



**EHESP**

---

**Inspecteur**

**de l'action sanitaire et sociale**

Promotion : **2008 - 2010**

Date du Jury : **mars 2010**

---

**DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT DES  
PERSONNES EN SITUATION DE PRECARITE  
DANS LE DEPARTEMENT DE L'OISE**

**Les enjeux de la réforme des dispositifs :**

**La mise en œuvre d'une démarche  
d'intermédiation locative**

*« Ce sont avant tout un accueil attentif et un accompagnement réfléchi qui peuvent rejoindre des parcours brisés et s'appliquer à proposer des solutions adaptées. Ils supposent une action publique partenariale, réfléchie et résolue. Quelle que soit la visibilité des situations d'urgence, c'est la nécessité de solutions durables qui doit inspirer l'action des pouvoirs publics. »<sup>1</sup>*

---

**Jean-Marie LAPOUSSIN**

---

<sup>1</sup> Cour des Comptes, *Les personnes sans domicile fixe, rapport thématique 2007, conclusion générale*, page 144.

---

## Remerciements

---

Au terme de ma période de formation à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé publique (EHESP), je souhaite adresser mes sincères remerciements à :

Ma famille, et particulièrement à ma mère, mon épouse et mes enfants qui m'ont aidé et supporté durant toute cette période de scolarité tant moralement que financièrement,

Madame JOUET Valérie, responsable de la filière des Inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS), qui, avec son équipe, ont organisé et accompagné la scolarité de chaque élève à l'EHESP,

Monsieur Bernard DEPRET, Directeur de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) de l'Oise (60), qui a accepté de me recevoir en cours de formation, pour le stage professionnel au sein de cette structure,

à l'ensemble de ses collaborateurs et particulièrement à :

Monsieur Alfred NORDIN, Inspecteur principal de l'action sanitaire et sociale, responsable du pôle social de la DDASS 60, pour son tutorat en qualité de maitre de stage jusqu'au mois de septembre 2009, date de sa mutation en Guyane

Monsieur Vincent LUBART, inspecteur principal qui l'a remplacé sur le poste et qui, par son écoute, son soutien et sa disponibilité, a repris, sans difficulté aucune, les attributions laissées vacantes par le départ du précédent maitre de stage,

Monsieur Thomas AUVERGNON, IASS du service pour son accompagnement à la compréhension du secteur social,

L'ensemble des agents du service social qui m'ont chaleureusement reçu malgré la charge de travail qu'ils assurent avec la constante notion de l'amélioration du service public.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Méthodologie.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Héberger et loger les personnes en en situation précaire : un problème prioritaire sur l’agenda national .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Les personnes en situation précaire et la problématique de l’hébergement et de l’accès à au logement.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Un public qui reste difficile à évaluer .....	7
1.1.2 Hébergement et logement : une action qui incombe principalement à l’Etat .....	11
1.1.3 Du rôle primordial des associations .....	12
<b>1.2 Une saturation des dispositifs à la base de la détermination d’une nouvelle politique .....</b>	<b>13</b>
1.2.1 Hébergement : des orientations nationales à reconsidérer .....	13
1.2.2 Des moyens accrus et l’activation de nouveaux leviers d’action .....	16
<b>1.3 La nécessité d’un engagement partenarial .....</b>	<b>17</b>
1.3.1 Rechercher la cohésion entre une multiplicité de partenaires .....	17
1.3.2 Un ensemble de difficultés à dépasser .....	19
<b>2 Répondre et faire face aux exigences départementales de l’Oise en matière d’Hébergement – La mise en place de la démarche d’intermédiation locative.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Présentation des déclinaisons départementales.....</b>	<b>21</b>
2.1.1 Le contexte départemental .....	21
2.1.2 Les dispositifs d’hébergement et de logement et leur fonctionnement .....	24
2.1.3 Le lien avec les schémas de planification.....	33
<b>2.2 La mise en œuvre de l’intermédiation locative .....</b>	<b>34</b>
2.2.1 La déclinaison locale d’une directive nationale.....	34
2.2.2 La défiance de certains acteurs locaux.....	36
<b>3 Les conditions optimales du changement : s’adapter et s’organiser .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Conduire vers l’amélioration de la prise en charge.....</b>	<b>39</b>
3.1.1 Un engagement consensuel des partenaires et acteurs sociaux .....	39
3.1.2 La détermination de nouvelles modalités d’action .....	40

<b>3.2 L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale : animer et coordonner la politique et les dispositifs dans un cadre rénové .....</b>	<b>42</b>
3.2.1 L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale : une fonction statutaire .....	42
3.2.2 Un cadre institutionnel rénové : La Direction de cohésion sociale .....	44
<b>Conclusion .....</b>	<b>45</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>47</b>
<b>Liste des annexes.....</b>	<b>50</b>

## Liste des sigles utilisés

<b>ABEJ</b>	Association Baptiste pour l'Entraide et la Jeunesse	<b>DDCS</b>	Direction départementale de cohésion sociale
<b>ADARS</b>	Association Départementale d'Accueil et de Réinsertion Sociale	<b>DDEA</b>	Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
<b>AFTAM</b>	Association pour la Formation des Travailleurs Africains et Malgaches	<b>DDEA</b>	Direction Départementale de l'Equipement et de l'Agriculture
<b>AHI</b>	Accueil Hébergement Insertion	<b>DGAS</b>	Direction générale des affaires sociales
<b>AIVS</b>	Agence Immobilière à Vocation Sociale	<b>DREES</b>	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
<b>ALT</b>	Allocation de logement temporaire	<b>EHESP</b>	Ecole des Hautes Etudes en Santé publique
<b>ANAH</b>	Agence Nationale de l'Habitat	<b>FEANTSA</b>	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
<b>ANIL</b>	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement	<b>FJT</b>	Foyer de jeunes travailleurs
<b>ANRU</b>	Agence Nationale de Rénovation Urbaine	<b>FNARS</b>	Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
<b>ARS</b>	Agence régionale de santé	<b>FTM</b>	Foyer de travailleurs migrants
<b>AUDA</b>	Accueil d'urgence des demandeurs d'asile	<b>HCLPD</b>	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
<b>AVA</b>	Ateliers d'adaptation à la vie active	<b>HU</b>	Hébergement d'Urgence
<b>BOP</b>	Budget Opérationnel de Programme	<b>HU</b>	Hébergement d'urgence
<b>CADA</b>	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile	<b>IASS</b>	Inspecteur de l'action sanitaire et sociale
<b>CAF</b>	Caisse d'Allocations Familiales	<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>CAR60</b>	Coordination d'accueil des réfugiés de l'Oise	<b>IPCH</b>	Impossibilité de prise en charge
<b>CASF</b>	Code de l'Action Sociale et des Familles	<b>MR</b>	Maison relais
<b>CCAS</b>	Centres Communaux d'Action Sociale	<b>OFPRA</b>	Office français de protection des réfugiés et apatrides
<b>CDM</b>	Compagnons du marais	<b>ONPES</b>	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale	<b>PARSA</b>	Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri
<b>CNIS</b>	Conseil National de l'Information Statistique	<b>PDA</b>	Plan départemental d'accueil
<b>CNLE</b>	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	<b>PDALPD</b>	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
<b>CPH</b>	Centre provisoire d'hébergement	<b>PRIPI</b>	Plan régional d'intégration des populations immigrées
<b>CREST</b>	Centre de Recherche en Economie et Statistique	<b>RGPP</b>	Révision générale des politiques publiques
<b>CROSMS</b>	Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale	<b>RS</b>	Résidence sociale
<b>DAL</b>	Droit au logement	<b>SAHI</b>	Schéma d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
<b>DALO</b>	Droit au logement opposable	<b>SAO</b>	Service d'accueil et d'orientation
<b>DDASS</b>	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales	<b>SRU</b>	Solidarité et Renouvellement Urbains

## Introduction

13% des français vivent dans la crainte de devenir un jour sans abri<sup>2</sup> et 1 personne sur 20, au cours de sa vie s'est retrouvée sans logement<sup>3</sup>.

« *Personne ne doit être contraint de vivre dans la rue ou dans un habitat indigne* », a déclaré François Fillon, le Premier Ministre, lors d'une réunion tenue à Matignon avec les associations du secteur social intervenant dans le domaine des personnes sans abri ou mal logées, le 18 décembre 2007, reconnaissant ainsi l'urgence de mettre tout en œuvre pour mettre fin à cette inadmissible réalité. Cette détermination s'est traduite, le 29 janvier 2008, par la mise en place d'un plan de mobilisation en faveur des sans abri dénommé "Chantier national prioritaire 2008-2012" dont l'objectif stratégique est de garantir, à terme, le succès des politiques de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes en situation de précarité. De plus, cet objectif est partie prenante de l'engagement général que s'est fixé le Président de la République et le Premier Ministre en 2007, « réduire d'un tiers la pauvreté sur cinq ans ».

Cependant, chaque année, l'arrivée de l'hiver et des grands froids font la une du journal télévisé<sup>4</sup> et de la presse<sup>5</sup> avec l'annonce du premier sans domicile fixe décédé (cette fois, c'est en plein centre ville de Bordeaux que cet homme de 35 ans fut retrouvé), et du déclenchement par les préfets du plan hiver – grand froid qui se traduit, dans les faits, par l'ouverture de places supplémentaires d'accueil et d'hébergement. Mais les personnes sans abri meurent dans la rue toute l'année, sauf que, durant la période hivernale, on entend plus parler dans les médias<sup>6</sup>.

Chaque année aussi, sont produits des rapports, dossiers, débats et études sur la problématique des sans abris, tels que :

- Le 15<sup>ème</sup> rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (juin 2009)
- l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisées, rapport annuel 2009,

---

<sup>2</sup> DAMON Julien, professeur associé Sciences politiques, rapport au ministre du logement sur les politiques de prise en charge des sans abri dans l'Union européenne, avril 2009

<sup>3</sup> INSEE PREMIERE n° 1225, février 2009

<sup>4</sup> Antenne 2 : journal télévisé de 20 heures du 15 décembre 2009

<sup>5</sup> Journal METRO du 15 décembre 2009 (quotidien gratuit)

<sup>6</sup> Depuis le début de l'année, 320 personnes sans domicile fixe sont mortes en France, dont 14 au cours des deux dernières semaines, annonce le collectif des Morts de la Rue. En 2008, 399 décès avaient été dénombrés (dépêche AFP du 7 décembre 2009)

De même, chaque année, sont organisées des manifestations (autorisées ou non) et des activités grand public afin de porter l'attention de tous sur la situation du non logement ou du mal logement, par exemples :

- la 2<sup>ème</sup> nuit solidaire pour le logement, organisée le 27 novembre 2009 par le Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées regroupant de 31 associations<sup>7</sup>,
- la campagne d'affichage de la fondation Abbé Pierre (2 décembre 2009)

Pourtant, dès 1946, la constitution, dans son préambule, affirme que la nation « assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Elle précise encore que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »<sup>8</sup>. Ces dispositions sont confirmées en préambule de la constitution de 1958.

De ces droits fondamentaux découle notamment le droit au logement qui fait partie des droits sociaux comme celui au travail, à la santé ou à l'éducation et qui incombe, en premier chef, à l'Etat.

De plus, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 indique, dans son article 25-1, que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires", inscrivant ainsi le droit au logement comme faisant partie des droits fondamentaux universels.

Pourtant il est couramment admis, en France, par tous les acteurs et professionnels du social ainsi que par les autorités gouvernementales que le nombre de personnes ne disposant pas de logement personnel, bien que difficilement quantifiable<sup>9</sup>, demeure particulièrement important et ne cesse d'augmenter (100.000 sans domicile fixe et environ 900.000 sans domicile personnel).

Tout autant que le nombre, c'est aussi la diversité du public concerné qui interpelle. En effet, loin du cliché du clochard du début des années 1970-80, le profil des personnes sans abri s'est profondément modifié, allant de l'homme ou la femme seuls, sans ressource à la rue au travailleur pauvre et parfois même au cadre supérieur en rupture sociale, du jeune fugueur à la personne âgée touchant une petite retraite, du couple avec

---

<sup>7</sup> <http://nuit.solidaire.fr/> : liste en annexe

<sup>8</sup> Articles 10 et 11 de la constitution de 1946

<sup>9</sup> Rapport public thématique sur les personnes sans domicile, Cour des comptes, mars 2007

ou sans enfants aux locataires expulsés, de la personne valide à celle présentant une pathologie psychique, différences nécessitant une prise en charge plus adaptée, modulée répondant aux besoins rencontrés.

L'on constate également de manière générale une saturation de l'offre globale d'hébergement (100.000 places) en raison de la non-fluidité des dispositifs, provoquée principalement par le manque de logements sociaux disponibles pour assurer la sortie des personnes prêtes à accéder au logement ou dont l'accueil en établissement n'est plus adéquat et justifierait leur transfert vers une autre structure.

En effet, il existe une carence de logements en France si forte qu'il faudrait en construire 500.000 par an (dont 120.000 à caractère social) durant plusieurs années pour compenser le déficit, cette évaluation demeure bien loin de la réalité constatée qui n'atteint pas les 100.000 unités chaque année.

De plus, dans le parc existant, 3,5 millions de personnes sont mal logées (logements insalubres : inconfort et surpeuplement) et l'on évalue à 600.000 le nombre d'habitations indignes.

Dans le même temps, il existe actuellement un nombre d'habitations non occupées (450.000) relevant du domaine public et privé qui pourrait accueillir sans délai des familles socialement défavorisées.

Il existe donc bien une interrogation face à la problématique de l'exclusion du logement et de l'insalubrité de celui-ci pour une partie de la population française, que celle-ci soit volontaire ou subie, et le rôle qui incombe à l'état est de faire face à l'urgence des situations personnelles et familiales, mais aussi de mettre en place des solutions à moyen et à long terme afin de répondre à la demande des personnes sans abri et des mal logés.

Devant la complexité de ce dossier, s'agissant d'une prérogative de l'Etat, le gouvernement a chargé le député Etienne PINTE d'une mission sur le l'hébergement et le logement des personnes sans abri ou mal logées<sup>10</sup>.

Les propositions remises au Premier Ministre en janvier 2008 ont permis de définir les actions et priorités entreprises dans le cadre du chantier national prioritaire qui nécessitent toutefois la contribution active d'autres partenaires et acteurs, les collectivités territoriales, principalement les Conseils Généraux et les communes, les associations dont l'action sur le terrain est essentielle, les bailleurs sociaux publics et privés, les établissements et services d'accueil et d'hébergement, et d'autres les organismes (CAF).

---

<sup>10</sup> Propositions remises en janvier 2008. Rapport définitif le 5 septembre 2008.

Ces actions se conjuguent par ailleurs à celles arrêtées dans le cadre du volet logement du plan de relance de l'économie<sup>11</sup>, annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République, mis en place pour amortir les effets de la crise économique mondiale, conséquence de la crise financière dite des « subprimes »<sup>12</sup>.

Il convient de préciser, a cet effet, que la problématique en matière d'hébergement ou de logement des personnes sans abri ou mal logées se combine généralement avec d'autres difficultés, celles de l'emploi, de la santé, du transport, de la précarité, ce qui a pour effet de rendre plus complexes les solutions à trouver pour la résolution du problème. A ce titre, les effets de la crise économique mondiale (licenciement, travail précaire, expulsion, hausse des loyers, etc... ;) sont de nature d'une part à faire empirer la situation des personnes fragiles et à maintenir la précarité de celles qui sont déjà éprouvées.

L'Oise, comme l'ensemble des départements français, participe et reflète la situation ci-dessus évoquée et la prise en charge de l'hébergement des personnes sans domicile constitue ici un enjeu primordial. Toutefois, il convient de remarquer la présence de deux réalités au sein de ce même territoire : d'une part, les grandes villes et le sud du territoire qui, en raison de leur proximité avec la région Ile de France, constituent une sorte de territoire d'attraction et de repli car le foncier y est moins couteux, et attirent un vivier de tous les types de populations, influant, sans aucun doute, sur la saturation des dispositifs existants, et d'autre part, un contexte rural qui génère le besoin de réponses différentes et particulières.

Le présent mémoire a pour objectif, en premier lieu, de définir les objectifs nationaux définis au regard de la difficulté du dénombrement précis de la population des sans abri ou mal logés, de la complexité de leur parcours et de la place de l'Etat dans la prise en charge de ces personnes et de l'importance du rôle joué par les associations pour leur apporter une réponse adaptée et coordonnée (A).

Dans un second temps, seront examinés l'offre d'hébergement au sein du territoire de l'Oise et son évolution, notamment par la mise en place d'une démarche d'intermédiation locative, et la position des acteurs locaux (B) par rapport à la politique de l'Etat en la matière.

Enfin, j'ai déterminé quelques préconisations et entrevu la place et le rôle que l'Inspecteur de l'action sanitaire et sociale sera à même de tenir dans le cadre de la nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat dans le département (C).

---

<sup>11</sup> Le montant consacré au volet logement du plan de relance s'élève à 200 millions d'euros

<sup>12</sup> La crise des subprimes est une crise qui a touché le secteur des prêts hypothécaires américains créant une forte tension entre les organismes bancaires, participant ensuite au déclenchement de la crise financière de 2007-2009

## Méthodologie

Après un parcours de plus de 30 ans dans les services déconcentrés du Ministère de la Santé, je me suis retrouvé pour la première fois au sein d'un service social, celui de la DDASS de l'Oise, en raison des fonctions exercées par le maître de stage, lequel m'a proposé pour la réalisation du mémoire de fin de scolarité principalement des sujets en rapport avec les problématiques de ce secteur.

Le choix d'orienter celui-ci sur le thème de l'hébergement et le logement des personnes sans abri s'est révélé pour moi le plus opportun en raison du fait que devait être mis en œuvre, au sein du département, un dispositif d'intermédiation locative, mesure faisant partie du grand chantier prioritaire amorcé par le gouvernement au cours de l'année 2008.

Il m'a fallu en conséquence appréhender les missions et les actions de l'ensemble du service, ce qui fut pour moi une véritable découverte, car, ayant depuis toujours été affecté dans les Départements d'Outre Mer, le contexte social, les pratiques, les conditions de vie, le rapport avec les usagers, et la prise en charge dans le cadre de l'hébergement sont radicalement différents de ceux de l'Oise.

Pour ce faire, j'ai, tout d'abord, discuté avec l'ensemble des collaborateurs du service du quotidien de leurs activités, m'informant de leurs responsabilités au sein du poste de travail. J'ai, par la suite, été à la rencontre des partenaires et acteurs avec lesquels ils travaillent<sup>13</sup> par l'intermédiaire de rendez vous dans les structures d'hébergement (directeurs d'établissements et bailleurs sociaux). Préalablement à ces entretiens, j'ai conçu un questionnaire<sup>14</sup> modulable selon les personnes rencontrées lequel s'est révélé particulièrement utile. Ma participation fut effective à d'autres réunions internes et externes à la DDASS où le contexte des sans abri et des personnes en difficulté était évoqué (PDALPD, politique de la ville).

S'agissant, de la mise en œuvre de l'intermédiation locative, outre les séances préparatoires du projet, j'ai participé à une conférence en administration centrale sur ce thème dont l'objet se rapportait à l'état d'avancement du grand chantier précité.

Enfin, afin de parfaire ma connaissance sur la problématique du sans-abrisme, j'ai été conduit à orienter l'essentiel de mes lectures sur ce sujet ; ainsi, rapports, études, livres, revues spécialisées, articles de presses écrite ou télévisé m'ont servi à une plus juste perception en la matière.

---

<sup>13</sup> Calendrier des rendez-vous en annexe

<sup>14</sup> en annexe

Afin d'apporter une réponse adaptée à la problématique des sans abri et des personnes en situation précaire dans le cadre du logement est une mission qui incombe principalement à l'Etat. En raison des tensions que ces situations provoquent, il est semble nécessaire de connaître, le plus précisément possible, le nombre de nos concitoyens concernés par le sans-abrisme, d'analyser leurs profils et les raisons qui ont prévalu à cette situation, leurs difficultés et les points de blocages de leur parcours soit vers le logement, soit vers une structure plus ajustée à leur besoin et déterminer, au niveau national, la politique à poursuivre ou à mettre en œuvre.

## **1 Héberger et loger les personnes en en situation précaire : un problème prioritaire sur l'agenda national**

### **1.1 Les personnes en situation précaire et la problématique de l'hébergement et de l'accès à au logement**

#### **1.1.1 Un public qui reste difficile à évaluer**

Etablir le portrait du public en situation précaire n'est pas chose facile puisque ce terme ne se résume pas à la comptabilisation ou à la reconnaissance d'un type particulier de personnes (sans domicile fixe, jeunes, homme ou femme, ....) ayant une difficulté à accéder à un logement ou bénéficiant d'un hébergement quel qu'il soit.

Il s'agit aussi de prendre en compte la réalité de situations de pauvreté, de ruptures, de sortant de prison, et l'existence de conditions de logements insalubres ou impropres à l'habitation, qui amèneront, à terme, les individus à la rue. Il convient bien d'agir en amont (dans la prévention) et en aval (dans la prise en charge et la sortie des dispositifs) de ces états de vie précaires inacceptables pour notre société d'aujourd'hui.

S'agissant des personnes sans domicile fixe, il n'existe pas en France de définition législative de cette situation particulière mais seulement une définition statistique provenant des travaux entrepris, entre 1993 et 1996, par le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), réunissant administrations, associations et chercheurs, lesquels ont entrepris de décrire cette problématique, à partir du logement, selon quatre critères, le type d'habitat; le statut d'occupation; la qualité du logement et ses éléments de confort, la stabilité/précarité au sens temporel.

Cette classification a permis l'élaboration et la réalisation d'enquêtes, en considérant pour ce qui concerne l'aspect temporel, la situation de l'individu la nuit précédant l'enquête.

En conclusion, il en ressort la définition suivante, *au sens restreint*, « une personne est qualifiée de "sans-domicile" un jour donné, si la nuit précédente, elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation ». (*INSEE, enquête Sans Domicile 2001*).

Les lieux non prévus pour l'habitation sont les suivants :

- cave, parking fermé, grenier, cabane ;
- voiture, wagon, bateau, camping ;
- usine, bureau, entrepôt, bâtiment technique ;
- parties communes d'un immeuble d'habitation ;
- ruines, chantiers, grotte, tente ;
- métro, gare, couloirs d'un centre commercial ;
- rue, pont, parking extérieur, jardin public, terrain vague, voie ferrée.

Ce modèle de comptabilisation de la question du sans-abrisme diffère de celui élaboré en 2003 par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), dénommée classification Ethos (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), typologie qui s'appuie sur une liste établie à partir des situations de vie des intéressés, regroupés en quatre groupes distincts : «situations de vie»: être sans abri (à la rue ou en hébergement d'urgence), être sans logement (abri provisoire dans un service d'hébergement), être en logement précaire (situation d'expulsion, hébergement chez un tiers, occupation illégale), être en logement inadéquat (logement insalubre, impropre à l'habitation, surpeuplé. affecté d'un surpeuplement sévère).

Il ressort de cette analyse des différences de comptabilisation et un manque de lisibilité selon les critères retenus pour l'enquête réalisée.

Néanmoins, en dehors de cette divergence, l'ensemble des acteurs aujourd'hui se retrouve relativement d'accord sur l'estimation de 100.000 personnes sans abri, de 900.000 personnes et de 3,5 millions de mal logées (logements insalubres : inconfort et surpeuplement) qu'il convient de compléter par l'évaluation de 600.000 logements indignes.<sup>15</sup> Certaines personnes pouvant cumuler ces critères (par exemple : être sans domicile personnel et hébergé dans un logement insalubre). Selon le rapport 2009 de la Fondation Abbé Pierre, à ces chiffres s'ajouteraient 6.617.000<sup>16</sup> personnes en situation de réelle fragilité à court et à moyen terme.

Un logement insalubre est un logement qui présente des risques pour la santé des occupants ou pour le voisinage : il s'agit souvent de logements très dégradés et sans confort. L'insalubrité implique une appréciation de fait qui associe la dégradation du bâti à des effets négatifs sur la santé. La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine. Elle englobe les logements, immeubles et locaux insalubres, des immeubles d'habitation menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, Etienne PINTE, page 2, 29 janvier 2008

<sup>16</sup> FONDATION Abbé Pierre, rapport annuel 2009, les chiffres du mal logement, annexe

Il convient, par ailleurs, de prendre en compte la diversité des parcours de vie de ces personnes qui, au cours d'une même année civile, peuvent alterner les périodes d'errance, d'hébergement chez des tiers ou dans une structure ou établissement social, de logement et se retrouver ensuite de nouveau dans la rue.

Tout ce contexte rend difficile la collecte de données fiables d'autant que celle-ci doit s'effectuer dans le respect de la vie privée. A partir de la définition INSEE, les personnes en situation de précarité rencontrant des difficultés liées à l'hébergement et à l'accès au logement peuvent être recensées ainsi :

- **les personnes sans domicile ou population en errance** pour lesquels il n'existe aucune information exhaustive de leur nombre exact. Ils additionnent une alternance de situations entre la rue, les abris de fortune, et l'ensemble des dispositifs mis à leur disposition (centres hébergement, hôtels, logements aidés). Selon les estimations provenant de situations observées, en particulier dans les grandes agglomérations, leur nombre s'établirait environ à 100.000 personnes (estimation Fondation abbé Pierre d'après l'enquête nationale Insee 2001). Ils constituent la portion la plus fragile de ce public et le plus en rupture avec la société, avec une forte morbidité liées à leurs conditions quotidiennes de vie, au manque de suivi de santé et aux pathologies qui en découlent. Avec une plus forte répartition d'hommes plutôt jeunes. Ils conservent néanmoins généralement des liens avec les institutions, 6 sur 10 d'entre eux percevant des prestations sociales.

- **les personnes sans domicile personnel** : on estime leur nombre globalement à 900.000<sup>18</sup>. Cette estimation est corroborée par l'analyse d'Anne LAFERRERE du Centre de Recherche en Economie et Statistique (CREST) sur les résultats obtenus par les enquêtes logement (973.000 personnes hébergées en 2002). Bien que ne disposant pas de la répartition précise de ce chiffre, les résultats d'enquêtes sur certains publics permettent de l'étayer<sup>19</sup>, à savoir :

- habitat de fortune : cabane, construction provisoire.. :	41 500
- chambre d'hôtels :	50 000
- camping ou en mobile home... :	100 000
- hébergées par des tiers :	150 000
- structures d'hébergement et d'insertion :	152 100
(accueil d'urgence CHRS et résidences sociales)	

---

<sup>17</sup> Définitions INSEE

<sup>18</sup> Rapport Etienne PINTÉ idem 19

<sup>19</sup> Habitat de fortune : recensement Général de la Population, INSEE, 1999 ; hôtels meublés : recensement général population, INSEE, 1999 ; camping : enquête CNRS, 2005 ; estimation selon Enquête Nationale Logement, INSEE, 2002 ; hébergement /tiers ; hébergement en structures : estimation fondation abbé pierre selon rapport Cour des Comptes, 2007

Il s'agit de personnes dont certaines peuvent occuper un emploi et ainsi bénéficier de salaires et traitements (saisonnier, temps partiel ou précaires, travail clandestin, en situation de rupture) mais qui ne trouvent pas de logement à leur besoin et se retrouvent, de ce fait, hors des dispositifs d'attribution de logement. Ils se retournent alors vers des solutions diverses, allant du squat au marchand de sommeil, de la cabane au camping, de l'hébergement chez un tiers à celui en institution.

Ils servent, selon les spécialistes, de véritables amortisseurs de la crise, il s'agit de personnes généralement défavorisées, moins qualifiées, bénéficiant en conséquence de ressources limitées, vivant dans la promiscuité, laquelle est souvent source de conflit.

En ce qui concerne plus particulièrement les hôtels, ils constituent le logement des personnes les plus exclues et le symbole même de la précarité. Attribué par les services sociaux, dans l'urgence, aux individus seuls ou aux familles nombreuses en situation de ruptures, son utilisation, de courte durée normalement, est préconisée en l'absence de logement conforme au besoin et de la possibilité d'hébergement en établissement. Il a l'avantage de pouvoir être très rapidement mobilisé et l'inconvénient d'un coût nettement plus élevé que les autres alternatives.

Parmi les personnes hébergées chez des tiers, on retrouve deux grands cas de figures celles qui ne cherchent pas de logement indépendant et les autres qui, n'ayant pas les moyens financiers, ne peuvent qu'être hébergées.

Il convient de noter, dans cette partie, la comptabilisation d'une partie importante de populations immigrées en situation licite, constituant un volet particulier des personnes sans domicile personnel, qui contribuent, en cas d'acceptation de leur demande et du fait de l'absence de logements disponibles, à l'engorgement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et des CHRS à défaut. Le refus de leur demande entraînant réglementairement le départ sous un mois de ces structures et du territoire français. Mais, dans les faits, le recours à d'autres dispositions est souvent engagé par ces derniers pour y demeurer, contribuant à monopoliser les ressources d'hébergement de toutes sortes (établissements, tiers, habitat de fortune,...).

A cet inventaire, il convient de rajouter d'autres catégories de personnes dont la situation peut conduire, à terme, à augmenter le nombre de sans domicile, il s'agit :

- les ménages en situation d'expulsion : en augmentation de 40% au cours des six dernières années, malgré la mise en place de protocoles visant à la prévention et la suspension des expulsions<sup>20</sup>, la fondation Abbé Pierre estime à 88.485 le nombre de

---

<sup>20</sup> Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

ménages qui sont actuellement logés mais vivent avec la menace permanente d'une expulsion immédiate<sup>21</sup>.

- Les personnes mal logées : elles se répartiraient entre 3,5 millions de personnes vivant dans des logements insalubres, c'est-à-dire dépourvues d'au moins deux éléments de confort (chauffage, toilettes, douche, baignoire) et une estimation de 600.000 logements à caractère indigne pour lesquels l'on ne dispose d'aucune statistique précise mais dont les caractéristiques se rapprochent plus du bidonville que d'une société développée mêlant insalubrité, inconfort, surpopulation, dégradation du bâti, etc...), le tout souvent aux mains de marchands de sommeil peu scrupuleux du bien être de la population accueillie<sup>22</sup> :

D'autres catégories peuvent être aussi concernés par les situations de mal logement, tels les travailleurs saisonniers, recrutés en soutien à la main d'œuvre locale insuffisante, du secteur du tourisme dont le nombre total s'élève à 420.000 personnes (exploitation données DASD) et de l'agriculture (estimation 1.200.000), pour lesquels il est difficile d'obtenir des données fiables sur les conditions de logement.

Comme il est ici esquissé, le profil des personnes sans abri, sans domicile personnel ou mal logées est extrêmement varié. La proportion de familles avec ou sans enfants, de jeunes, de femmes seules, de travailleurs pauvres, de personnes en souffrance psychique est en constante augmentation, et l'arrivée de ce nouveau public constituent un véritable défi à relever pour les services d'accueil et d'hébergement qui ne disposent généralement pas de structures adaptées à la variété de ces situations.

### **1.1.2 Hébergement et logement : une action qui incombe principalement à l'Etat**

En dehors de la référence aux constitutions de 1946 et 1958<sup>23</sup>, c'est l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 dite loi Quilliot<sup>24</sup> qui définit, pour la première fois, le droit à l'habitat comme un droit fondamental.

Le gouvernement, ensuite par la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson<sup>25</sup>, a voulu garantir ce droit au bénéfice de toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, en précisant que celui constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisées, annexe rapport annuel 2009

<sup>22</sup> cf. définition INSEE § 21, 22

<sup>23</sup> cf. introduction

<sup>24</sup> Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs

<sup>25</sup> Loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

<sup>26</sup> Article 1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Parallèlement à la mise en place du droit au logement, on observe depuis les années 1970, une dégradation des facteurs économiques liée aux contrecoups des chocs pétroliers, entraînant la montée du chômage et l'émergence de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion (travail, logement, santé) augmentant le nombre de personnes sans abri, vivant dans la rue, laissées pour compte, dépourvues de tout, de l'accès aux soins, au logement.

Pourtant, il faut faire bien attention à maintenir la distinction entre logement et l'hébergement. Un hébergement n'est pas un logement et il ne doit pas être la solution à la mise en œuvre du droit au logement concrétisé avec l'adoption de la loi DALO.

#### La distinction entre l'hébergement et le logement

Dans l'hébergement, l'occupant n'a pas de titre d'occupation. Une participation aux frais d'hébergement peut lui être demandée, fixée en fonction des ressources mais les aides personnelles au logement sont rarement mobilisées. 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. Les limites juridiques entre hébergement et logement ne coïncident pas avec les frontières des dispositifs. Enfin, l'hébergement n'est pas limité à des structures bénéficiant de financements publics telles que les CHRS : les personnes hébergées peuvent l'être par la famille, des amis ou des tiers sans qu'il s'agisse d'un choix.

*Source : Cour des Comptes, les sans-abri, rapport thématique, 2007, p.52.*

En fait, depuis la création de l'aide sociale à l'hébergement en 1953, la prise en charge des sans abri s'est progressivement organisée, renforcée et diversifiée par la mise en place de dispositifs tant sur le plan de l'hébergement que celui du logement afin de répondre aux évolutions des besoins et des publics. Pour autant, bien que le Conseil général soit considéré comme le référent dans le secteur social car chargé de l'élaboration du schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux, l'Etat a conservé jusqu'à maintenant ses prérogatives dans le cadre de l'hébergement et du logement social, et est responsable de l'élaboration, depuis 1999, du schéma d'accueil, d'hébergement et de l'insertion (SAHI).

### 1.1.3 Du rôle primordial des associations

Les associations, par l'accomplissement d'actions spectaculaires, telles que l'implantation, par les « Enfants de Don Quichotte <sup>27</sup> » au cours de l'hiver 2006, de tentes sur le canal Saint Martin à Paris et dans d'autres grandes villes et les occupations de logement par le DAL (association Droit au logement)<sup>28</sup> ont rendu plus visible, notamment

---

<sup>27</sup> Association qui a pour but de donner un logement aux sans abris

<sup>28</sup> Association indépendante s'occupant des sans-logis et personnes expulsées en France et dans le monde.

par les moyens médiatiques, la situation intolérable des sans abri, éclairant dans le même temps, le travail déjà engagé depuis parfois fort longtemps par d'autres associations ou groupes de bénévoles.

Particulièrement actives et sachant utiliser l'ensemble des moyens de communication pour médiatiser leurs actions (publicité, concerts, coups de force, débat, colloques, etc.....), elles constituent un véritable catalyseur dans le cadre la prise en charge des personnes en difficulté de logement et ont mené le gouvernement au vote de la loi instituant le droit au logement opposable<sup>29</sup> en 2007 et exercent le rôle d'une véritable veille sociale.

Acteurs déterminés du terrain car ayant mis en œuvre les dispositifs existants ou à l'initiative de projets innovants, ces associations servent aussi de relais entre les autorités et la population concernée et sont forces de propositions nouvelles.

Elles attirent l'attention sur les difficultés qu'elles rencontrent dans la prise en charge de ce type de population et interpellent les autorités sur les dispositions réglementaires non appliquées, principalement dans le cadre du respect de la législation en matière de construction de logement social par les communes (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain couramment appelée loi SRU) ou de réquisition d'habitations vides par le préfet.

Leur positionnement est essentiel pour apprécier le risque sociétal que fait courir la non prise en charge des personnes sans abri et en situation d'exclusion en France et, à ce titre, leur présence même et leur implication est essentielle pour ce public et même pour la nation.

## **1.2 Une saturation des dispositifs à la base de la détermination d'une nouvelle politique**

### **1.2.1 Hébergement : des orientations nationales à reconsidérer**

Plusieurs dispositions ont été entreprises pour répondre à ce nouveau besoin, la création de structures d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), par l'adoption de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions<sup>30</sup> dont le chapitre II du titre 1<sup>er</sup> traite de l'accès au logement (droit au logement, offre de logement, dont la réquisition par le représentant de l'Etat) et le chapitre III du titre 2 des mesures relatives au maintien dans

---

<sup>29</sup> Loi n° 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

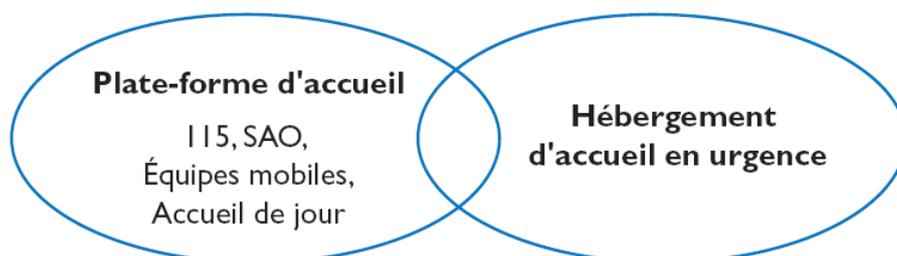
<sup>30</sup> Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

ce dernier (prévention des expulsions et améliorations de conditions de vie) ; en 1992, la mise en place auprès du Premier Ministre du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), dont la mission principale est de réfléchir et de proposer au gouvernement tout projet utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées.

Selon les besoins observés, d'autres structures ou organisations furent mises en place, certaines généralisées au niveau national tant par l'état que par d'autres promoteurs.

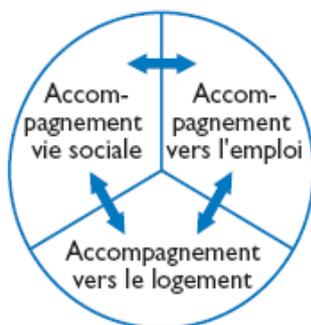
En 2005, un référentiel national des prestations d'accueil, d'hébergement, insertion, ayant pour but d'apporter une meilleure définition des dispositifs et prestations servies et d'en améliorer la qualité et les pratiques<sup>31</sup>. Ce guide définit pour l'hébergement deux types de prestations, celles du premier accueil et d'urgence, et celles d'insertion toutes deux orientées principalement vers la mise en place de solutions pérennes, apportant une aide immédiate et adaptée aux personnes, sans contrainte de temps, avec le concours de multiples partenaires tels que les autres services de l'Etat, collectivités locales, centres communaux d'action sociale (CCAS), police, gendarmerie, caisses d'allocations familiales (CAF), etc.....

### **Prestations de premier accueil**



### **Prestations d'insertion**

**Avec ou sans hébergement**



**Dans l'hébergement**



<sup>31</sup> Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion - Référentiel national Accueil, Hébergement, Insertion, 2005

Un dispositif particulier s'applique aux personnes étrangères et demandeurs d'asile mais fondé sur le même principe : l'accueil d'urgence (AUDA) et les centres d'accueil (CADA,).

En 2007, la mise en place du Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA) devait permettre la transformation de places d'hébergement d'urgence en places en CHRS et en places d'hébergement de stabilisation et dégager de nouvelles solutions d'hébergement et de logements, principalement la création de places en maisons-relais et en résidence hôtelière à vocation sociale et la proposition de logements du parc social public et dans le parc privé conventionné prioritairement aux publics sortant de CHRS. Au terme de l'action, si les résultats en termes d'hébergement étaient satisfaisants, la part relative au logement ne s'est pas avérée concluante (CNLE)<sup>32</sup>.

L'analyse des diverses enquêtes réalisées au cours de ces dernières années a permis de cerner les différents points de blocage du système et de déterminer les priorités à mettre en œuvre pour parvenir à fluidifier le parcours des personnes sans abri, sans domicile personnel ou en situation de précarité prioritairement vers le logement, domaines tous les deux sous l'autorité principale de l'Etat. Une proportion importante des personnes hébergées ne reste dans les centres que parce qu'elles ne peuvent accéder au logement social. Cette situation est une des causes majeures de l'absence de fluidité du parcours de l'hébergement au logement social.

En 2004, les résultats de l'enquête réalisée par la DREES ont permis de constater que seulement 24 % des sorties tous établissements d'hébergement confondus s'opérait vers le logement ordinaire (29% pour celles effectuées à partir des centres d'hébergement et de réinsertion sociale - CHRS). Cette information correspond aux relevés de sortie enregistrés dans la région Rhône Alpes qui indique que le premier motif de sortie est l'hébergement chez des tiers et non le logement.

Néanmoins, malgré l'attribution de places nouvelles d'hébergement au cours des dernières années portant la capacité globale actuelle à 100.000, la période actuelle est déterminée par la saturation des dispositifs existant correspondant à la non sortie des personnes des établissements du dispositif. Cette situation s'explique du fait de l'absence de logements sociaux dans le parc public et de solutions recherchées dans le parc privé, de l'inadaptation de structures de sortie ajustées aux situations particulières, du manque de définitions consensuelles entre les associations et les bailleurs sociaux sur la situation des intéressés et d'une relative carence de leur accompagnement<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

<sup>33</sup> Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement, ROUGIER Isabelle, Membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), rapport février 2009

L'application des dispositions de la loi DALO devrait contribuer à rendre la situation encore plus critique puisqu'elle impacte directement le domaine du logement social.

Cet état des lieux, combiné à la hausse des loyers et aux conséquences de la crise économique, a nécessité, la définition, par l'Etat, d'une nouvelle politique et la mise en œuvre de nouveaux moyens d'actions.

### **1.2.2 Des moyens accrus et l'activation de nouveaux leviers d'action**

Le gouvernement, suite au rapport d'Etienne PINTE, avec le souci de faire émerger une forte volonté tant des partenaires que des politiques, s'est mobilisé dans la recherche de nouveaux opérateurs pour satisfaire les besoins en logements sociaux, et s'est engagé à soutenir les projets expérimentaux, à privilégier les dépenses sur le long terme, à réduire le budget consacré à l'hébergement au profit de celui du logement, à adapter les structures aux besoins des personnes notamment celles qui souffrent de troubles de comportement.

L'ensemble des projets et actions envisagées par le gouvernement vise bien à articuler de manière cohérente et coordonnée les dispositifs d'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou en situation de précarité en vue de l'amélioration de la fluidité entre ces deux secteurs.

La nomination, au niveau national du Préfet REGNIER, en qualité de délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, chargé de la mise en place et du suivi du Grand Chantier Prioritaire 2008-2010, et la désignation, au niveau départemental, de correspondants locaux déterminent de la volonté de l'Etat de voir se mettre en œuvre rapidement des actions concrètes sur le terrain.

Cette opération qui vise à créer un élan nouveau dans le domaine de la prise en charge de la population cible, est basée sur la définition de priorités : la construction de logements sociaux, voire très sociaux, la création de maison relais, la recherche de solutions innovantes par le développement d'expérimentations, la prévention des expulsions et de l'errance, l'humanisation des centres d'hébergement, la mobilisation de logement des parcs public et privé et la mise en place de l'intermédiation locative, la lutte contre l'habitat indigne.

Sur le plan de la réglementation, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (LOI MLLE) vient renforcer les priorités du grand chantier 2008-12, en visant à intensifier la production de logements sociaux, la recherche et la réhabilitation de logements, dans le parc privé que public, et à prévenir les expulsions

avec l'instauration obligatoire de commissions de coordination et la réduction des délais de sursis à exécution.

Ce texte prévoit aussi la réorganisation du statut et la modernisation du champ d'intervention d'acteurs tels que le 1% logement, les organismes de logement social, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)<sup>34</sup>, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>35</sup> ou les associations agissant en faveur du logement des personnes démunies.

Enfin, la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées mise en place le 10 novembre 2009 par le secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, Benoist APPARU pour la période 2009-2012, confirme les orientations du député PINTE en se fixant pour objectifs, par la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, la priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables.

Cette affirmation du « logement d'abord » conditionne l'action de l'Etat dans la recherche de captation de nouveaux logements, dans les secteurs publics et privés, l'achèvement ou l'activation de projets de constructions nouvelles incluant la part de logement social dévolue et dans l'application plus strictes des dispositions réglementaires qui s'y rapporte. Le résultat attendu est de réduire de manière tangible le nombre de personnes à la rue, de définir avec elles un projet personnalisé d'insertion ou de réinsertion, afin de leur apporter la solution la plus adaptée à leur besoin. Les moyens mis en œuvre devront s'appuyer sur la base d'un renforcement du pilotage et la rénovation des rapports entre l'Etat et les autres acteurs du social.

### **1.3 La nécessité d'un engagement partenarial**

#### **1.3.1 Rechercher la cohésion entre une multiplicité de partenaires**

La mise en œuvre de toutes ces actions ne peut se faire sans l'adhésion ou la recherche d'un point de vue partagé, dans le cadre d'un partenariat fort, entre les divers services de l'Etat, avec les collectivités territoriales (conseils généraux, CCAS), les associations, les bailleurs sociaux, les agences immobilière à vocation sociale, les organismes payeurs (tel la CAF), le pôle emploi et toute autre structure qui intervient dans ce domaine, en tenant compte d'une part, des orientations nationales telles qu'elles sont définies, mais d'autre

---

<sup>34</sup> L'ANRU, créé en 2003, doit assurer et mettre en œuvre le programme national de rénovation urbaine.

<sup>35</sup> L'ANAH a pour but de promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés existants. Ses missions se concentrent sur le public déshérité, la lutte contre l'habitat indigne, la lutte contre la précarité énergétique, la production d'une offre de logements à loyer maîtrisé, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie des personnes et l'humanisation des centres d'hébergement

part, du contexte local qui présente des divergences notables selon les régions et départements, auquel il convient de s'ajuster.

La conférence de consensus « Sortir de la rue », organisée par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)<sup>36</sup> a identifié le besoin de développer la connaissance et d'agir en prévention du sans-abrisme, en prenant en compte la non linéarité des parcours des individus et la nécessité de la continuité de l'accompagnement. Ce rapport rappelle aussi l'exigence d'un pilotage fort et interministériel de l'Etat qui doit aussi s'appuyer sur le contexte territorial et la détermination d'une réelle articulation avec les politiques d'accès au logement.

Dans le cadre du logement, ce rôle de convergence est actuellement envisagé dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), document élaboré conjointement par le Préfet de Département et le Président du Conseil Général qui vise à définir le programme des actions à entreprendre au regard des besoins de logement de certaines catégories de population : personnes dépourvues de logement, menacées d'expulsion, hébergées ou logées temporairement, en situation d'habitat indigne ou d'habitat précaire ou occupant des locaux impropres à l'habitation, en situation de surpeuplement manifeste dans leur logement, ou confrontées à un cumul de difficultés. Ce plan fixe aussi les objectifs à atteindre en vue de la mobilisation et du développement de l'offre de logements.

S'agissant de l'hébergement, à l'échelle départementale, le Schéma de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion (SAHI), dont le pilotage est du ressort du préfet, constitue l'outil premier de l'organisation des réponses aux besoins « des personnes et familles connaissant de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou recouvrer leur autonomie personnelle et sociale », pour reprendre les termes de la loi de lutte contre les exclusions du 20 juillet 1998.

Ce schéma est élaboré en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de programme local de l'habitat ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, notamment les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes d'habitations à loyer modéré.

Etabli pour une période de cinq ans, il répond aux objectifs suivants : apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins de la population sans domicile ou en situation de grande précarité, dresser le bilan qualitatif et quantitatif de l'offre existante, déterminer les besoins en logement social ou adapté des personnes prises en charge dans l'ensemble

---

<sup>36</sup> Conférence organisée par la FNARS les 29 et 30 novembre 2007

du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, envisager les éventuels développements ou transformations de l'offre, fixer le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services.

Dans le souci de réalisation des objectifs de prise en charge des populations en situation de non logement ou d'habitation précaire, le législateur, par l'article L.312-5-3 du CASF, créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (art. 69), a prescrit l'inscription du SAHI dans le PDALPD en vue de combiner et de conforter les objectifs et les actions au niveau départemental.

### **1.3.2 Un ensemble de difficultés à dépasser**

Si, en théorie, la prise en charge des personnes sans abri représente, pour l'ensemble des acteurs du social, une nécessité et même une priorité, il n'en demeure pas moins que la mise en place de solutions adéquates s'avère complexe à instaurer.

Le contexte régional, départemental, communal doit être appréhendé en tout premier lieu sur les plans socio-économique et démographique. En effet, afin de mettre en œuvre une politique quelconque, la connaissance de la population, du niveau de vie des résidents, des bassins d'emploi, des déplacements des personnes et des moyens de transports qui s'y rattachent, s'avère indispensable.

L'absence de chiffrage précis de la population sans abri ou en situation de précarité et la diversité de ces publics sont d'autres difficultés à laquelle s'ajoute la connaissance exacte de leurs besoins en vue de déterminer une meilleure correspondance de l'offre.

La multiplicité des acteurs est un autre des défis à relever tant pour les usagers que pour le citoyen lambda qui a du mal à identifier le bon interlocuteur.

Ce même citoyen lambda a aussi du mal à cerner la personne en situation d'exclusion du logement et il importe parfois de mettre en lumière le profil de ces personnes pour démystifier l'image du SDF.

De plus, il s'agit de coordonner la mise en œuvre des dispositifs alors que les intérêts propres de ces acteurs ne se recoupent pas forcément et peuvent conditionner leurs positionnement au regard des actions.

A titre d'exemple, certaines municipalités préfèrent ne pas respecter la réglementation sur la construction de logements sociaux sur leur territoire et s'astreindre en retour au versement de contributions fiscales.

Ou encore, la position de certains bailleurs qui ne souhaitent pas recevoir une proportion « trop importante » de public défavorisé dans leurs immeubles de peur d'y voir se dégrader le climat social environnant.

Une implantation de structure d'hébergement nouvelle ou une extension peut être refusée pour des motifs parfois difficiles à comprendre.

Les associations évoquent aussi le fait de la sous évaluation et de la non-pérennisation des crédits alloués entraînant une réponse souvent mal adaptée en fin de compte.

Pourtant, l'évolution de la réglementation et la mise en place progressive de procédures ont permis une avancée concrète, tels que la généralisation du 115 (1997) pour l'accueil en hébergement, la veille sociale et le numéro unique départemental pour le logement social<sup>37</sup>.

Le regroupement prochain le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de regrouper au sein d'une même entité, la Direction départementale de cohésion sociale (DDCS), les services départementaux chargés de la gestion des politiques de l'hébergement et du logement social initialement exercées dans les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et les préfetures (DALO), devrait permettre de faciliter la mise en œuvre des actions en matière d'hébergement et logement et souligne le signe fort que veut donner l'Etat sur la refonte de sa politique en ce domaine.

---

<sup>37</sup> Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

## 2 Répondre et faire face aux exigences départementales de l'Oise en matière d'Hébergement – La mise en place de la démarche d'intermédiation locative

Le gouvernement a lancé sa nouvelle politique de prise en charge de la population sans domicile personnel et la mise en place du nouveau dispositif d'intermédiation locative doit intervenir en complémentarité des services et structures existants dans le département, afin de déterminer une réponse efficiente à la demande des usagers et à la problématique de saturation des structures d'hébergement. La connaissance du contexte isarien s'avère donc essentielle à ce stade.

### 2.1 Présentation des déclinaisons départementales

Le diagnostic territorial se décompose en trois parties présentant d'une part les données démographiques et socio-économiques générales qui caractérisent l'Oise, puis le recensement de l'offre disponible pour les prestations du dispositif AHI<sup>38</sup> et les évolutions déterminées au regard des schémas arrêtés ou en instance d'approbation dans le département.

#### 2.1.1 Le contexte départemental

L'Oise fait partie de la Région de Picardie, laquelle inclut deux autres départements la Somme et l'Aisne. Située aux marges de la région parisienne, elle emprunte à l'une et à l'autre certaines caractéristiques démographiques et socio-économiques<sup>39</sup>, l'une rurale, l'autre urbaine.

Selon l'estimation de l'INSEE, la population légale<sup>40</sup> de l'Oise en 2007 s'élève à 816.142 habitants<sup>41</sup>, soit 42% environ de la population picarde. Ce département est aussi le plus densément peuplé avec 139 habitants au kilomètre carré et le plus dynamique de la région.

	Nombre habitants	%	Superficie	Densité au km <sup>2</sup>
Aisne	552 844	28,38%	7 369	75,02
Oise	816 142	41,90%	5 860	139,27
Somme	578 978	29,72%	6 170	93,84
Picardie	1 947 964	100,00%	19 399	100,42

<sup>38</sup> cf. référentiel AHI, 2005

<sup>39</sup> Insee – Conseil général de l'Oise, Dossier : Pauvretés et précarités dans l'Oise, p.7-12, septembre 2008.

<sup>40</sup> Le terme générique de "populations légales" regroupe pour chaque commune sa population municipale, sa population comptée à part et sa population totale, soit la somme des deux précédentes (décret n°2003-485 publié au Journal officiel du 8 juin 2003)

Entre 1999 et 2006, la population de l'Oise croît à un rythme de +0,49 % par an, soit 4000 isariens supplémentaires par an durant cette période. Même si ce taux diminue au fil des ans, l'Oise tire la croissance démographique de toute la région de ce fait et d'un solde migratoire moins déficitaire<sup>42</sup> que les autres départements.

Organisée en arrondissements autour de quatre grandes agglomérations que sont Beauvais, chef lieu de département, Clermont, Compiègne et Senlis, l'Oise regroupe 41 cantons et 693 communes.

Arrondissement	Beauvais	Clermont	Compiègne	Senlis
Cantons	14	7	10	10
Communes	258	146	156	133

Plus particulièrement, cette dynamique démographique impose de prêter une grande attention aux besoins des jeunes de moins de 20 ans qui représentent 27,6 % de la population en 2006<sup>43</sup>. Ce pourcentage s'élève à 34% si l'on considère les jeunes de moins de 25 ans. Or, la population des jeunes, en particulier la tranche 18-25 ans, est importante au regard des personnes ayant des bas revenus et, compte tenu des difficultés d'accès au logement, pourrait devoir s'adresser au dispositif A.H.I.

D'un point de vue spatial, l'Oise présente une division nord-sud accusée : le Sud du département qui accueille des ménages plus aisés, sous l'influence de l'Île-de-France et le Nord qui reste plus sous l'influence d'une certaine ruralité ; la ligne de fracture étant déterminée par la RN 31 qui constitue comme une ligne de partage, même si celle-ci s'estompe sous l'effet des migrations résidentielles. Les réseaux de transports qui traversent l'Oise sont orientés nord/sud, reliant Paris aux grands centres urbains économiques européens, qu'il s'agisse des réseaux routiers (autoroutes A1 et A16), ferroviaires (ligne Paris – Creil – Amiens), fluviaux (Oise) ou de l'impact des implantations aéroportuaires (Beauvais-Tillé ; Roissy - Charles de Gaulle). L'existence de ces moyens structure et développe l'activité économique et l'implantation résidentielle d'où le morcellement des territoires de l'Oise et la diversité de leurs problématiques.

En ce qui concerne l'emploi, on note, au sein du territoire, la prépondérance des acteurs de l'entreprise (ouvriers, employés cadres, techniciens, agents de maîtrise) au détriment des salariés du public, professions libérales et intellectuelles supérieures qui sont, globalement, peu présents dans l'Oise, ou regroupés autour de certains territoires spécifiques.

---

<sup>41</sup> Source : Insee, Recensement de la population 2007

<sup>42</sup> La population picarde tirée par la natalité de l'Oise, SEGUIN P, Insee Picardie, mars 2007

<sup>43</sup> Source : Insee, Recensement de la population, 2006

La population est relativement modeste, les revenus des ménages se situant largement en dessous de ceux de l'Île-de-France, tout en étant supérieurs à la moyenne des autres provinces avoisinantes.

Le département de l'Oise se caractérise par une mobilité domicile-travail importante déterminée par la présence dans le département de bassins d'emplois facilement accessibles, Beauvais, Compiègne et Creil. Pourtant près de 30 % des salariés résidant dans l'Oise vont travailler hors du département, dont la plupart en région parisienne, en particulier les pôles de Roissy et de Paris empruntant les réseaux de transport ci dessus évoqués.

Selon l'étude effectuée par l'Insee<sup>44</sup>, les effets de la crise continuent de peser sur l'économie régionale et donc isarienne, bien que l'on note une augmentation des créations d'entreprises qu'il convient de moduler, car correspondant au succès du dispositif de l'auto-entreprise, phénomène observé sur la France entière. La dégradation du marché du travail se poursuit. Le chômage augmente dans les trois départements picards (+0,8 point pour la Somme et +0,9 point pour l'Aisne et l'Oise). Avec 9,1 %, le taux de chômage de l'Oise, qui a toujours été inférieur au taux métropolitain, dépasse maintenant le taux national.

Dans le cadre du secteur social, l'Oise connaît un taux « d'intensité » de la pauvreté comparable aux départements picards<sup>45</sup>. Les picards ont un niveau de vie équivalent à la moyenne de la France de province. Les disparités de revenus sont aussi du même ordre. En 2004, un picard sur huit se situe sous le seuil de pauvreté, soit légèrement plus qu'en moyenne. Le taux de pauvreté dans l'Oise (9,9 %) est nettement inférieur à ceux de l'Aisne (14,7 %) et de la Somme (13,9 %).

Cependant, la modération du taux de pauvreté de l'Oise s'explique en partie par la présence dans le département de ménages très aisés. Il n'y a pas moins de ménages pauvres mais il a des écarts de revenus très importants. Les données FILOCOM<sup>46</sup> indiquent ainsi qu'en 2005, 43.313 ménages ont déclaré un revenu inférieur au seuil de pauvreté dans l'Oise contre 44.653 dans l'Aisne et 43.100 dans la Somme.

La Picardie est la 4ème région française pour la part des prestations perçues par ses habitants dans le revenu disponible, avec plus de la moitié constituée de prestations familiales. De manière générale, une personne sur cinq touchée par la pauvreté

---

<sup>44</sup> Insee Picardie, Amélie FIEVET, 2 octobre 2009

<sup>45</sup> Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2007-2008*, La documentation française, 2008.

<sup>46</sup> Le Fichier des LOGements par COMMunes est un système d'information automatisé de données issues des fichiers fiscaux et fonciers. Ses principales finalités sont l'aide à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'aide à la programmation du logement social, à l'observation et à l'évaluation des politiques publiques.

appartient à une famille monoparentale, première catégorie touchée par la pauvreté. De plus, dans 83 % des cas, le parent seul est une femme et les femmes exercent moins souvent une activité que les hommes<sup>47</sup>.

Les personnes vivant seules sont les plus touchées par la pauvreté après les familles monoparentales.

Au regard de l'ensemble de ces critères, la précarité sociale délimite une géographie très précise : les grandes villes du département, la vallée de l'Oise qui accueillent les ménages les plus pauvres et le nord du département où, mal identifiés, ces phénomènes de pauvreté en zone rurale sont renforcés par une moins bonne couverture des dispositifs d'aide, alors que le sud-est, le sud-ouest du territoire et les grandes couronnes de Beauvais et Compiègne apparaissent nettement plus favorisés.

Ce mélange et parfois cette confrontation expliquent la diversité et la complexité des facteurs et des formes de précarité qui produisent les demandes adressées au dispositif A.H.I.

### **2.1.2 Les dispositifs d'hébergement et de logement et leur fonctionnement**

Sur la base du référentiel AHI<sup>48</sup>, basé autour de principes directeurs communs qui sont : une prise en charge transitoire orienté vers la mise en place de solutions pérennes, une aide immédiate, digne et respectueuse des droits des personnes, une aide globale, qualifiée et adaptée, aussi longtemps que nécessaire, aux personnes en situation d'exclusion, un dispositif dont les acteurs sont liés entre eux par un vaste partenariat, les prestations d'**Accueil et hébergement d'urgence** et celles de l'**Hébergement et insertion** sur le territoire de l'Oise se décompose en 2008 ainsi :

a) l'**accueil et hébergement d'urgence** qui regroupent la plateforme 115, le SAMU social (équipes mobiles), les accueils de jour et l'hébergement d'urgence hivernal. Ces services se trouvent en « première ligne » face à l'exclusion : ils jouent ainsi un rôle décisif dans le repérage des personnes sans-abri et dans l'initiation d'un parcours d'insertion. Confrontés aux situations les plus graves, ils doivent offrir une réponse adaptée dans des délais rapides.

---

<sup>47</sup> Pour plus de précision, voir INSEE – Conseil général de l'Oise, *Dossier : Pauvretés et précarités dans l'Oise*, septembre 2008, « les disparités des revenus » p. 15-23 et « les bénéficiaires des minimal sociaux » p. 27-32.

<sup>48</sup> Cf. page 14 du présent mémoire.

*Les missions du dispositif de veille sociale ou premier accueil d'après la loi du 29 juillet 1998 :*

1. *Evaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté*
2. *Proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie et organiser sans délai une mise en œuvre effective de cette réponse*
3. *Tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans département.*

➤ Le « 115 » départemental, plateforme téléphonique unique gérée par l'Association Départementale d'Accueil et de Réinsertion Sociale (ADARS)<sup>49</sup> recueille et oriente les demandes des usagers pour l'ensemble du département, ce qui permet de centraliser les demandes et de structurer de manière efficace le partenariat autour de l'orientation des usagers. Il est à ce titre un des opérateurs les mieux placés pour produire des statistiques et développer une observation sociale propre au dispositif A.H.I. de l'Oise. Les chiffres présentés démontrent que le nombre de situations recensées reste stable tandis que le nombre d'appels reçus est en forte progression. Il est la porte d'entrée dans du dispositif.

*Appels au 115 (périodes hivernales) – Source : ADARS Rapport d'activité 115*

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Usagers	2464	3055	1615	2080	3996
Services sociaux	532	299	324	406	265
Partenaires associatifs	518	437	340	432	432
Amis/Famille	174	408	163	131	45
Services Publics	175	194	249	106	118
Services Médicaux	80	80	20	48	18
Particuliers	111	149	247	151	104
<b>Total</b>	<b>4054</b>	<b>4622</b>	<b>2957</b>	<b>3354</b>	<b>4978</b>

○ Le SAMU social service assuré par l'association Entr'aide SAMU social Oise, opérateur unique, financé à l'année qui gère cette prestation par la mobilisation de trois équipes mobiles, couvrant l'ensemble du département, évitant ainsi les ruptures saisonnières dans l'offre de cette prestation, ruptures incompréhensibles pour les usagers (notamment) qui rendaient difficile le lent travail de mise en confiance nécessaire au travail social de rue.

Pour l'heure, le service fonctionne principalement sur les trois grandes agglomérations (Beauvais, Creil, Compiègne) et les secteurs environnants. Chaînon essentiel du dispositif A.H.I., la prestation de SAMU social est en pleine structuration. Le développement de ce

dispositif sur l'ensemble du territoire est encore à réaliser et les délais d'intervention restent à améliorer. Néanmoins, 922 situations ont été traitées en août 2008 contre seulement 302 en novembre 2007. Une réflexion est en cours afin de mieux déployer ce service, afin de poursuivre la structuration d'une réponse complète, tant sur le plan géographique que concernant les types d'interventions auprès des différents publics.

- Les accueils de jour, sous la compétence de l'Etat, sont des lieux de sociabilité, d'échange et d'abri dans la journée, qui permettent d'accueillir en accès libre pendant les heures d'ouverture toute personne qui le souhaite. Le département de l'Oise dispose d'un maillage minimal mais équilibré en la matière. En 2008, il en existe trois : la Boutique solidarité d'Emmaüs à Beauvais, Café Sourire du Secours catholique à Compiègne et l'accueil de jour des Compagnons du marais à Creil. Ils sont ouverts pendant l'ensemble de l'année et mettent en œuvre un service adapté pendant les plans hiver (ouverture jusqu'à 22h) et canicule.

- L'hébergement d'urgence hivernale représente, chaque année, l'ouverture d'une quarantaine de places supplémentaires réparties respectivement à Beauvais (20), et 10 à Senlis et Clermont. Financées par subvention non reconductible d'une année sur l'autre, la gestion de places impose un pilotage plus fin<sup>50</sup> afin d'organiser au mieux l'orientation des personnes. elles proposent un accueil et une écoute de qualité à des publics réfractaires aux structures d'hébergement. Théoriquement « tous publics », l'offre de places hivernales a souvent été de fait réservée au public « homme isolé », par effet d'éviction, la cohabitation de publics différents étant difficile à assurer sur de petites structures, tout comme la présence sur place d'un encadrement suffisant en personnel.

b) **l'hébergement et insertion** qui regroupent l'ensemble des autres dispositifs d'hébergement pérenne qu'ils soient dépendant de l'Etat ou des collectivités locales.

**A NOTER : Les ambiguïtés de vocabulaire.** La dénomination CHRS est fréquemment utilisée pour désigner l'hébergement d'insertion. En réalité, le CHRS est un statut juridique qui recouvre l'ensemble des activités qui peuvent être conventionnées au titre de l'aide sociale Etat. Il peut recouvrir des places d'urgence, des places de stabilisation et même des prises en charge sans hébergement (services d'accompagnement social « hors les murs »).

*HCLPD, Assumer l'obligation de résultat du droit au logement, 2008, p. 71.*

L'Oise bénéficie d'un dispositif relativement bien doté d'un point de vue quantitatif par rapport aux autres départements de la région Picardie, notamment en ce qui concerne les dispositifs d'hébergement en CHRS, CADA et résidences sociales. Elle se caractérise

---

<sup>49</sup> Association Départementale d'Accueil et de Réinsertion Sociale

également par l'héritage des nombreux foyers de travailleurs migrants, aujourd'hui en partie transformés la plupart en résidences sociales. On notera également le développement de formes diversifiées d'hébergement avec le développement des places de stabilisation et les maisons relais.

*Nombre de places en fonctionnement au 30 juin 2008*

	CHU	Stabilisation	CHRS	Maisons relais	Résidences sociales	CADA	CPH réfugiés	Total
Oise	43	18	430	63	991	501	30	2076
Picardie	233	57	954	291	1345	901	60	3841

Ces capacités doivent être appréciées au regard des obligations opposables aux communes<sup>51</sup>, normes qui ne définissent pas des capacités additives aux places déjà financées par l'Etat à mettre en place par les communes, qui sont pourtant sous la menace de sanctions financières en cas de non satisfaction de ces obligations. Elles mesurent seulement un dimensionnement minimal du dispositif au regard de la démographie.

○ Les hébergements d'urgence constituent en principe une solution de dépannage de courte durée pour les personnes sans abri avant l'accès à un hébergement d'insertion ou au logement. Ils répondent à une nécessité de mise à l'abri immédiate. La durée d'hébergement doit être la plus courte possible. Le dispositif isarien compte 43 places d'urgence en 2008 contre 42 en 2003. Il est réparti sur l'ensemble du département : 27 places à Beauvais dont 17 pour un public féminin, 10 au CHRS à Compiègne, et 6 à Senlis. La mise en œuvre du PARSA a réduit les places d'Hébergement d'urgence (HU) au bénéfice de places de stabilisation et de CHRS (100 places en 2006 à 43). Financé par subvention, i.e. crédits non reconductibles, le coût à la place dans l'Oise, jusqu'à présent très inférieur à la moyenne nationale a fait l'objet d'un effort de « rebasage » à 9400€/an mais l'enveloppe accordée apparaît relativement sous évaluée pour satisfaire à la demande. L'effort porté sur le non recours à l'hôtel pour assurer ce service doit être poursuivi.

Par ailleurs, il semble important de souligner que l'adoption du "principe de continuité de la prise en charge" permet désormais à une personne hébergée en urgence de faire valoir un droit à se maintenir dans cet hébergement tant qu'une solution de logement principalement, à défaut d'hébergement stable ne lui est pas proposée<sup>52</sup>.

○ Pressentie par le référentiel national de 2005, les places de stabilisation ont été instaurées par le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA) et

<sup>50</sup> Bilan de la campagne hivernale 2007/2008 réalisé par la DDASS de l'Oise.

<sup>51</sup> Article L312-5-3- du CASF

visent à permettre à la personne de se « poser », de reprendre des forces et de commencer à son rythme à faire émerger un projet même si ce projet n'est pas susceptible de mener à une complète autonomie. Il s'agit de prendre en considération les besoins spécifiques de publics en très grande difficulté sociale, aujourd'hui chroniquement accueillis en urgence. Les prestations de stabilisation permettent d'enclencher une démarche d'insertion qui pourra, le cas échéant, conduire à terme à un retour à une vie autonome.

Sur les dix-huit places accordées à l'Oise, sept ont été mises en place par la transformation de places d'hébergement d'urgence. L'intérêt de cette prestation a été clairement identifié au cours de la campagne hivernale 2007-2008 et confirmé lors des travaux préparatoires du SAHI. Elle permet de mettre en place un véritable accompagnement social auprès de personnes marginalisées ne pouvant supporter les contraintes de la prise en charge CHRS et qui étaient auparavant accueillies sur des places d'urgence alors que les moyens à disposition sur l'accueil d'urgence ne permettaient pas de traiter les problématiques lourdes rencontrées.

○ L'Oise dispose en 2008 de 408 places de CHRS<sup>53</sup>, auxquelles s'ajoutent 22 places dites « d'adaptation à la vie active » (qui ne sont pas des places d'hébergement) pour retrouver le chiffre officiel de 430 places. Ils sont le débouché naturel du premier maillon de la chaîne, l'hébergement d'urgence, et doivent conduire, en principe, à l'accès à un logement et à la réinsertion sociale.

*« Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. »*

*Article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles.*

Le dispositif actuel est réparti sur l'ensemble du département, mais se concentre sur Beauvais (169 places), Creil (128 places) et Compiègne (111 places d'hébergement et les 22 places « AVA »). Il n'existe aucun CHRS en dehors de ces trois agglomérations, obligeant au déplacement les populations démunies des villes secondaires et des zones rurales.

Il est important de souligner qu'aucune place n'est, juridiquement, réservée strictement à un public. Il existe cependant des spécialités. Il convient de souligner qu'en dehors de publics très spécifiques (notamment les femmes), l'offre proposée en CHRS se veut généraliste. Deux objectifs sont ainsi poursuivis : le maintien de la fluidité du dispositif

---

<sup>52</sup> Article L345-2-3 du CASF.

<sup>53</sup> Liste des CHRS de l'Oise en annexe

global grâce à la gestion plus aisée de places « tout public » et l'application du principe de mixité et la confrontation aux exigences minimales de sociabilité nécessaires à la cohabitation avec des personnes différentes

Si le dispositif CHRS semble suffisamment doté au nombre de places existantes, il n'en demeure pas moins que plusieurs signes indiquent qu'il se trouve, pour certaines structures en état permanent de saturation.

Taux d'occupation ensemble des CHRS 60	2005	2006	2007	2008
	101,37 %	96,38 %	87,15 %	90,74 %

Selon les enquêtes SOLEN du 9 juin 2008, le dispositif CHRS ne répond pas aux demandes des usagers. L'Oise est ainsi le département le plus concerné par les inadaptations de prises en charge. Étaient remarquées les inadéquations suivantes :

- présence de personnes relevant du logement
- liste d'attente « 115 » essentiellement constituée par des femmes avec enfants
- difficultés de prise en charge des personnes vieillissantes ou handicapées.

Enfin, l'enquête SOLEN 2007<sup>54</sup> fournit des données relatives à la performance de l'offre en CHRS. L'insertion par l'économique apparaît comme un point fort de l'Oise (25% de sorties vers l'emploi), qui se situe au-dessus de la moyenne régionale et proche de la moyenne nationale (26%).

De manière encore plus inquiétante, le taux de sortie vers le logement (37%) apparaît comme le plus faible de Picardie. Il est donc inférieur à la moyenne régionale (47%) et nationale (51.8%). En dehors des biais statistiques qui peuvent jouer, ces chiffres traduisent les difficultés actuelles de l'Oise en matière d'accès au logement et le report sur le dispositif A.H.I. des besoins non satisfaits par le logement social et renforcent les indices de saturation de l'offre en matière de CHRS du fait du blocage des filières d'insertion par le logement.

Les 22 places d'ateliers d'adaptation à la vie active implantées à Compiègne et gérées par l'ABEJ-Coquerel permettent à des personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer un travail régulier en raison d'un cumul de difficultés, notamment sociales, professionnelles ou liées à leur état de santé d'engager une démarche d'insertion, en articulation avec l'accompagnement social. Ce dispositif doit faire l'objet d'une évaluation

- Sous compétence de L'Etat, financées par subventions, les maisons relais (MR) sont des résidences sociales qui assurent un logement pérenne à des personnes

<sup>54</sup> Enquête réalisée à partir des comptes administratifs CHRS 2007

désocialisées éprouvant de grandes difficultés à s'adapter à un logement individuel. L'Oise dispose de 4 structures pour une capacité théorique de 88 places dont 63 sont actuellement installées. Les maisons relais sont dans l'Oise pleinement intégrées au pilotage et à l'animation du dispositif A.H.I. mais le nombre de places existant est loin de la norme attendue (123) pour le territoire alors que ce type de structures pourrait convenir à la fluidité des CHRS.

- Les résidences sociales (RS) ont pour objectif de «répondre à la demande de nombreuses personnes défavorisées, souvent isolées, qui ont difficilement accès aux circuits traditionnels du logement ». Il s'agit bien de structures de logement à titre temporaire à vocation d'insertion, distinctes du dispositif d'hébergement. Elles regroupent les anciennes dénominations de quatre catégories d'établissement, s'y substituant pour partie, à savoir, les foyers logements pour personnes handicapées, pour personnes âgées, pour jeunes travailleurs (FJT) et pour travailleurs migrants (FTM).

Le grand nombre de places ouvertes (991) dans l'Oise est en grande partie dû à un héritage historique liée à la proximité de la région parisienne et à l'implantation de nombreux foyers de travailleurs migrants (FTM). Aujourd'hui, certains de ces foyers ont été transformés en résidences sociales « tous publics ». Un travail important est réalisé pour diversifier les publics accueillis et normaliser les conditions d'habitation

Elles ne sont pas intégrées à la veille sociale mais jouent un rôle essentiel auprès des publics qui sont aussi les mêmes que ceux du dispositif A.H.I. Alors que le séjour du résident ne devrait pas, selon la logique du dispositif, dépasser 2 ans (délai qui ne résulte d'aucun règlement, mais qui est communément admis par les opérateurs), le délai avant la sortie vers le logement est de plus en plus long, traduisant l'impact de la crise du logement.

Les résidences répondent de fait à une multiplicité de besoins : besoins de logement temporaire pour des populations mobiles, mais aussi de logement adapté pour des personnes isolées auxquelles elles apportent un lien social et aussi, en raison du défaut d'offre suffisante, à des besoins d'hébergement ou de logement social pour les familles.

- Entre hébergement et logement L'aide au logement temporaire (ALT), instituée par la loi du 31 décembre 1991, permet d'accueillir des personnes sans ressources dans un parc de logements gérés par des associations ou les CCAS ayant passé une convention avec l'État. Il s'agit d'une aide à l'hébergement et non d'une démarche d'accès au logement car c'est l'organisme qui est titulaire d'un titre de locataire ou de propriétaire et non le bénéficiaire et cette opération n'est pas effectuée dans le cadre d'un établissement social. Cette aide est versée par la CAF sous la forme d'un montant forfaitaire.

En 2007, ce sont 157 logements qui ont pu être mobilisés dans ce cadre pour aider des personnes précaires à accéder au logement. Cependant, le sens et les modalités de cette prestation interrogent. L'enquête SOLEN « hébergement un jour donné » 9 juin 2008 démontre que l'ALT est plus un mode de financement qu'une fonction bien définie.

○ Par contre, la problématique de la prise en charge des demandeurs d'asile rentre bien dans le cadre du dispositif de l'hébergement A.H.I. mais celle-ci dispose d'une animation particulière sans rapport apparent avec le dispositif de droit commun présenté ci-dessus.

L'ensemble des actions liées à l'intégration sont planifiées au sein du plan départemental d'accueil des primo arrivants (PDA) de l'Oise et du programme régional d'insertion pour les personnes immigrées (PRIPI)<sup>55</sup> de Picardie.

Le dispositif pour demandeurs d'asile se déploie dans le cadre d'un statut juridique transitoire. Le premier accueil est assuré par une plate-forme d'accueil (CAR60 gérée par l'ADARS) qui vise à coordonner l'accueil et la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, en lien avec les partenaires locaux, régionaux et nationaux et par des places d'hébergement pour demandeurs d'asile (AUDA). Dans l'Oise, ce dispositif est complété par un recours à l'accueil de jour de Beauvais.

Suite à leur accueil, les demandeurs d'asile sont hébergés en CADA où ils bénéficient d'un accompagnement spécifique de suivi de la procédure. Pour les personnes hébergées hors CADA, cet accompagnement est délivré par la plateforme CAR60.

La capacité totale du dispositif s'élève théoriquement à 711 places réparties selon le tableau ci-joint mais Il est en partie trompeur. Comme pour le dispositif de droit commun, les places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile sont

Hébergement	Capacités au 31 12 07	Dépenses 2007
- des demandeurs d'asile : CADA	501	4 337 035 €
- des demandeurs d'asile : places d'urgence	180	645 799 €
- des réfugiés : CPH	30	237 339 €

précaires puisque financées par subvention. Elles sont donc particulièrement sensibles aux variations budgétaires. Ainsi, du fait de la diminution des crédits subie en 2008, l'Oise ne disposera plus que de 55 places fin 2008 contre 180 places en 2007. Le risque est de reporter les besoins d'hébergement des demandeurs d'asile sur le dispositif de droit commun d'accueil d'urgence, qui, par contre lui, reste inconditionnel.

Ce risque est d'autant plus fort que l'orientation des demandeurs d'asile en CADA a été régionalisée depuis le 1<sup>er</sup> juin 2008<sup>56</sup> et que l'ensemble des demandeurs d'asile de

<sup>55</sup> Le PRIPI Picardie 2005-2007 est consultable sur le site internet de la DRASS : <http://www.picardie.sante.gouv.fr/pripi1.htm>.

Picardie sont dirigés vers Beauvais où ils déposent leur demande à la préfecture avant d'être reçu par la plateforme CAR60 qui les réoriente vers les dispositifs gérés dans l'Oise, mais également dans l'Aisne et dans la Somme.

Pour se représenter les dimensions du dispositif régional, on peut se reporter à un état des lieux au 4 août 2008. Il permet de comprendre l'enjeu, dans la gestion des CADA, des personnes « en présence indue » : réfugiés n'ayant pas trouvé de solution de logement, déboutés du droit d'asile, personnes déboutées mais ayant bénéficié d'une mesure de régularisation. Ici encore, la sortie des structures d'hébergement constitue un enjeu majeur pour la viabilité de l'ensemble du dispositif.

CADA (4 août 2008)	capacité	présents	Réfugiés entre 3 et 6 mois	Réfugiés entre 3 et 6 mois	Réfugiés sup à 6 mois	déboutés moins 1 mois	déboutés de plus 1 mois sans titre	déboutés avec titre	Attente OFFRA	attente CRR
SOMME	303	292	18	6	21	5	64	38	44	96
OISE	501	499	27	18	32	16	35	37	94	240
AISNE	97	95	8	1	3	4	1	0	45	33

o Enfin, un centre provisoire d'hébergement (CPH) situé à Noyon complète le dispositif demandeurs d'asile et permet de travailler sur l'insertion de ceux qui ont obtenu le statut de réfugié. Doté de 30 places, il ne peut évidemment répondre aux besoins du département. Le taux d'occupation du centre est de 101,11% au 30 juin 2008.

Certains sont donc admis en CHRS afin d'entamer un parcours d'insertion. Or, la problématique des réfugiés et régularisés relève surtout de l'accès au logement et souvent peu de l'accompagnement social. Il apparaît ainsi pertinent de réserver les CHRS aux publics en insertion sociale et de développer pour eux des filières d'accès au logement propres bien que l'on recense des difficultés très importantes dans l'accès au logement, y compris social, pour cette catégorie de personnes, comme pour les autres publics en difficultés économiques et sociales, la crise du logement renforçant les phénomènes d'exclusion.

### c) Le fonctionnement de l'hébergement vu du côté de l'Etat

L'accès au dispositif d'hébergement pour les usagers relevant du droit commun (hors demandeurs d'asile) s'opère normalement par le moyen du 115 qui peut, soit orienter les demandeurs vers les structures disposant de places vacantes en fonction du besoin et de la localisation de la personne, soit délivrer une impossibilité de prise en charge (IPCH).

---

<sup>56</sup> Arrêté du 24 avril 2008 portant expérimentation de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la région Picardie, JORF du 31 mai 2008, p. 9038.

Dans l'absolu, d'après mes observations, cette gestion se retrouvait souvent assurée dans les faits et dans l'urgence directement par le service social de la DDASS qui, après un appel du préfet et de multiples appels téléphoniques avec les structures, arrivait à assurer la prise en charge, dans les établissements ou à l'hôtel quelquefois, la saturation des établissements et le profil des sans domicile justifiant le traitement individuel et particulier de cette demande.

L'admission pour les demandeurs d'asile gérée directement par la plateforme CAR60 se retourne journalièrement vers ce service pour connaître les disponibilités des AUDA et CADA transmises à la DDASS par les établissements. L'absence de places disponibles au sein de ces centres conduisent à la mise en œuvre des mêmes dispositions que celles observées pour les sans domicile de droit commun.

### **2.1.3 Le lien avec les schémas de planification**

#### a) Le schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI)

L'ensemble de ces structures et services sont recensées au sein du schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) des personnes sans domicile de l'Oise établi pour la période de 2009 à 2012.

Ce document élaboré sous la responsabilité de l'Etat, qui regroupe le travail élaboré au cours de l'année 2009 en partenariat avec les acteurs locaux du secteur social, détermine les évolutions nécessaires des dispositifs au regard des besoins constatés (création, modification de capacité, humanisation) pour les trois prochaines années et prévoit l'optimisation de leur fonctionnement et les conditions d'évaluation de l'offre, doit recueillir l'avis favorable du Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) et ensuite, conformément aux dispositions de l'article L.312-5-3 du CASF, créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (art. 69), sera inséré au le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) de l'Oise le SAHI 2009-2012.

#### b) le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

Prévu par l'article 2 créé par la loi Besson<sup>57</sup>, ce dernier procède aujourd'hui des dispositions du décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées qui détermine son contenu, sous la responsabilité du Préfet et du Président du Conseil Général.

---

<sup>57</sup> Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Le PDALPD de l'Oise, dont la convention partenariale a été signée le 21 mars 2008, s'est fixé 5 axes stratégiques de travail : connaître la demande locative et favoriser l'accès au logement, diversifier l'offre de logements, aider au maintien dans les lieux, prévenir et traiter l'exclusion, et enfin organiser le suivi et l'animation du plan.

## **2.2 La mise en œuvre de l'intermédiation locative**

Le Grand Chantier Prioritaire pour l'hébergement des sans domicile ou mal logés, établi sur les conclusions du rapport du député Pinte pour une durée de cinq années, a fixé, tout en faisant de l'accès au logement une priorité dans le cadre de la prise en charge de cette population, les objectifs suivants : l'humanisation et la rénovation des structures d'hébergement, l'ouverture à toute nouvelle forme d'accueil afin de prévenir l'errance, la prévention des expulsions et la définition et l'amélioration de la coordination entre les acteurs des politiques d'hébergement.

Suite à la nomination du préfet REGNIER et à la désignation de correspondants locaux, il convenait de passer à des actions concrètes sur le terrain pour signifier la volonté de l'Etat de voir se mettre en place les nouvelles modalités de cette politique. Le financement de ces actions s'inscrit pour la plus grande partie dans les crédits du plan de relance de l'économie.

### **2.2.1 La déclinaison locale d'une directive nationale**

Dans l'Oise, des mesures de rénovation et d'humanisation de CHRS ont été entreprises d'une part, mais d'autre part, il a semblé opportun aux services de la DDASS à qui incombait encore la responsabilité de la politique de l'hébergement, en raison de la saturation des CHRS observée au cours des années écoulées, de s'engager dans la mise en place d'un dispositif d'intermédiation locative visant à la mobilisation de nouveaux logements sociaux pour assurer la sortie des structures d'hébergement, prévenir l'errance de nouvelles personnes dont la situation sociale est ou deviendrait dégradée, voire de répondre directement par le logement aux personnes faisant appel au dispositif AHI, sans oublier la situation particulière et prioritaires des ménages prioritaires du DALO.

L'intermédiation locative, qui n'est pas un processus nouveau, est un dispositif dans lequel une association ou un organisme de logement social prend en location un logement privé pour le sous-louer à une personne défavorisée, selon deux modalités distinctes :

- la sous location : l'organisme social (bailleur social ou association) loue un appartement à un bailleur privé et le sous loue ensuite à un ménage en difficulté.

- le mandat de gestion : le bail est signé entre le propriétaire et le locataire mais la gestion de ce bien est confiée à un organisme social (type agence immobilière à vocation sociale)

Cette disposition est particulièrement rentable pour l'état qui assure le financement du logement et des mesures d'accompagnement pour un montant global maximum de 9.000 €/an et par ménage<sup>58</sup> alors que la place d'hébergement en CHRS revient en moyenne à 14.000 €/an. Les mesures liées à l'accompagnement social des ménages sont assurées par le recrutement de travailleurs sociaux qui leur sont spécifiquement attachés.

Les conditions de fonctionnement de l'intermédiation locative ont aussi pour but d'assurer le bailleur privé du paiement du loyer et de la récupération de son bien en bon état au terme du contrat de location.

Sur la base de la capacité actuelle des centres d'hébergement (430 places), de la diversité des profils du public concerné, de la problématique particulière des candidats demandeurs d'asile pour lesquels le département de l'Oise est le référent régional et dont l'accueil s'effectue au sein du bâtiment de la DDASS, ce qui induit un surcroît de demande d'hébergement, la demande initiale tablait sur la recherche de 220 logements sur la durée de deux ans, 150 au titre de l'accès au logement et 60 dans le cadre de la prévention des expulsions.

L'appel à projets<sup>59</sup>, signé par le Préfet de l'Oise le 22 mai 2009 a fait l'objet de publication et au terme du délai légal, une seule proposition est parvenue, celle de l'association Tandem Immobilier, agence immobilière à vocation sociale (AIVS) de l'Oise, en partenariat avec les associations Abej-Coquerel, ADARS, AFTAM.

Cette proposition, pour laquelle une participation de l'Etat est sollicitée à hauteur de 1.490.000 €, est élaborée sur la mobilisation de 220 logements sur un an (mais 150 unités pour l'accès au logement et 70 autres dans le cadre de la prévention de l'expulsion), a été retenue par la commission des offres, composée de personnels de la DDASS, de la DDEA et de la Préfecture et a ensuite été transmise à la Direction Générale des Affaires Sociales (DGAS), pour décision.

Par message en date du 9 juillet 2009, les services centraux du ministère, ont délégué à la DDASS de l'Oise sur le BOP 177) une enveloppe financière de 474.090 € pour l'exercice 2009 afin de mobiliser, dans un premier temps, 120 logements (80 pour l'accès au logement et 40 en prévention des expulsions) sur 7 mois avec l'intention formelle de favoriser l'extension du dispositif en cours de l'année suivante.

---

<sup>58</sup> Selon la définition de l'Insee

<sup>59</sup> Appel à projets et cahier des charges en annexe

Sur la base de ces dispositions une convention entre l'Etat et Tandem Immobilier a été signée et les crédits autorisés versés à l'opérateur retenu.

Dans le cadre de la communication et afin d'informer le grand public de la mise en place de ce dispositif, une plaquette de présentation a été réalisée et une campagne de presse organisée durant une durée relativement longue.

Si dans l'absolu, la mise en place de cette procédure n'a pas posé de contraintes particulières, cela ne signifie pas que ce dispositif ait reçu une adhésion pleine et entière de l'ensemble des partenaires sociaux isariens.

## **2.2.2 La défiance de certains acteurs locaux**

C'est au cours des entretiens réalisés<sup>60</sup> et de réunions avec les professionnels du secteur social que se sont extériorisés les principales divergences de point de vue tant envers le projet d'intermédiation locative, qu'avec la politique de l'hébergement menée non seulement sur le territoire de l'Oise mais aussi, de manière plus générale sur le positionnement de l'Etat en ce domaine.

Ainsi, pour un directeur de CHRS accueillant tous les types de publics, la procédure d'intermédiation locative ne constitue pas un fait nouveau car cette disposition avait déjà été engagée antérieurement et, qu'en raison du nombre restreint de logements mobilisés, cela n'a pas permis de fluidifier les parcours des hébergés.

Pour une autre direction, le problème réside dans la non-pérennité des crédits accordés par l'Etat, surtout en cas d'échec du projet, induisant la suppression de cette prestation au terme des deux ans de cette expérience et la perception d'un travail superflu. Ce même directeur s'est étonné du délai dans lequel devait être réalisé ce programme, estimant celui-ci irréalisable. Cette critique sur la dotation de crédits non reconductible porte sur la normalisation et la rationalisation du dispositif hivernal qui nécessite des modulations de l'offre pour s'adapter aux besoins du moment et du lieu avec des ouvertures et fermetures intermittentes liées aux périodes de grand froid alors que le besoin d'hébergement reste le même toute l'année d'où la constatation d'impossibilité de prise en charge (IPCH). La reconduction des crédits a aussi été évoquée dans le cadre de l'HU dont le montant apparaît nettement sous-estimé par rapport aux besoins.

Une autre difficulté, celle-ci non exprimée, semble avoir été la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour du projet ; la réception d'un seul projet au terme de la durée prévue (bien que ce dernier soit la conjugaison plusieurs professionnels du terrain),

---

<sup>60</sup> Questionnaire et liste des entretiens réalisés en annexe

alors que plusieurs candidats potentiels pouvaient prétendre à prendre part cet appel, en est, pour moi, le reflet évident.

Par ailleurs, l'absence de réponse des services du Conseil général à la participation des réunions de préparation du projet d'intermédiation locative s'est expliquée ensuite par le fait que ce dernier avait déjà été engagé cette procédure et sollicité, pour ce faire, la même agence immobilière que celle dont le dossier a été retenu.

Enfin, des contradictions sont apparues au sein des services de l'état quant à la désignation de la commission responsable de l'attribution des logements mobilisés, l'un réclamant l'intégration de cette décision à la commission de médiation du DALO, l'autre créant une instance de décision propre, ce qui dénote du manque de coordination au sein même des instances conceptrices du projet.

Sur le fond, plusieurs personnes ont formulé des interrogations quant à la détermination de l'Etat quant à la prise en charge des personnes sans domicile fixe, faisant référence aux logements vacants dont il (l'Etat) dispose et qui demeurent inoccupés. Cette même allusion s'est exprimée dans le cadre de la réquisition par l'Etat de terrains disponibles pour la construction de logements sociaux, faisant état de difficultés avec les autorités communales sur ce point.

En tout cas, l'ensemble des acteurs a reconnu la saturation des dispositifs existants et la nécessité d'humanisation et de rénovation des structures d'hébergement. S'agissant de la politique actuellement mise en œuvre par l'Etat, un sentiment d'expectative me semble le terme adapté pour évoquer le positionnement de certains partenaires.



### 3 Les conditions optimales du changement : s'adapter et s'organiser

**« Le présent n'est pas un passé en puissance, il est le moment du choix et de l'action. » (Simone de BEAUVOIR)<sup>61</sup>**

Etablir des recommandations nouvelles au terme de ce mémoire paraît présomptueux tant le nombre de rapports, d'études, de projets ont été produits sur ce thème sans qu'il n'y ait, pour l'instant, de retombées significatives tant la problématique de prise en charge de l'hébergement et du logement des personnes sans domicile personnel est complexe. Néanmoins, certains de ces documents définissent des orientations et envisagent des actions qui me paraissent essentielles pour faire évoluer favorablement la condition de ces personnes dans un avenir que nous souhaitons tous proche. Ces préconisations sont à rapprocher du contexte de l'Oise<sup>62</sup>.

En second lieu, il convient de préciser la place que devra tenir l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale dans la mise en œuvre de ces préconisations et dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'Etat même si les missions qui lui incombent, de part son statut, seront les mêmes que celles qu'il exerce aujourd'hui.

#### 3.1 Conduire vers l'amélioration de la prise en charge

##### 3.1.1 Un engagement consensuel des partenaires et acteurs sociaux

- des services de l'Etat tout d'abord : comme au niveau national, l'organisation des services de l'Etat au niveau local doivent faire l'objet d'un pilotage fort et clair dans l'application des orientations prises en faveur des personnes sans domicile personnel, d'où la nécessité d'un véritable consensus de l'ensemble des services qui en assurent la politique. Le regroupement de l'ensemble des services sociaux de l'état au sein de la DDSCS prévu par la révision générale des politiques publiques (RGPP) devrait faciliter cette approche.

- des services de l'Etat avec les autres partenaires du secteur social dans la reconnaissance de l'offre existante, la détermination du besoin, de l'évolution des pratiques et des dispositifs au sein d'instance locales telles que le PDALPD et le SAHI afin de créer une véritable mobilisation autour de cette problématique. La participation et le rôle de chacun des acteurs, en particulier des associations, est essentiel à la réussite de l'ensemble.

---

<sup>61</sup> Extrait du livre « Pour une morale de l'ambiguïté »

<sup>62</sup> Section 2 du présent mémoire

Cette recherche de consensus ne sera effective qu'en centralisant l'ensemble des actions autour de la recherche de la satisfaction du public concerné abandonnant ainsi la logique d'intérêts politique, associatif, personnel ou privé. L'affichage de cette cohésion entre les partenaires, acteurs, politiques, bailleurs est un signe fort à l'attention tant des usagers du dispositif qu'au reste des citoyens qui ont besoin d'être rassurés de la crainte de se voir un jour confrontés à ce problème.

Ce consensus devra aussi être recherché sur les modes opérationnels des prestations en vue de l'harmonisation des procédures notamment entre les associations et les bailleurs publics quant à l'appréciation de l'aptitude des familles à occuper un logement social.

### **3.1.2 La détermination de nouvelles modalités d'action**

Dans le souci de rendre plus performant le dispositif AHI de l'Oise, ces modalités nouvelles s'inscrivent principalement autour de :

- **l'orientation fondée d'abord sur le logement**, comme l'a défini le gouvernement me paraît essentielle et implique, d'une part, la poursuite de l'effort de construction de nouveaux logements sociaux, voire très sociaux et d'autre part, la recherche, par des directives nouvelles, telles que l'intermédiation locative, d'habitations provenant de bailleurs privés qui rechignent à mettre leur propriété à disposition du public défavorisé.

De même, en matière de construction, la mise en œuvre et le respect des articles L.302-5<sup>63</sup> et suivants du code de la construction et de l'habitation, devrait permettre l'augmentation du nombre de construction de logements sociaux principalement dans le creillois et le compiégnois. Elle induit l'engagement individuel des personnalités politiques. Cette orientation devra être intégrée notamment par les prestataires du 115 qui est la porte d'entrée de l'hébergement AHI pour pouvoir dès l'admission dans le dispositif insuffler cette dynamique.

La poursuite du dispositif d'intermédiation locative par la contractualisation de 100 logements supplémentaires, d'autant que ceux-ci constituent un potentiel pouvant répondre aux ménages prioritaires de la loi DALO.

- **la définition et la mise en œuvre de moyens d'informations** en vue de la collecte de données en vue de connaître plus précisément le public sans abri et de déterminer ses besoins. Ces informations pourront être regroupées au niveau national dans le cadre d'une analyse exhaustive. La mise en place d'objectifs quantifiés à atteindre ne me semble pas indiquée pour l'instant, sauf à considérer l'objectif du zéro sans abri.

---

<sup>63</sup> Les communes de + 3.500 habitants (1.500 en Ile-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, et dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales, doivent prendre des dispositions pour faciliter la réalisation de ces logements en vue d'atteindre, à long terme, cet objectif de 20 %

En effet, l'existence de données agrégées au niveau départemental est récente (bien que les structures fournissent depuis plusieurs années des informations dans le cadre de leur rapport d'activité, mais sous des angles différents, rendant la compilation des données complexes), ce qui a pour conséquence l'imperfection du diagnostic initial et le défaut d'évaluation de la politique. L'axe 1 du PDALPD devra permettre de rationaliser le diagnostic départemental et pourra servir de point de départ effectif pour cette évaluation.

- **l'adaptation de l'offre d'hébergement au besoin** : découlant du diagnostic et de la connaissance des besoins exprimés par la population concernée, d'une part, et selon l'orientation voulue par le gouvernement, cette préconisation semble utile mais réalisable seulement sur une période longue.

La rationalisation de l'offre, telle que la propose Julien DAMON<sup>64</sup> en trois catégories selon la prise en charge (urgence, CHRS et résidences alternatives), est intéressante car elle simplifierait l'orientation et réduirait les inadéquations, mais me semble difficile à atteindre compte tenu du public extrêmement varié que constitue les sans domicile.

De même, la décentralisation d'une partie de la politique des sans abri aux collectivités locales (conseils régional, général et ville) me paraît compliqué surtout dans le contexte tendu existant entre le département et l'état dans le transfert des compétences, bien que certaines villes assurent déjà et de manière satisfaisante la prise en charge locale des personnes sans domicile.

- **l'amélioration de l'offre existante** :

- la rénovation des établissements existants

L'humanisation et la rénovation des CHRS, lancée en 2008, doit être poursuivie en vue d'améliorer les conditions d'accueil, la dignité, la sécurité et l'intimité des personnes. Un effort particulier concernerait l'accueil hivernal qui, parce que saisonnier, reste à la traîne dans l'observation de ces exigences.

- la création de nouvelles structures

- Les conclusions du SAHI ont déterminé la création d'un service d'accueil et d'orientation (SAO) structuré autour du 115 et mettant en œuvre :
  - un accueil physique (ou téléphonique) et une écoute professionnelle,
  - une analyse des besoins immédiats de la personne et l'identification des réponses à lui apporter y compris en matière d'accès aux droits,
  - l'orientation vers une solution d'hébergement ou vers une structure adaptée aux besoins.

---

<sup>64</sup> dans Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne, Rapport au Ministre du Logement, Julien DAMON, Avril 2009, page 62

- Par ailleurs, compte tenu des priorités affichées par le PARSA et réaffirmées régulièrement (Rapport PINTE, 2008), il a été reconnu par les instances préparatoires au SAHI, la nécessité de création de maison relais, solution de logement adaptée à des publics particuliers incapables de se prendre personnellement en charge, ne relevant plus des CHRS (travail d'accompagnement social effectué) mais ne pouvant sortir vers le logement, même social.
- Enfin malgré le nombre de places CHRS, il faut souligner l'absence d'offre sur les villes secondaires (Clermont, Noyon, Méru, Senlis) et sur les zones rurales. Cette situation conduit à des déplacements et des concentrations de populations démunies et appelle une réflexion sur le développement d'une offre décentralisée ou éclatée.
  - **L'émergence de projets innovants** dans le cadre de la prise en charge des personnes sans domicile constitue un potentiel de chance qu'il convient de prendre en compte.

La non-pérennité des crédits engagés d'une année sur l'autre, relevée par l'ensemble des interlocuteurs est sans doute l'un des freins tant au développement de projets innovants que dans l'engagement de certains partenaires, principalement dans le cadre de l'urgence. Cette réflexion a été étayée concrètement par la réduction de l'enveloppe CHRS nationale accordée aux CHRS en 2009, bien que, pour l'Oise cette disposition s'est trouvée compensée par un rattrapage tarifaire.

- **Le développement de mesures d'évaluation** des structures et de satisfaction des usagers me semble un point essentiel à engager. Au cours des entretiens, aucune réponse sur ce point n'a pu m'être apportée.

### **3.2 L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale : animer et coordonner la politique et les dispositifs dans un cadre rénové**

De part ses fonctions et son affectation, au sein des DDASS puis dans les nouveaux services déconcentrés de l'Etat, Direction Départementale de Cohésion Sociale (DDCS) pour l'Oise, le rôle de l'inspecteur sera déterminant.

#### **3.2.1 L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale : une fonction statutaire**

Le décret n° 2002-1569 du 24 décembre 2002 modifié portant statut particulier du corps de l'inspection de l'action sanitaire et sociale a déterminé les fonctions dont est investi l'inspecteur.

On peut les regrouper sous trois grands chapitres : la définition et la mise en œuvre des politiques, leur suivi et leur accompagnement, leur contrôle et leur évaluation.

Ces missions s'effectuent généralement au sein d'une équipe ou d'un service sous sa responsabilité, induisant pour lui, outre la compétence technique, la nécessité d'acquisition de capacités managériales.

Dans le cadre de la politique de prise en charge des personnes sans domicile, il s'agit pour lui d'assurer les missions suivantes :

⇒ la définition et la mise en œuvre des politiques : analyser les dimensions démographique, socio-économique et culturelle du territoire afin de réaliser un diagnostic le plus fiable possible, déterminer les besoins et, en fonction de l'offre existante, prévoir les orientations et actions à mettre en œuvre.

Dans le contexte isarien, les travaux effectués dans le cadre de la définition du SAHI sont des exemples concrets. En qualité de pilote, l'inspecteur a défini le projet selon les bases réglementaires, se constituant responsable de l'ensemble de son déroulement. Avec le comité de pilotage, son rôle essentiel a été de veiller à la participation active de l'ensemble des partenaires du secteur social concerné, chacun constituant une pierre vivante du projet qu'il convient d'entendre et d'intégrer au sein des équipes de travail. Associant les conclusions et les orientations des groupes, l'élaboration du document définitif (SAHI), réalisée par l'inspecteur, porte ainsi l'expression majoritaire des acteurs du social dans le département.

La définition de projets ou de plans, qu'ils soient locaux et nationaux entraîne invariablement la mise en œuvre d'actions dont l'inspecteur à la charge : dans ce cadre, la mise en place du dispositif d'intermédiation locative peut être retenue.

Sa participation enfin, au sein d'autres équipes projets, détermine de son intérêt et de celui de l'Etat à la prise en charge des personnes défavorisées.

⇒ le suivi et l'accompagnement des services et structures : par la répartition de l'enveloppe sociale dont il a la gestion, l'inspecteur assure le fonctionnement des dispositifs par l'allocation de budgets annuels d'exploitation ou d'investissement tandis que l'accompagnement tend à promouvoir des changements relatifs à une meilleure prise en charge.

Cette mission s'apparente à la plus courante des fonctions exercées mais elle n'est pas la plus facile à réaliser puisqu'elle nécessite la prise en compte de plusieurs facteurs : intérêt de l'utilisateur, de la structure et des personnels qui la composent, moyens financiers limités, évolution du dispositif, équité de l'action sollicitée, etc...) et nécessite de ce fait une attention particulière, voire quotidienne.

⇒ le contrôle et l'évaluation : garant du bon fonctionnement et de l'efficacité des dispositifs, l'inspecteur, par la mission d'inspection, vérifie la juste utilisation des crédits accordés, la conformité des structures aux normes réglementaires et l'adéquation de la prise en charge des usagers.

Par l'évaluation, l'inspecteur envisage de mesurer l'efficacité du dispositif afin d'y apporter des améliorations. Dans le secteur social, les démarches d'évaluation restent à mettre en œuvre mais cet état de fait ne saurait continuer car, de plus en plus depuis la démarche engendrée par la LOLF, il convient de connaître le degré de satisfaction des usagers, d'assurer la régularité de la prise en charge, et la bonne utilisation des moyens par le biais d'indicateurs conventionnellement retenus.

### **3.2.2 Un cadre institutionnel rénové : La Direction de cohésion sociale**

Le gouvernement dans le cadre de la révision globale des politiques publiques s'est lancé dans un vaste programme de réformes qui ont conduit depuis le 1er janvier 2010 à la création de nouvelles structures déconcentrées regroupant les missions de l'Etat assurées auparavant par divers services, quelquefois sous la responsabilité de ministères différents, conduisant, dans l'Oise, pour le secteur social à la création de la Direction de Cohésion Sociale (DDCS) et à la disparition prochaine de la DDASS lors de la création effective de l'Agence Régionale de Santé Picardie le 1er avril prochain.

Cette entité nouvelle rassemble outre les services généraux (direction, ressources humaines, logistique), les personnels du service social de la DDASS, du service logement de la DDEA et de la Préfecture ainsi que des anciens agents du ministère de la jeunesse et des sports rattachés au ministère de la santé.

Dans le cadre de la prise en charge des personnes sans domicile, les missions nouvelles regrouperont celles initialement exercées séparément par chacun des services avec l'optique de rationaliser l'offre, tant en ce qui concerne l'hébergement que l'accès au logement, et d'améliorer, à terme, la prise en charge.

Il conviendra en tout premier lieu de créer les conditions de la cohésion de cette nouvelle équipe autour du projet commun de réduction du nombre de sans abri tout en préservant les atouts respectifs apportés par chacune des parties.

Le deuxième enjeu sera d'affronter ensemble les partenaires du terrain qui ne doivent pas, selon le principe de continuité de service, supporter le poids de la fusion des services de l'état pour poursuivre les efforts entrepris pour améliorer la prise en charge des populations en situation d'exclusion du logement.

## Conclusion

En conclusion, on ne peut aujourd'hui ne pas prendre conscience des difficultés rencontrées par ces citoyens sans abri ou mal logés qui font l'actualité et peuplent nos villes.

L'objectif de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement dans lequel s'est investi le gouvernement est ambitieux et nécessite la participation de tous les professionnels du secteur. Il s'appuie, en outre, sur une implication forte, certes des associations et des structures, mais aussi des personnalités politiques locales, président des collectivités territoriales, maires.

Il s'inscrit aussi dans le temps avec la mission d'accompagnement durable des personnes constituant le public des sans domicile personnel en vue d'une insertion stable dans la société, nécessitant la pérennité des crédits alloués

Le paramètre du consensus est le déterminant principal de la réussite de ce projet de réduire de manière significative le nombre de nos concitoyens en situation défavorisée en matière de logement, objectif qui ne se réduit pas à la fourniture d'un logement et à la réalisation d'un accompagnement social.

Il s'inscrit dans un contexte général de difficultés auxquelles nous sommes actuellement confrontés : la situation de crise internationale que nous traversons, la délocalisation des emplois liée au défi de la mondialisation et le risque de chômage amplifié, l'attrance des pays dits développés par rapport à ceux du tiers monde, le manque de sécurité des populations opprimées, les phénomènes d'intolérance de certains, la survenue de catastrophes naturelles, etc.....Il existe bon nombre de facteurs susceptibles d'aggraver de manière significative le besoin d'hébergement ou de logement social.

Il s'agit donc, non seulement de rester vigilant, mais aussi de continuer à se battre pour le respect et la dignité de tous les hommes, en particulier ceux qui vivent en situation de réelle exclusion ou d'inconcevable insalubrité.

---

## Bibliographie

---

### Ouvrages

- ❖ BACHELET Pascal, MOUGIN véronique, 2009, *Papa, maman, la rue et moi – Quelle vie de famille pour les « sans domicile »*, Lethielleux éditions Pascal Bachelet, 125 pages
- ❖ BAYOU Julien, CAZOR Delphine, DELAUNAY Jean-Marc, 2009, *Le petit livre noir du logement*, La Découverte, PARIS, 151 pages
- ❖ CASTEL Robert, 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris,
- ❖ DECLERCK Patrick, 2001, *Les Naufragés – Avec les clochards de Paris*, Plon, Terre Humaine, 458 pages
- ❖ RAYSSIGUIER Yvette, JEGU Josianne, LAFORCADE Michel, 2008, *Politiques sociales et de santé – comprendre et agir*, EHESP, Rennes, 492 pages
- ❖ VANONI Didier, ROBERT Christophe, 2007, *Logement et cohésion sociale - le mal logement au cœur des inégalités*, 235 pages

### Textes réglementaires

- ❖ Constitution de 1946 - Préambule
- ❖ Constitution de 1958 – Préambule
- ❖ MINISTERE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT - Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (dite loi QUILLLOT), JO du 23 juin 1982, 1967-1976
- ❖ MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER - Loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi BESSON), JO n° 127 du 2 juin 1990, 6551-6554
- ❖ MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE - Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JO n° 175 du 31 juillet 1998, 11679-11709
- ❖ MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT - 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 DALO), JO n° 55 du 6 mars 2007, 4190-4216
- ❖ MINISTERE DU LOGEMENT - Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JO n° 73 du 27 mars 2009, 5408-5563
- ❖ MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE - Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, JO n° 279 du 1<sup>er</sup> décembre 2007, page 19493-19499
- ❖ MINISTERE DE LA SANTE, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES HANDICAPEES - Décret n° 2002-1569 du 24 décembre 2002 portant statut particulier du corps de l'inspection de l'action sanitaire et sociale, JO n° 303 du 29 décembre 2002, 21959-21964
- ❖ Circulaire du Ministère du logement en date du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement

## Rapports

- ❖ Stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées – 2009/2012 Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, Benoist APPARU, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, 10 novembre 2009
- ❖ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (15<sup>ème</sup> rapport) – Hébergement des personnes en difficultés : Sortir de la gestion de crise, Juin 2009.
- ❖ Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne, Rapport au Ministre du Logement, Julien DAMON, Avril 2009
- ❖ l'état du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisées, rapport annuel, 3 février 2009,
- ❖ Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement, ROUGIER Isabelle, Membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), février 2009
- ❖ L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, Etienne PINTE, 29 janvier 2008,
- ❖ Rapport public thématique sur les personnes sans domicile, Cour des Comptes, mars 2007,
- ❖ Droit et pauvreté - Contributions issues du séminaire ONPES et DREES-MiRe • 2007

## Périodiques

- ❖ Actualités Sociales Hebdomadaires :
  - N° 2526 du 12 octobre 2007 – *logement et hébergement, proposition association Habitat et Urbanisme*, page 40 (mobilisation parc privé)
  - N° 2534 du 7 décembre 2007 - *logement et hébergement DALO*, pages 19 à 20
  - " " - *prise en charge des sans domicile*, pages 33 à 36 (propositions conférence de consensus organisée par la FNARS)
- ❖ INSEE PREMIERE : n ° 1225, Une personne sur vingt,.....MARPSAT Maryse, DE PERETTI Gaël, février 2009
- ❖ la Gazette Santé Social : n° 56 – dossier : *Hébergement : comment sortir de l'urgence*, pages 22 à 29, octobre 2009
- ❖ Revue de Droit Sanitaire et Social : n° 6 – *Dossier : Pauvreté et grande exclusion : d'hier à aujourd'hui*, pages 937 à 1004

## Enquêtes - Outils

- ❖ Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)- Rapport d'activité 2008, 6 janvier 2009
- ❖ Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL)Guide de l'hébergement et du relogement dans les situations d'habitat indigne, octobre 2008
- ❖ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) Enquête ES 2004 -
- ❖ Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion - Référentiel national Accueil, Hébergement, Insertion, 2005
- ❖ PAUGAM Serge/CLEMENCON Mireille, 2002, Détresse et ruptures sociales, enquête réalisée par le CNRS pour la FNARS portant sur un total de 1160 sans abris

### **Sites internet**

- ❖ [www.sante-sports.gouv.fr/](http://www.sante-sports.gouv.fr/): Ministère de la Santé et des Sports
- ❖ [www.logement.gouv.fr/](http://www.logement.gouv.fr/): Ministère du Logement
- ❖ [www.fondation-abbé-pierre.fr/](http://www.fondation-abbé-pierre.fr/) : Fondation Abbé Pierre pour le logement des personnes défavorisées – L'état du mal logement en France, rapport annuel 2009
- ❖ [www.insee.fr/](http://www.insee.fr/) : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- ❖ <http://nuit.solidaire.fr/>

### **Presse**

- ❖ A2 - Journal télévisé de 20 heures
- ❖ Agence France Presse
- ❖ Metro Ouest – Quotidien : SDF : le froid réveille les vieilles angoisses, page 4, lundi 14 décembre 2009

---

## Liste des annexes

---

- I. Questionnaire type
- II. Liste des personnes rencontrées
- III. Liste des associations faisant partie du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées
- IV. Tableaux des CHRS et des maisons relais du département de l'Oise - répartition par associations, capacité et public accueilli
- V. Tableaux des centres d'accueil des demandeurs d'asile et des résidences sociales de l'Oise
- VI. Appel à projets d'intermédiation locative

**Instituer une dynamique nouvelle pour répondre au besoin d'hébergement des personnes sans domicile ou rencontrant des difficultés dans le cadre du logement – l'exemple du département de l'Oise**

## Questionnaire type

1. accueil présentation :                    a) me présenter            b) expliquer ma démarche
2. dans le cadre de cette démarche, j'ai pris rendez-vous pour que vous puissiez m'expliquer le rôle de votre association ou administration dans la politique de prise en charge des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés dans le domaine du logement ?
3. quels sont les publics auxquels vous êtes confrontés ?
4. quels sont leurs besoins immédiats exprimés ou non ?
5. quels sont leurs difficultés et leurs contraintes dans le cadre de l'accès au logement ?
6. d'après vous quels sont les facteurs qui, en général, les ont amenés à cette difficulté ?
7. avez-vous constaté une évolution des publics accueillis au cours des années ? si oui, pouvez vous me situer la ou les périodes de changement des profils reçus ?
8. des mesures nouvelles sont actuellement mis en œuvre (droit au logement opposable, évolution de l'hébergement, intermédiation locative) ? en avez-vous entendu parler ?
9. si oui, qu'en pensez vous et quelle part comptez vous prendre dans l'exécution de ces mesures ? (coordination, humanisation, construction, hébergement éclaté, accompagnement social, etc ...) ?
10. si non, quelles actions pensez-vous nécessaires pour répondre au besoin d'hébergement et de logement des personnes concernées ? quelles sont vos relations avec les autres acteurs du social ?
11. quelles sont les difficultés que vous observez dans le cadre de l'accès à l'hébergement et au logement de ces populations ? que devrait-il être fait ?
12. quelles sont vos relations avec les autres acteurs sur ce thème du social ?
13. selon vous, l'information sur ce sujet est-elle suffisante, satisfaisante ?
14. vos propos sur le sujet sont ils exposés dans une bibliographie, étayés par des rapports ou des études ? si oui, lesquelles ?

Remercier pour l'accueil et la disponibilité

Qui rencontrer ? DDASS – DDE – Préfecture – Conseil général  
Centre 115 (ADARS)  
CHRS – CHU – Résidence sociale/Maison Relais  
Bailleurs publics et éventuellement privés

**Instituer une dynamique nouvelle pour répondre au besoin  
d'hébergement des personnes sans domicile ou rencontrant des  
difficultés dans le cadre du logement – l'exemple du département de  
l'Oise**

**Programme de rendez-vous**

Organisme	Noms Prénoms	Emploi	Date, lieu et heure RV Observations	
DDASS Oise	M. Alfred NORDIN – IPASS M. Thomas AUVERGNON – IASS	Responsable pole social Responsable Hébergement social	Réunions de service et orientée vers le mémoire hebdomadaires	
DDE Oise	Mme BARON M. FRAILLON	Secrétariat (Mme PAILLER)	1/10/09 à 14 h	Entretien Mme BARON
Conseil Général	Mme ETIENNE LECLAIRE		Rencontrée avec M. NORDIN pour la mise en place de l'intermédiation locative	
ADARS (association)	Mme LIGIER – Directeur	Centre 115/CHU/CHRS	15/7/09 à 9h30	Entretien au CHRS
Compagnons du Marais (asso)	M. DUC	CHRS	Jeudi 16/7 à 9 h 30	137 rue Jean Jaurès CREIL
ABEJ (asso)	Mme LOMBARD – Directeur	CHU/CHRS/Mais on relais	Vendredi 10/7 à 14 h	25 rue JB OUDRY 60 000 Beauvais
CILOVA	M. NOGUERA	(bailleur public)	Mercredi 2/9 à 15 h	9 rue Clément Ader 60200 Compiègne
Accueil et Promotion (asso)	M. RODRIGUEZ – Directeur	FJT	24 juin 09 à 14 h 30	Rue A. Bellier 60 000 BEAUVAIS

**Liste des associations faisant partie du Collectif des associations unies  
pour une nouvelle politique publique du logement des personnes  
sans abri et mal logées**

1. Advocacy France
2. Association des Cités du Secours Catholique
3. Association Emmaüs
4. Association Nationale des Compagnons Bâisseurs
5. ATD Quart Monde
6. Centre d'action sociale protestant (CASP)
7. Collectif Les Morts de la Rue
8. Comité des Sans Logis
9. Croix marine
10. Croix-Rouge française
11. Emmaüs France
12. Enfants de Don Quichotte
13. Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)
14. Fédération de l'Entraide Protestante
15. Fédération Française des Equipes Saint-Vincent
16. Fédération des Pact
17. Fédération nationale Habitat & Développement
18. Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)
19. Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT-Gens du voyage)
20. Fondation Abbé Pierre
21. Fondation de l'Armée du Salut
22. France Terre d'Asile
23. Habitat et Humanisme
24. Les petits frères des Pauvres
25. Ligue des Droits de l'Homme
26. Médecins du Monde
27. Secours Catholique
28. Union Nationale des Amis et des Familles de Malades Psychiques (UNAFAM)
29. Union des professionnels de l'hébergement social (UNAFOS)
30. Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNHAJ)
31. Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)

**Tableaux des CHRS et des maisons relais du département de l'Oise  
et de répartition par associations, capacité et public accueilli**

<b>CHRS</b>	<b>Capacité</b>	<b>Adresse</b>	<b>Forme</b>
<b>Compagnons du Marais (CDM) (hommes) Creil</b>	62 places	137, rue Jean Jaurès - Creil	collectif
<b>CDM (hommes) Creil</b>	18 places	148, rue Jean Jaurès - Creil	collectif
<b>CDM Femmes Creil</b>	18 places	3, Impasse de la Chapelle des Marais - Creil	collectif
<b>Adars Harmonie Beauvais</b>	66 places	2, allée Gustave Flaubert - Beauvais	éclaté
<b>Adars Etape Beauvais</b>	20 places	102, rue de Clermont - Beauvais	collectif
<b>Adars Creil</b>	30 places	7, rue Winston Churchill - Creil	éclaté
<b>Abej Le Chemin Beauvais</b>	65 places	25, rue Jean Baptiste Oudry - Beauvais	éclaté
<b>CAEPP Beauvais (CCAS)</b>	18 places	1, boulevard St Jean - Beauvais	collectif
<b>Abej Esther Carpentier Compiègne</b>	93 places	124 bis, rue de Paris - Compiègne	collectif / éclaté
<b>AVA Abej à Compiègne</b>	22 places ateliers	124 bis, rue de Paris - Compiègne	ateliers
<b>Ville de Compiègne (CCAS)</b>	18 places	rue Pasteur - Compiègne	collectif
<b>TOTAL</b>	<b>408 + 22 AVA</b>		

<b>Maisons Relais</b>	<b>Capacité</b>	<b>Adresse</b>	<b>Type</b>
<b>ABEJ</b>	13 places	33, rue Jean Baptiste Oudry - Beauvais	regroupé
<b>ABEJ</b>	25 places	rue Denis Papin - Villers St Paul	regroupé
<b>Accueil et Promotion</b>	25 places	133 allée des Roses de Picardie - Margny les Compiègne	Eclaté
<b>AFTAM</b>	25 places	71, rue du Général Mangin - Compiègne	regroupé

**Tableaux des centres d'accueil des demandeurs d'asile  
et des résidences sociales de l'Oise**

<b>CADA</b>	<b>Nombres de places</b>	<b>Types de publics accueillis</b>
AFTAM Noyon	66 places	21 places dédiées aux personnes isolées et 45 places dédiées aux familles
ADOMA Beauvais	85 places	Familles et/ou isolés
AFTAM Compiègne	62 places	Familles et/ou isolés
AFTAM Creil/Montataire	54 places (30 à Creil et 24 à Montataire)	34 places dédiées personnes isolées, 20 aux familles
AFTAM Méru	64 places	32 places dédiées aux personnes isolées et 32 places dédiées aux familles
FTDA Creil	100 places	80 places pour isolés, 20 places familles
ADOMA Liancourt / Nogent	70 places (50 à Liancourt, 20 à Nogent)	Familles et/ou isolés
CPH Noyon	30 places	9 places dédiées aux personnes isolées et 21 places dédiées aux familles

<b>RS organisme bailleur</b>	<b>Organisme gestionnaire</b>	<b>Commune</b>	<b>Observations</b>
ADOMA	ADOMA	BEAUVAIS	89 places
SA DEPT de l'OISE	Association Résidence Sociale Foyer de jeunes travailleuses Fondation Ricard Clamaron	BEAUVAIS	FJT femmes 73 places
OPAC de l'OISE	Association Foyer de jeunes travailleurs de BEAUVAIS	BEAUVAIS	FJT 180 places
SA HLM ANTIN RÉSIDENCES	AFTAM	CREIL	176 places
SA HLM LOGT FRANCAIS	SA HLM LOGT FRANCAIS	CREIL	
OPAC de l'OISE	Association FJT de Nogent/Oise	MONTATAIRE	FJT
SA HLM LOGIREP	Association FJT de Nogent/Oise	NOGENT/OISE	FJT 33 places
SONACOTRA	ADOMA	NOGENT/OISE	102 places
SA HLM DEPT OISE	AFTAM	NOYON	103 places
SA HLM DEPT OISE	AFTAM	NOYON	107 places
SONACOTRA	ADOMA	SENLIS	9 places
	AFTAM	MERU	60 places
	Compagnons des Marais	THIVERNY	44 places
TANDEM IMMOBILIER		NOGENT/OISE	15 places

22 MAI 2009



## PREFECTURE DE L'OISE

Chantier  
national  
prioritaire  
2008-2012



pour les personnes  
sans-abri ou mal logées

*Le plan de relance pour l'économie*

**Département :**  
Personne référent à la DDASS :

**Oise (60)**  
Alfred NORDIN                      Tel. 03 44 06 48 31  
[DD60-POLE-SOCIAL@sante.gouv.fr](mailto:DD60-POLE-SOCIAL@sante.gouv.fr)

**APPEL DE L'ÉTAT A PROJETS D'INTERMÉDIATION LOCATIVE**

Le plan de relance de l'économie annoncé le 4 décembre 2008 comporte un important volet relatif au logement et à l'hébergement visant à répondre aux besoins des personnes sans domicile ou confrontées à des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement.

La circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement a pour objectif d'aller plus loin en mettant en œuvre un certain nombre de mesures dont une sur la mobilisation de logements privés par intermédiation locative.

**Définition**

L'intermédiation locative est une pratique qui peut être développée selon deux modalités distinctes qui ont chacune leurs avantages et limites et qui sont à utiliser en fonction des besoins locaux :

- **la location en vue de la sous-location**: un organisme (association, CCAS ou bailleur social) loue un appartement (ou une maison) et sous-loue à un ménage en difficulté ;
- **le mandat de gestion** : un organisme (type agence immobilière à vocation sociale) prend en mandat de gestion un appartement ou une maison et assure une gestion locative adaptée, le bail liant directement le propriétaire et le locataire.

**Objectifs**

Pour l'Oise, l'objectif 2009 passe par la mise en œuvre de deux appels à projets distincts.

**A. PREMIER APPEL A PROJET : ACCES AU LOGEMENT**

La mobilisation du parc privé, notamment celui conventionné, dans le cadre de l'intermédiation locative devra permettre le logement de **150 ménages en difficulté**, prioritairement dans les zones les plus tendues (agglomération beauvaisienne, Compiégnois et le Creillois) pour

répondre aux besoins identifiés sur le département.

Le public concerné sera notamment composé de personnes vivant à l'hôtel, sortant de CHRS ou de centres de stabilisation, reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable.

## **B. SECOND APPEL A PROJET : PREVENTION DES EXPULSIONS**

Il s'agit de la mise en place d'un programme d'intermédiation locative pour prévenir les situations d'expulsion. Deux options devront être développées afin d'apporter une réponse complète aux situations qui peuvent être rencontrées :

- 1) **Mandat de gestion.** Avant résiliation du bail, dès lors que les difficultés de paiement sont avérées et en fonction de l'analyse des possibilités de redressement de la situation du locataire, il est proposé au propriétaire de confier un mandat de gestion du bien à un organisme chargé d'assurer toutes les relations avec l'occupant (recouvrement du loyer, respect des conditions d'occupation du logement et, si besoin, accompagnement social). Ce dispositif devra être mobilisé en prévention des difficultés pour 30 cas par an.
- 2) **Sous location.** Si le bail a déjà été résilié, le propriétaire conclut un bail avec un organisme, qui le sous-loue au ménage menacé d'expulsion, afin de le maintenir dans le logement. L'action est mise en place sur un an au maximum. Elle devrait intéresser 50 appartements.

Les ménages concernés par ces deux dispositifs seront proposés par les CCAS, le conseil général, les bailleurs sociaux et les opérateurs gérants des dispositifs d'hébergement sociaux. Les dossiers seront déposés auprès d'une commission d'orientation ad hoc qui étudiera ces dossiers. L'orientation vers l'opérateur retenu sera prononcé par le préfet après avis de la dite commission.

### **Procédure**

Les projets seront établis sur la base d'un cahier des charges et d'une fiche projet distincte pour chacun des projets retenus, ces documents étant disponibles à la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, 13 rue Biot à Beauvais ou téléchargeables sur le site de la DRASS de Picardie à l'adresse suivante : [www.picardie.sante.gouv.fr](http://www.picardie.sante.gouv.fr).

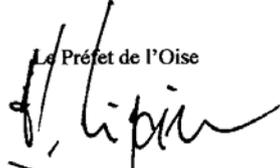
Les réponses à ces appels à projet devront être transmises de préférence par voie électronique à l'adresse suivante : [dd60-direction@sante.gouv.fr](mailto:dd60-direction@sante.gouv.fr), avec la référence du projet pour lequel la réponse est faite.

L'opérateur social retenu signera avec l'Etat une convention décrivant les engagements des parties et le financement mobilisé par l'Etat.

### **Ouverture de l'appel à projet**

Le présent appel est ouvert jusqu'au 15 juin 2009, les projets feront l'objet d'une sélection dans les 10 jours suivant leur réception.

Tous les projets seront examinés conjointement par la DDASS et la DDEA. La validation des projets effectivement retenus relève du préfet de Région.

Le Préfet de l'Oise  
  
Philippe GREGOIRE