiatriques a été actée à la DDASS en juin 2009. L'élargissement de ce type de projet aux deux autres secteurs de psychiatrie du département est fortement préconisé, au vu des résultats obtenus par Ville Evrard, visibles en particulier dans le fait que les CHU et les CHRS sont bien informés de son existence et qu'ils font périodiquement appel à ses services. Il est préconisé de prévoir dans la prochaine étape de ce projet et éventuellement dans les projets à venir, la mise en œuvre d'une formation du personnel d'encadrement social des CHU et CHRS aux spécificités des maladies mentales des personnes sans domicile, ainsi que des attitudes de premier secours ou de soutien à pratiquer en cas de besoin.

Une coordination est préconisée entre les services de la veille sociale et d'hébergement et le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour un partenariat dans l'accès au logement ou l'hébergement des détenus ainsi que pour leur accompagnement social. En particulier, ce partenariat devrait prévoir l'anticipation de la sortie des détenus par le SPIP et la PJJ pour travailler en amont avec les structures et le 115 et la mise en place d'un conventionnement spécifique concernant le public des sortants de prison.

Le protocole d'échange d'information et de pilotage coordonné, à construire avec les autres 115 de la région IDF et en particulier celui de Paris, devra concilier la réponse aux situations locales et la solidarité interdépartementale.

La coordination pour une meilleure connaissance des conditions et du fonctionnement des centres d'accueil et d'hébergement et des besoins des usagers devra être améliorée par les services de la DDASS, à travers les rapports d'activité. Ceux-ci devraient évoluer vers un SI conçu et concerté au sein du CDVS. Ainsi, son automatisation faciliterait grandement son appropriation par les gestionnaires, en définissant clairement les limites et les autorisations à établir pour l'échange et la circulation des données.

Les informations attendues par ce SI sur les profils des personnes et leurs parcours et le fonctionnement de la structure sont en effet extrêmement utiles pour l'exercice des missions de régulation et de planification de l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale. Elles permettraient d'une part de faire évoluer l'architecture des dispositifs vers plus d'efficacité, en fonction des besoins qui apparaissent ; elles faciliteraient d'autre part, la détection et l'instruction des « cas bloqués » dans les structures : il s'agit des personnes ou des familles maintenues dans une structure d'hébergement, en dépit de leur situation individuelle incompatible avec ce maintien. Ainsi la coordination serait améliorée pour trouver des solutions pour ces cas bloqués, par exemple, au sein des commissions d'attribution pour l'accès au logement transitoire ou autonome, prévues dans le PDALPD et réunissant les organes de la veille sociale de l'Etat et les services de l'action sociale des collectivités territoriales.

La coordination avec les services du CG est urgente à bien des égards. Il est indispensable de clarifier les compétences respectives des services de l'Etat et du CG sur le traitement des cas « en litige » rencontrés quotidiennement par les acteurs du terrain et relatifs à la prise en charge de l'hébergement d'urgence des familles accompagnées d'enfants de moins de trois ans. Mais dans l'attente de cette clarification juridique, un protocole de partenariat entre la DDASS et le service d'action sociale du CG, devrait être établi au moins pour le cofinancement du 115 et des nuitées d'hôtel pour les femmes enceintes et les femmes avec enfants de moins de 3 ans. Un accompagnement social de ces personnes dès leur mise à l'abri pourrait être envisagé dans le protocole.

Par ailleurs la redynamisation du renouvellement du PDALPD est également urgente dans la mesure où la mise en œuvre d'une approche concertée entre l'Etat et le CG est attendue sur plusieurs sujets, notamment : le développement d'une offre d'urgence et de transition vers le logement autonome; les modalités de recours au bail glissant ; la définition de règles de « priorités » à établir dans les commissions de concertation pour l'accès au logement des personnes défavorisées, la définition des critères pour la prise en charge des ménages à aider dans le cadre de la prévention des expulsions locatives.

### **3.2 Le renforcement des moyens et des dispositifs vise à diversifier et adapter l'offre d'hébergement**

Pour améliorer l'accueil des personnes en situation d'errance et de grande désocialisation et pour lesquels les nuitées d'hôtel et les CHU ne représentant pas une solution adaptée, il est préconisé de créer des places d'hébergement d'urgence de courte durée et d'accueil inconditionnel, fonctionnant comme un sas avant l'hébergement éventuel proprement dit. Cette solution, indisponible aujourd'hui au niveau du 115 et des CHU, pourrait être réalisée, en créant ou en aménageant des places « d'accueil de nuit » au sein du dispositif « accueil de jour » après concertation avec les gestionnaires. Une autre possibilité serait la création de « petites unités de vie », comportant chacune 10 à 20 places ; la viabilité financière de ce projet devrait au préalable être étudiée. En SSD, l'estimation *a priori* concerne 200 à 300 places pour ce public en situation d'errance.

Pour les personnes sans domicile souffrant de troubles psychiatriques, il devient urgent de lancer des appels à projets par la DDAS pour l'installation de « résidences-accueil » et pour les doter de l'accompagnement socio-sanitaire obligatoire. En effet, à côté de l'élargissement prévisible des activités du projet « Psy-précarité » et de leur coordination qui se développe avec les hôpitaux, ces unités d'hébergement spécifiques représentent un complément important dans la prise en charge de ces malades.

Pour les sortants de prison il est nécessaire de créer des places de CHRS dédiées pour les ex-détenus ainsi que pour ceux en situation d'aménagement de peine ou en alternative à l'incarcération sur décision du juge d'application des peines. Le SPIP devrait contribuer au financement de ces places.

Le travail d'humanisation qui a commencé dans le cadre du PARSA et du Plan de relance devra être poursuivi et renforcé malgré les difficultés rencontrées. En SSD, l'inégale répartition des centres d'hébergement, surtout des CHU sur le territoire, incite à rechercher des solutions dans les zones qui en sont dépourvues, tout en veillant à ce que leurs emplacements ne soient pas trop éloignées des bassins d'emploi ou des réseaux de transport. De même, certains centres comportant exclusivement des dortoirs devraient rechercher des possibilités de délocalisation dans des conditions plus satisfaisantes.

Le mode d'habitat qui correspond le mieux à l'objectif de préparer efficacement les ménages à l'accès au logement est de les placer dans des dispositifs les plus proches du droit commun. Il serait donc souhaitable de disposer de plus de chambres individuelles en urgence, en stabilisation et en insertion. Même si l'existence d'espaces communs

collectifs au sein des centres est primordiale pour la socialisation des personnes, l'habitat « éclaté », en appartements diffus est le plus indiqué dans la plupart des cas. Par ailleurs, la mise en place, autant que possible de crèches ou de garderie, apporterait certainement beaucoup de solutions aux ménages en recherche d'emplois ou ceux qui travaillent pour garder leur emploi.

### **3.3 L'innovation dans l'accompagnement social vise la professionnalisation des équipes et l'organisation de modalités nouvelles de partenariat Etat-associations.**

Dans le cadre de l'initiative de la DDASS de SSD en juin 2009, consistant à financer le recrutement d'une équipe de travailleurs sociaux au service d'une mission « transversale et territorialisée » de l'accompagnement social des personnes sans domicile, la préconisation principale est de s'appuyer sur ce projet débutant pour réaliser les actions suivantes qui n'ont pas été encore conçues à la DDASS:

- Etablir le programme et le cahier de charges de l'équipe « d'ingénierie sociale » recrutée, selon la méthodologie de la « démarche projet », prévoyant :
  - o la constitution d'un comité de pilotage et de groupes de travail préliminaires visant la mise en place de l'architecture générale du projet.
  - o l'établissement d'un calendrier de travail prévisionnel, d'abord sur une période d'un an, qui est la durée actuelle de son financement ; puis avec une projection hypothétique sur deux ans, au cas où le financement serait reconduit par le Plan de relance ou par un autre budget.
  - o l'indication claire des objectifs fondamentaux d'un côté et des objectifs opérationnels d'un autre côté, comme base pour les groupes de travail définitifs à constituer par la suite.
  - o l'identification, au-delà du réseau des gestionnaires des associations, impliqués au départ dans le recrutement d'un de leurs travailleurs sociaux pour faire partie de l'équipe nouvelle, des personnes ressources nécessaires pour la concertation et la réflexion sur le projet.
  - o le temps de la communication et le temps de l'évaluation sur des indicateurs bien établis à l'avance. Ceci est primordial pour assurer au projet sa légitimité et la reconnaissance indispensables à sa conduite dans l'efficience.
- L'un des objectifs fondamentaux pourrait être ainsi formulé : « favoriser l'accès à l'hébergement et au logement adaptés aux besoins des personnes sans domicile,

par un accompagnement social individualisé ». Il serait peut-être même opportun de réfléchir à l'idée d'un accompagnement social « contractualisé » qui engagerait les travailleurs sociaux vis-à-vis des usagers et *vice versa*.

- Parmi les objectifs opérationnels, une priorité devra être donnée au préalable à l'organisation d'une formation « professionnalisante » de tous les travailleurs sociaux opérant dans les structures du département. Cette formation vise l'acquisition des techniques récentes de l'ingénierie sociale. La professionnalisation est indispensable pour l'intégration de l'ensemble du réseau des travailleurs sociaux au renouvellement et à la réadaptation de leurs pratiques de l'accompagnement social. Elle pourrait déboucher sur la conception d'un « référentiel méthodologique » innovant, consacré aux modalités d'échange des expériences entre les acteurs et d'harmonisation de leurs pratiques.

Les préconisations complémentaires dans le cadre de ce chapitre du mémoire pourraient s'insérer d'ailleurs dans les champs de réflexion ou d'action du projet cité, car il serait logiquement une instance intégrant toute la problématique de l'hébergement et de l'accès au logement social pilotée par la DDASS dans le département.

Ainsi l'innovation pourrait porter sur l'introduction s'une planification pluriannuelle, voire à plus long terme des besoins du département en places d'accueil, d'hébergement et de logements sociaux. Cette planification, dans le cadre du PDALPD n'est pas prévue actuellement. La redynamisation du PDALPD qui redevient la pierre angulaire de l'intégration des politiques publiques de l'hébergement et du logement, prévue dans la loi MLLE de mars 2009, est de nature à réorganiser les partenariats entre les services de l'Etat, ceux des collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

A l'échelle des structures d'hébergement, l'accompagnement social pour l'accès au logement devrait ainsi être rénové. La définition de la notion de « apte » à occuper un logement autonome devrait être formalisée en concertation, sur des critères objectifs. Cette formalisation pourrait s'inspirer de l'expérience aboutie dans le département du Rhône<sup>58</sup>.

Par ailleurs, la définition d'un référent unique pour assurer le suivi de chaque personne ou ménage accueilli ou hébergé, devrait être exigée dans les conventions avec les gestionnaires des centres. Ce référent aurait à assurer la construction du projet autour de

---

<sup>58</sup> Cf. Isabelle ROUGIER (2009) : Rapport « Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement » IGAS. 158p.

l'objectif d'accès au logement dès le début du parcours, en y intégrant les autres composantes de son insertion, tels que l'emploi, la formation professionnelle et l'accès aux droits.

L'accompagnement social au logement dans les CHRS devrait également se projeter dans les situations de post-relogement et se prolonger suffisamment, pendant au moins six mois pour les personnes ayant effectivement accédé à un logement. Cet accompagnement a pour objectif d'anticiper la problématique du maintien dans le logement pour contribuer à la prévention des expulsions locatives. Ce cadre d'accompagnement social est d'autant plus pertinent que les nouvelles commissions obligatoires de concertation instituées par la loi MLLE, devront privilégier ce type d'accompagnement avant les possibles recours à la force publique pour expulser les personnes insolvables.

## Conclusion

Au terme de ce mémoire, la problématique de l'accueil et de l'hébergement des sans-domicile apparaît indissociable, d'une part de la question de la pauvreté et de l'exclusion, particulièrement lors des contextes de crise économique et, d'autre part, de la problématique de la privation de logement qui, tantôt intervient comme cause de la précarité et tantôt, elle l'induit et l'aggrave.

Ainsi, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une lutte qui englobe l'ensemble des déterminants, parmi lesquels, l'emploi, l'égalité des chances et le logement sont prioritaires.

Le logement est primordial, tant il représente le symbole de la sécurité personnelle dans la cité. Il est plus que l'abri, le refuge ou le lieu d'hébergement. Il est lié à « *l'habiter* », concept envisagé comme « la construction d'une relation matérielle et symbolique à l'espace, comme la production d'un « lieu anthropologique », chargé d'histoire et d'identité, à partir duquel se construisent des attaches, de la continuité »<sup>59</sup>.

Les pouvoirs publics semblent depuis quelques années, avoir pris la mesure de l'importance de relier l'accès des populations défavorisées au logement, à la lutte contre l'exclusion. De fait, en plus des décisions réglementaires essentielles liées au DALO, quelques événements actuels plaident en faveur de cette mobilisation. C'est le cas par exemple de l'application du Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 2008-2011. L'orientation des actions vers la création d'un « service public de l'hébergement et du logement », ainsi que l'harmonisation, en cours d'élaboration, des politiques de l'UE en matière de lutte contre l'exclusion, vont dans le même sens.

Cependant, « il y a loin de la coupe aux lèvres », car le marché du logement social est extrêmement déséquilibré par une pénurie de l'offre dans les grandes agglomérations, en particulier en IDF. Sur un autre plan, les positions politiques des élus de certaines villes n'autorisent aucun optimisme sur leur volonté d'accepter la construction de logements sociaux, ni d'accueillir facilement des structures d'hébergement ou des publics défavorisés.

---

<sup>59</sup> Florence BOUILLON (2009) : Les mondes du squat, anthropologie d'un habitat précaire. ,Ed. PUF Paris, coll. « Partage du savoir ».

Pour ces raisons, les services de l'Etat, au sein desquels exerce l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale, sont appelés à jouer un rôle primordial de prospection des solutions et de pilotage de projets partenariaux sur des bases innovantes. Sa mission d'articuler les domaines du social et du sanitaire est d'autant plus importante, qu'elles paraît moins facile à accomplir dans le contexte actuel des réformes organisationnelles des politiques publiques.

---

## Bibliographie

---

### Textes réglementaires

- Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
- Loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite « loi BESSON»
- Loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale,
- Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.
- Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale)
- Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
- Loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux
- Décret n°2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.
- Décret n°2006-556 du 17 mai 2006 relatif aux conditions d'organisation et de fonctionnement des structures dénommées "lits halte soins santé"
- Décret n° 2007-892 du 15 mai 2007 relatif aux Résidences Hôtelières à Vocation Sociale.
- Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- Circulaire UHC/IUH/6 n°2000-16 du 9 mars 2000 relative aux opérations financées sur la ligne d'urgence,
- Circulaire DGAS/1A/LCE/ 2007/90 du 19 mars 2007 définissant le principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri posé par l'article 4 de la loi DALO du 5 mars 2007,

Circulaire n° 2007-37 UHC/IUH2 du 16 mai 2007 de programmation des financements aidés de l'État pour 2007

Circulaire du Premier Ministre n° 2008-5279 du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri.

Circulaire DGAS/DGAL n°2008-248 du 27 août 2008 relative à la création de maisons relais.

Circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement.

Circulaire du Premier Ministre du 27 juillet 2009, relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat en Ile-de-France.

## **DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**

DDASS93 (2007) : PDALPD : Relevé de décisions de la réunion du 5 septembre 2007. Groupe de travail n° 4 du PDALPD 93 »..

DDASS93 (2007) : PDALPD : Propositions du pôle social 14 sep 2007.

Préfecture de Seine Saint Denis (2007) : Plan départemental d'accueil et d'intégration des étrangers en Seine Saint Denis.. 52p.

DDASS93 (2008) : Diagnostic local du dispositif d'hébergement et d'accès au logement.. 12p.

DGAS – DGALN : Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté. septembre 2008

DRASSIF (2004) : Schéma régional de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion d'Ile-de-France – 2003. DRASS Ile De France. 126 p.

DDE 93 (2008) : Atlas du logement social en Sein saint Denis. Septembre 2008 Direction départementale de l'Équipement de la Seine-Saint-Denis. Groupe d'analyse et de développement durable des territoires. 120p.

DDASS 93 (2008) : Bilan 2007 du dispositif ALT (aide au logement temporaire). DDASS 93. 37p.

Conseil Général 42 (1997) : Charte de l'ASLL (accompagnement social lié au logement). PDALPD Département de la Loire.

## **RAPPORTS**

LE BRIAND Dilay & RETIF Patricia (2003): Rupture d'hébergement Etude sur les publics en errance en Seine Saint Denis. Conseil Général de Seine-Saint-Denis. 50p.

DAMON Julien (2009) : Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union européenne. Rapport. Avril 2009. Ministère du Logement. 66p.

DE FLEURIEU Agnès et CHAMBAUD Laurent (2008) : Conférence régionale de l'hébergement, Mai 2008 : Propositions d'actions pour améliorer durablement le dispositif francilien d'hébergement et la fluidité vers le logement & Bilan de la campagne hivernale 2007-2008 DRASS/DDASS Ile-de-France. 103p.

DRAASSIF (2008) : Etats généraux du logement en Ile-de-France : Propositions régionales 13 mai 2008.

FAPIL (2005) : Le métier d'accompagnement social lié au logement ASLL. Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement. Paris

FAPIL (2006) : Colloque ESH-FAPIL Mardi 28 novembre 2006 : « Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Ile-de-France ? ». Association FAPIL. Paris 46p.

FORS-Recherche sociale (2006) : « PDALPD : Les dispositifs d'aide au logement des personnes défavorisées face à la décentralisation : entre continuité et renouveau. Note de synthèse ». Paris.

HAS (2007) : Conférence de consensus 29-30 novembre 2007. « Sortir de la rue ». Rapport du jury d'audition. 49p.

METENIER Chantal (2006) : Evolution des résultats entre 2002 et 2005 de l'étude sur les publics en errance en Seine Saint Denis: les ruptures d'hébergement". Conseil Général de Seine-Saint-Denis.71p.

PINTE Etienne (2008) : Sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Rapport. Premier Ministère.125p.

ROUGIER Isabelle (2009) : Rapport « Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement » IGAS. 158p.

## **OUVRAGES**

BOUILLON Florence (2009) : Les mondes du squat, anthropologie d'un habitat précaire, , Ed. PUF, Paris, coll. « Partage du savoir », mars. 244 p.

CLANCHE F. (2000) : La Rue et le Foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal logés dans les années 1990. Cahier n°144. Chap.6 : Le classement des situations de logement. Presses Universitaires de France - Institut national d'études démographiques. 17 p.

DAMON Julien (2008) : L'exclusion. Ed. PUF Coll. Que sais-je?, 128p.

MARPSAT Maryse & FIRDION Jean-Marie (2000) : La Rue et le Foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal logés dans les années 1990. Cahier n°144. Chap. 9: Mode d'hébergement et utilisation du service – « Une approche en termes de capitaux ». Presses Universitaires de France - Institut national d'études démographiques. 31 p.

SOULIE C (2000) : La Rue et le Foyer. Une recherche sur les sans domicile et les mal logés dans les années 1990. Cahier n°144. Chap. 7: « Le dualisme du réseau d'hébergement pour les personnes sans abri à Paris ». Presses Universitaires de France - Institut national d'études démographiques. 22 p.

## **MEMOIRES**

BENSRAHYAR Nadia (2003) : La coordination et le partenariat entre les acteurs de l'hébergement: l'exemple des CHR et SAO du Cher. Mémoire IASS, EHESP.82p.

COTTET Maryline (2007) : Créer une maison relais pour promouvoir les droits et l'autonomie des personnes exclues, reléguées en résidence sociale. Mémoire CAFDES, EHESP. 81p.

FAIVRE-SAVLOCH Geneviève (2008) : La mise en œuvre de places de stabilisation dans le cadre du PARSA. Mémoire IASS, EHESP. 79p.

GEHIN Sylvie (2007) : Diversifier les supports d'insertion professionnelle en CHRS pour favoriser l'inclusion des personnes disqualifiées. Mémoire CAFDES, ENSP 98p.

GILLES Martine (2008) : Le pilotage par l'IASS: exemple du SDAHI en Seine Maritime Mémoire IASS, EHESP. 99p.

GOUY Thierry (2007) : Améliorer l'accueil et l'accompagnement des sans abris par l'hébergement d'urgence et de stabilisation. Mémoire CAFDES ENSP. 76p.

JARADE-PIENIEK Thibault Youssef (2008) : De l'utilité de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées: l'exemple parisien. Mémoire IASS, EHESP. 112p.

JOUAN Odile (2008) : L'application du droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence dans les Yvelines. Mémoire IASS, EHESP. 72p.

LAFARGUE Marie-Laure (2007) : Améliorer l'insertion par le logement dans le département des Landes. Mémoire IASS, EHESP. 75p.

MERMET Françoise (2008) : L'accès au logement des jeunes en difficulté dans la Loire. Mémoire IASS, EHESP. 77p.

## **ARTICLES**

BERTRAND Louis & HOUARD Noémie (2004) : Le positionnement des associations dans les politiques du logement des personnes défavorisées. Institut d'urbanisme de Paris. CRETEIL.

BERTRAND Louis (2005) : La politique du logement bien mal lotie. Rebonds, Libération, 07 septembre 2005.

BERTRAND Louis (2006) : Les apories de la politique du logement des personnes défavorisées : le cas de la Seine -Saint-Denis. Institut d'urbanisme de Paris. CRETEIL.

BRUN Stéphanie (2009) : Les mal-logés en Ile-de-France : à la recherche d'une plus grande fluidité. IASS-La Revue, n° 59, pp 35-36.

CAMY Olivier (2002) : Pauvreté et droit naturel *in* La pauvreté saisie par le droit (Revue semestrielle publiée avec le concours de l'École des hautes études en sciences sociales, de la Maison des sciences de l'homme et du Centre national du livre.) Ed. Seuil. Paris.

Délégation interministérielle pour l'hébergement et le logement des personnes sans abri ou mal logées (2009) : La lettre électronique du Chantier prioritaire 2008-2012 N°5. Septembre 2009 et N°6. Octobre 2009

DAMON Julien (2007) : Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le « partenariat » Revue du Centre d'analyse stratégique : Horizons stratégiques n° 3.

DOURELIGNE Patrick (2000) : Le logement des personnes défavorisées. Revue ASH Supplément au n° 2158 du 17 mars 2000.

DUWOYE Cyril (2009) : Diagnostic local des dispositifs d'hébergement : un état des lieux pour élaborer des propositions réalistes et adaptées. IASS-La Revue, n° 59, pp 28-29.

HOUARD Noémie (2006) : Le logement des personnes « défavorisées », Une question sociale à l'épreuve du territoire - Le cas de la Seine-Saint-Denis - Colloque Territoires, action sociale et emploi, Jeudi 22 et vendredi 23 juin 2006, Paris. Centre d'Etudes de l'Emploi, CNAM, PROFESSION BANLIEUE. 15p.

IAURIF (2007) : Les dispositifs publics d'hébergement et de logement temporaire en Ile-de-France : une offre de près de 70000 places en 2007.

THEAUDIERE martine (2008) : Un zoom sur le territoire de la Seine-Saint-Denis. Revue Les après-midi, Profession Banlieue, n° 12, avril 2008.

SCHVARTZ Agathe (2007) : Le Plan d'urgence hivernale. L'échec d'un pilotage automatique, Observatoire du Samu social de Paris, novembre 2007

---

## Liste des annexes

---

- 1- Fiche de renseignement de l'enquête du 115 sur le profil des appelants sans domicile
- 2- Liste des personnes avec lesquels un entretien a eu lieu pour l'enquêt.

**Annexe 1 : Exemple de fiche d'enquête établie chaque semaine par le 117 pour les besoins du service de veille sociale (SOLEN)**

ENQUETE HEBDOMADAIRE D'ILE-DE-FRANCE SUR L'ACTIVITE DES DISPOSITIFS DE VEILLE SOCIALE

**A renseigner par les pôles sociaux des DDASS et à transmettre à la DRASSIF par mail le jeudi avant 12 h**

*Données portant sur la journée et la nuit du mardi*

**DDASS :93**

- Nombre d'appels décrochés par la machine : 454
- Nombre d'appels servis par les écoutants : 309
- :Nombre total de demandes d'hébergement : 248
  
- : Nombre total de personnes différentes concernées par une demande d'hébergement 230
  
- Profil des personnes demandant un hébergement :
  - Nombre d'hommes seuls : 26
  - Nombre de femmes seules : 16
  - Nombre de mineurs isolés : 0
  - Nombre de personne en famille avec enfants : 30
  - Nombre de personne en famille sans enfants : 12
  - Nombre d'hommes seuls avec enfants : 0
  - Nombre de femmes seules avec enfants : 42
  - Nombre d'enfants en famille : 104
  
- Nombre de personnes dont la demande d'hébergement est satisfaite : 190
  - En centre d'hébergement : 1
  - En hôtel : 189
  
- Nombre de personnes dont la demande d'hébergement n'est pas satisfaite : 40
  - ⇒ en raison de l'absence ou manque de places : 40
  - ⇒ en raison du refus de la personne: 0
  - ⇒ en raison de l'inadéquation des places : 0

☐ Tendance de l'activité dans les accueils de jour :

1  2  3  4

☐ Tendance de l'activité dans les accueils de jour et autres locaux ouverts la nuit

1  2  3  4

☐ Tendance de l'activité des équipes de maraude :

1  2  3  4

☐ Observations sur la situation globale et mesures éventuelles :

<sup>i</sup> Cochez la case choisie : 1 : en baisse 2 : stable 3 : légère augmentation  
4 : augmentation importante 5 : saturation

**Annexe 2 :Liste des entretiens réalisés dans le cadre du mémoire :**

<b>Date de l'entretien</b>	<b>Nom</b>	<b>Structure / adresse</b>
11 septembre 2009	Martine Théaudière	Interlogement 93 – Montreuil sous Bois
14 septembre 2009	Nabil Neffati	CEFR-Centre de transit - Vaujours
21 septembre 2009	Chantal Laureau	ATD Quart Monde – Noisy-le-Grand
28 septembre 2009	Jean-Baptiste Cessac	Hotel social - Gagny
1 <sup>er</sup> octobre 2009	Chantal Méténier	Conseil général – Seine-Saint-Denis