



EHESP

Filière Inspecteurs de l'Action

Sanitaire et Sociale

Promotion : **2011 - 2013**

Date du Jury : **mars 2013**

**Le logement d'abord, une nouvelle politique
pour les sans-abri : l'exemple des
Bouches-du-Rhône**

David SAVELLI

Sommaire

Introduction.....	1
1 Diagnostic du logement et de l'hébergement dans les Bouches-du-Rhône.....	5
1.1 Contexte territorial et situation dans le domaine du logement	5
1.1.1 Un contexte démographique en augmentation continue	5
1.1.2 Vers une intensification de la pauvreté et de la précarité	5
1.1.3 Les enjeux et difficultés liés au logement dans le département.....	6
1.2 Les dispositifs d'hébergement des Bouches-du-Rhône	9
1.2.1 Les centres d'hébergement, symbole du parcours en escaliers	9
1.2.2 Logement adapté, une offre renouvelée et diversifiée.....	12
1.3 Diagnostic territorial : saturation des dispositifs d'hébergement	15
1.3.1 Des indicateurs dégradés traduisent de la saturation des dispositifs	16
1.3.2 L'enquête estivale auprès des opérateurs, du 115 et du SIAO	19
1.3.3 Les besoins territoriaux à couvrir	19
1.3.4 Causes identifiées de saturation du dispositif de droit commun	20
1.4 Forces et faiblesses de l'hébergement classique	21
1.4.1 Le secteur de l'hébergement défend son bilan.....	22
1.4.2 Les faiblesses du dispositif actuel.....	22
2 Enjeux et limites du logement d'abord	27
2.1 Le logement d'abord, un changement de modèle	27
2.1.1 Source et notions du logement d'abord.....	27
2.1.2 Les outils de la refondation au service du logement d'abord.....	30
2.1.3 Les bénéfices attendus du logement d'abord.....	35
2.2 Difficultés observées dans la mise en œuvre de cette politique	37
2.2.1 Mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord dans le département ..	37
2.2.2 La défiance des professionnels de l'hébergement	40
2.2.3 Les bailleurs sociaux frileux pour loger des sortants de CHRS	42
2.2.4 A la recherche d'une dynamique territoriale participative des acteurs	43

2.3	Les conditions de réussite liées au logement et à l'accompagnement.....	45
2.3.1	Des logements disponibles pour les personnes sans-abri	46
2.3.2	L'accompagnement, un élément essentiel du logement d'abord	47
2.3.3	La recherche d'un consensus par l'adhésion et l'implication des acteurs ...	48
2.3.4	Le filet de l'urgence pour ne laisser personne dormir dans la rue.....	48
3	Perspectives et propositions autour du logement d'abord.....	49
3.1	Perspectives du logement d'abord	49
3.2	Propositions pour asseoir le logement d'abord	49
3.2.1	Renforcer le métier d'inspecteur.....	49
3.2.2	La contractualisation, un levier essentiel pour restructurer l'offre d'hébergement et pérenniser les structures.....	50
3.2.3	Améliorer les outils à disposition de la refondation de l'hébergement.....	52
3.2.4	Créer un plateau technique d'accompagnement territorialisé	53
3.2.5	Réquisionner et mettre à disposition les logements vacants.....	54
3.2.6	Créer des lieux d'accueil à taille humaine.....	54
3.2.7	Introduire la nouvelle approche dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.....	55
3.2.8	Mieux articuler et renforcer le lien entre le sanitaire et le social.....	55
3.2.9	Créer un guide local du logement d'abord.....	56
3.2.10	Solidarité entre les départements pour une meilleure utilisation des ressources.....	56
	Conclusion	57
	Bibliographie	59
	Liste des annexes	I

Remerciements

Au terme de la formation initiale d'inspecteurs de l'action sanitaire et sociale dispensée par l'Ecole des hautes études en sante publique (EHESP), je souhaite adresser mes remerciements à tous celles et ceux qui ont contribué à la rédaction du mémoire professionnel et plus particulièrement à :

- Madame Brigitte Fassanaro, inspectrice hors classe à la direction départementale de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône (DDCS 13), cheffe du pôle Ville, accompagnement, logement social (VALS) qui a bien voulu m'accueillir au sein du service Hébergement, Accompagnement Social (HAS) pendant mon stage professionnel et assurer son tutorat en qualité de maitre de stage.
- L'ensemble des collègues du service HAS pour leur accueil, leurs conseils et leur aide.
- L'ensemble des professionnels du secteur de l'hébergement qui ont bien voulu me recevoir et échanger sur leurs pratiques professionnelles.
- Les camarades de la promotion pour leur soutien amical et les échanges fructueux que nous avons pu avoir pendant la scolarité.

Liste des sigles utilisés

ADN : accueil de nuit
ALT : aide versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées
ANAH : agence nationale de l'habitat
ADIL : agence départementale d'information sur le logement
ANSA : agence nouvelle des solidarités actives
ARS : agence régionale de santé
ASH : actualités sociales hebdomadaires
ASE : aide sociale à l'enfance
ASELL : accompagnement socio-éducatif lié au logement
AVDL : accompagnement vers et dans le logement
BOP : budget opérationnel de programme
CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CASF : code de l'action sociale et des familles
CCAPEX : commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CCAS : centre communal d'action sociale
CCPA : conseil consultatif des personnes accueillies
CCRPA : conseil consultatif régional des personnes accueillies
CEC : comité d'évaluation et de contrôle
CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU : centre d'hébergement d'urgence
CRH : comité régional de l'habitat
CVS : conseil de la vie sociale
CUMPM : communauté urbaine de Marseille Provence Métropole
DALO : droit au logement opposable
DDCS 13 : direction départementale de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône
DDI : direction départementale interministérielle
DDTM : direction départementale des territoires et de la mer
DGCS : direction générale de la cohésion sociale
DHUP : direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
DIHAL : délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement / délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement
DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENC : étude nationale des coûts

FEANTSA : fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri
FNARS : fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSL : fonds de solidarité pour le logement
GCSMS : groupement de coopération sociale et médico-sociale
GHAM : groupe homogène d'activité et de missions
GHL : gestionnaire d'hébergements et de logements
GHS : groupe homogène de structure
GRL : garantie des risques locatifs
HAS : hébergement, accompagnement social / habitat alternatif social
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
INED : institut national des études démographiques
MOLLE : loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
ODELOS 13 : observatoire de la demande de logement social des Bouches-du-Rhône
PARSA : plan d'action renforcé en faveur des sans-abri
PDAHI : plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD : plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés
PLU : plan local d'urbanisme
PLH : programme local de l'habitat
PPPI : Parc privé potentiellement indigne
PRAHI : plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion
RéATE : réforme de l'administration territoriale
RSA : revenu de solidarité active
RHVS résidence hôtelière à vocation sociale
SIAO : service intégré de l'accueil et de l'orientation
SPIP : service pénitentiaire d'insertion et de probation
UNAFO : union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales
URIOPSS : union régionale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux
VALS : ville, accompagnement, logement social

Introduction

La question du sans-abrisme occupe désormais une place importante dans notre société en raison de l'intérêt croissant des médias, surtout en période hivernale, et dans les débats publics, notamment lors la dernière élection présidentielle. Cela démontre que cette problématique concerne tous les citoyens, qui pour 56%¹ d'entre eux, craignent de devenir un jour sans domicile fixe (sans domicile fixe).

D'un point de vue historique, l'acronyme SDF a fait son apparition dès le XIX^{ème} siècle² dans les registres de police. En 1885, l'Etat édictait une loi prévoyant la création de bagnes³ pour les vagabonds récidivistes. Jusqu'en 1994, le sans-logis pouvait être emprisonné pour acte de mendicité. Il existait même la brigade d'assistance aux personnes sans-abri⁴ (BAPSA) chargée des personnes sans-abri. Aujourd'hui, l'Etat protecteur a remplacé l'Etat coercitif, en intervenant de plus en plus, pour lutter contre cette forme extrême d'exclusion sociale par la mise en œuvre de politiques sociales.

Les définitions d'un sans-abri sont diverses mais recouvrent certaines caractéristiques communes. C'est donc une personne confrontée à l'absence de chez-soi l'obligeant à vivre et dormir dans la rue. Le sans-abrisme peut-être défini comme un processus complexe, mouvant et multiple nécessitant des prises en charge différenciées ainsi que des parcours adaptés aux différents publics. Pour Julien Damon⁵, il faut simplifier le problème en distinguant deux publics, les mal-logés et les personnes vivant à la rue depuis longtemps. Il définit deux catégories de sans-abri, ceux qui sont à la rue depuis un temps certain et vont le rester et les autres qui le seront momentanément.

L'estimation de la population de sans-abri reste difficile et partiel en raison de leur itinérance. La dernière enquête⁶ nationale sur les sans domicile réalisée de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a permis de comptabiliser sur une semaine environ 86 000 personnes ayant eu recours à un établissement d'hébergement⁷, un accueil de nuit ou un service de restauration gratuite. Parmi les principaux enseignements, les deux tiers des personnes sans-domicile étaient des hommes seuls, plus jeunes que la moyenne de la population.

¹ Sondage réalisé en novembre 2009 par CSA pour Emmaüs, [20/12/2012], disponible sur Internet : http://association.emmaus.fr/media/pdf/0901530_le_rapport_des_francais_aux_personnes_sans_abri_Emmaus.pdf

² DAMON J., 2009, « Zéro SDF, est-ce possible ? » Population & Avenir, 2009/5 n° 695, p. 4-9.

³ Des lieux d'hébergements carcéraux comme le complexe de Nanterre

⁴ BRUNETEAUX P., 2007, « Les politiques de l'urgence à l'épreuve d'une ethnobiographie d'un SDF », Revue française de science politique, 2007/1 Vol. 57, p. 47-67.

⁵ DAMON Julien, « La question SDF, la critique d'une action publique, 2002, Presses universitaires de France, p 284

⁶ INSEE Première, n°823, « Hébergement et distribution des repas chauds : le cas des sans domicile », 2002

⁷ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) Centre d'hébergement d'urgence (CHU)

Depuis cette étude, les acteurs constatent une forte hétérogénéité des publics fréquentant les CHRS avec une diversité nouvelle des publics⁸.

L'absence de données statistiques récentes rend l'évaluation globale des politiques publiques en direction de ce public difficile alors que les nouvelles approches dirigées vers le logement soulignent de plus en plus clairement les liens de causalité entre logement et santé, et donc le fait d'être sans logement et mortalité. Une étude épidémiologique menée sur Marseille⁹ indique une espérance de vie des personnes sans-domicile inférieure à la moyenne nationale¹⁰ avec 44 ans pour les femmes et 56 ans pour les hommes.

De môle, l'enquête menée par le Service de santé publique et d'information médicale (SSPIM) de l'Assistance publique des Hôpitaux de Marseille (AP-HM) en 2012 a permis de dénombrier 12 688¹¹ sans-abri sur Marseille. Ces personnes se sont retrouvées au moins une fois en situation de sans-abrisme ayant eu accès à une structure¹² ou un organisme d'accueil bas-seuil pour personnes sans abri.

Malgré les vagues successives de décentralisation et de délégation de compétence en matière d'habitat et de logement, l'Etat, demeure, par l'intermédiaire du Préfet, le responsable de l'organisation et du financement des dispositifs de lutte contre le sans-abrisme. L'Etat a préféré déléguer à des opérateurs associatifs en finançant la prise en charge des sans-abri par le budget opérationnel de programme 177 (BOP 177). Le secteur de l'accueil, de l'hébergement, d'insertion (AHI) s'est développé depuis près de trois décennies devenant un corps social constitué à part entière.

Des textes ont été votés dont la loi du 29 juillet 1998 portant création du dispositif de veille sociale pour réduire les écarts de prise en charge entre les territoires.

La loi du droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007 a posé comme principe constitutionnel le logement, comme un droit fondamental, prémices au logement d'abord.

La problématique des sans domicile, non résolue au fil des décennies, a débouché sur le plan d'accompagnement renforcé pour les sans-abris¹³ (PARSA). La réponse apportée par l'Etat s'est donc limitée au développement de nouveaux dispositifs d'hébergement, constituant ainsi une offre alternative au logement autonome et de

⁸ Des travailleurs pauvres, des femmes seules ou avec enfant(s), des familles expulsées de leur logement

⁹ Source : Assistance publique des Hôpitaux de Marseille, Médecins du monde, janvier 2009, « Mortalité des personnes sans-abri à Marseille »

¹⁰ Source INSEE, en 2009, l'espérance de vie est de 78 ans pour les hommes et 84 ans pour les femmes

¹¹ Dont 688 mineurs

¹² 16 structures dont les accueils de jour (ADJ), les centres d'hébergement d'urgence, les permanences d'accès aux soins (PASS), les lits halte-soins santé (LHSS)

¹³ Suite à la mobilisation de l'association « les enfants de Don Quichotte ».

droit commun. Le traitement social du sans-abrisme est qualifié « d'adhocratie¹⁴ », où une structure ad hoc est créée pour un public.

En 2009, la conférence de consensus, processus d'échanges et de concertation rassemblant l'ensemble des acteurs débouche sur vingt propositions partagées. Chacune d'elles est intégrée dans une thématique précise, à savoir mieux accompagner et mieux orienter, mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des personnes et l'orienter vers le LDA ou offrir un accompagnement social adapté à toute personnes en ayant besoin pour accéder au logement.

La stratégie nationale de refondation de l'hébergement initiée dans le cadre du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées vise à transformer la logique de traitement du sans-abrisme et du mal logement. Depuis les années 80, les difficultés liées au logement ne cessent de croître, sous l'effet conjugué de la crise économique, et de l'intensification de la précarité d'une part et de l'augmentation des coûts liés au logement d'autre part.

La France, comme ses voisins européens, a fait le choix d'une politique ambitieuse pour réduire de manière significative le nombre de sans-abris par une nouvelle approche dirigée vers le logement. Cette nouvelle approche s'oppose au parcours classique dit « en escaliers » privilégiant une succession d'étapes avant d'accéder à un logement. Le concept du logement d'abord définit le logement comme le préalable à tout accompagnement et non l'aboutissement du parcours d'insertion. Le logement doit devenir l'offre de base proposant davantage de sécurité, d'intimité et de respect des personnes. L'hébergement devient donc subsidiaire pour les grands marginaux ou pour les personnes expulsées de leur logement.

Cette réforme en profondeur entraîne une nécessaire refondation du secteur AHI en organisant le système complexe pour améliorer la prise en charge des personnes sans domicile par la maîtrise des flux tout en assurant une sortie vers le logement ordinaire.

Le pilotage des dispositifs est réalisé dans l'urgence, de façon non satisfaisante pour l'Etat, financeur de 137¹⁵ associations toutes modalités d'hébergement confondues sur le département.

C'est dans un contexte de tensions fortes sur le logement et les dispositifs d'hébergement, que je m'interrogerai sur les difficultés à mettre en œuvre une nouvelle approche, alors même que le système actuel a démontré son inefficacité à résorber le sans-abrisme. Le secteur de l'hébergement, conscient de ses faiblesses, connaît une crise systémique, mais semble résister au changement de modèle.

Pour ce faire, ma démarche a consisté à comprendre l'architecture générale de l'hébergement, puis de confronter les différentes opinions des acteurs locaux. Le

¹⁴ DAMON Julien, « La question SDF, la critique d'une action publique, 2002, Presses universitaires de France, p 284

¹⁵ Comparé aux 2000 structures au niveau national

diagnostic départemental est donc réalisé à partir des entretiens avec les professionnels (cf. Annexe I), des échanges quotidiens avec les collègues et les opérateurs lors des réunions¹⁶ institutionnelles. L'accès aux ressources documentaires du service a permis de retracer l'historique de l'hébergement sur le département.

Parallèlement, il m'a semblé important de participer aux différentes commissions¹⁷ pour comprendre les mécanismes de fonctionnement du secteur.

Néanmoins, une acculturation était indispensable au regard de mon parcours professionnel, exclusivement sanitaire¹⁸. Ce travail d'appropriation a été possible grâce aux ressources de l'intranet du Ministère avec l'accès au site cairn.info. Les données statistiques sont issues des sites de référence¹⁹. Par ailleurs, j'ai effectué une veille sur le site actualités sociales hebdomadaires (ASH) et sur Google Actualités à partir de mots clés²⁰. Enfin, les différents travaux sur le sans-abrisme et le logement d'abord²¹ restent des documents de qualité, incontournables pour s'imprégner de la nouvelle approche. Cette base théorique m'a permis de confronter les connaissances et la perception des acteurs du terrain. Par convention²², le terme « logement d'abord » est remplacé par l'acronyme LDA, et ce uniquement dans le corps de texte, hors introduction et titres.

Tout d'abord, il est nécessaire de réaliser un état des lieux du secteur du logement et de l'hébergement dans les Bouches-du-Rhône permettant ainsi de construire un diagnostic territorial. (1)

Puis, il s'agit de présenter le logement d'abord, avec d'une part, les apports avec la mise en place de nombreux outils, et d'autre part les limites et les conditions de réussite observées sur le territoire à travers l'expérience du « territoire pilote » dans le département. (2)

Enfin, je formule des propositions en tant qu'inspecteur de l'action sanitaire et sociale pour que le logement d'abord constitue une avancée positive et significative pour les personnes sans-domicile. (3)

¹⁶ Le comité de pilotage, comité technique du LDA, les diagnostics partagés lors des rencontres bilatérales avec les opérateurs et les veilles sociales départementales et locales

¹⁷ Commission de médiation DALO, la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), la commission familles du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)

¹⁸ Après dix années passées à France Télécom, j'ai rejoint en janvier 2007 la DDASS des Hautes-Alpes en tant secrétaire administratif, sur un poste essentiellement technique portant sur les budgets des établissements de santé

¹⁹ Notamment la Banque de Données Sociales Locales (BDSL), l'INSEE

²⁰ Hébergement, SDF, sans-abri, sans-domicile, CHR

²¹ Travaux de la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)

²² Après accord d'Elisabeth Cosson

1 Diagnostic du logement et de l'hébergement dans les Bouches-du-Rhône

Tout d'abord, une présentation du contexte départemental (1.1) apparaît nécessaire pour s'imprégner des réalités du territoire. Ensuite, la description des dispositifs d'hébergement classiques (1.2) devrait permettre au lecteur de mieux comprendre la richesse et la complexité de l'offre d'hébergement. Enfin, le diagnostic territorial mettra en évidence un constat de saturation (1.3) des dispositifs existants et les faiblesses du parcours en escaliers (1.4).

1.1 Contexte territorial et situation dans le domaine du logement

L'analyse du territoire portera sur des indicateurs démographiques (1.1.1) et socio-économiques (1.1.2) ainsi qu'une synthèse de la situation du logement (1.1.3).

1.1.1 Un contexte démographique en augmentation continue

Au 1er janvier 2010, la population du département²³ était estimée à 1 967 299²⁴ habitants, soit une croissance moyenne annuelle de 0,8%²⁵ depuis 1999. La classe d'âge des 0 à 59 ans représente 1 277 000 habitants, soit 65 % de la population.

Sur un plan plus qualitatif, on constate que depuis 1999, le nombre de ménages a augmenté de 12%²⁶, avec davantage de ménages d'une personne (+20%) et de familles monoparentales (+25%), ce qui a accru la tension sur le logement.

La communauté urbaine de Marseille Provence Métropole²⁷ (CUMPM) a, quant à elle, la taille d'un département²⁸. L'aire urbaine marseillaise présente, en outre, la particularité d'avoir un centre-ville qui rassemble plus de la moitié de la population de l'aire, alors que Lyon et Lille représentent moins du quart de la population de leur aire respective.

1.1.2 Vers une intensification de la pauvreté et de la précarité

Le contexte socio-économique du département apparaît très dégradé avec de nombreux indicateurs socio-économiques qui se détériorent depuis la crise de 2009.

²³ Soit 45% de population de la région régionale estimée à 4 899.053 habitants

²⁴ Sources : Insee, RP2009 et RP1999 exploitations principales

²⁵ Soit 15 800 habitants de plus par an

²⁶ Sources : Insee, RP1999 et RP2009 exploitations complémentaires

²⁷ 18 communes sur 605 km²

²⁸ La CUMPM regroupe 21% de la population régionale soit 1 038 940 habitants représentant 455 982 ménages) et Marseille, ville centre, y est prépondérante (376 911 ménages représentant 850 602 habitants)

Le premier d'entre eux concerne le chômage avec près de 12,1%²⁹ de personnes à la recherche d'un emploi à comparer au taux régional de 11,3% et 10,1% en France.

Le nombre d'allocataires de la caisse d'allocations familiales (CAF) s'élève à 389 503³⁰ pour plus de 975 750 personnes couvertes³¹ démontrant l'importance des revenus de redistribution pour près de la moitié de la population.

Près de 8% de la population bénéficie du revenu de solidarité active (RSA) socle et 10,1%³² du RSA total soit près 92 000 personnes et la 90ème place au niveau national. De même, 27 300³³ personnes sont couvertes par l'allocation adulte handicapée (AAH). Le poids des minima-sociaux met en évidence l'intensité de la précarité des Buzo-rhodaniens. Près de 48%³⁴ des foyers fiscaux sont non imposables sur l'année 2009 confirmant cette tendance sur les cinq dernières années.

Une étude de l'INSEE³⁵ indiquait que 17,1% de la population vivaient sous le seuil de pauvreté³⁶ pour 15,7% au niveau régional et 13,5% à l'échelon national. Près d'un habitant sur cinq du département vit sous le seuil de pauvreté pour un quart de la population marseillaise. Enfin, l'augmentation du coût des fluides (électricité, gaz³⁷, eau) fragilise de plus en plus la situation financière des familles en difficulté malgré les aides versées par le fonds social du logement (FSL).

L'ensemble des indicateurs montre que la situation sociale se dégrade, rendant plus difficile l'accès et le maintien dans le logement pour les personnes défavorisées.

1.1.3 Les enjeux et difficultés liés au logement dans le département

Le logement étant considéré comme la pierre angulaire de la stratégie du LDA, il apparaît opportun de présenter la situation du logement sur le territoire.

A) Le logement connaît une forte tension entre l'offre et la demande

²⁹ Source Insee, Taux de chômage localisés provisoires au deuxième trimestre 2012

³⁰ Source : Données Caf au 31 décembre 2011, Base Communale Allocataire

³¹ Allocataire+conjoint+enfant(s)+personne(s) à charge

³² Population couverte par le RSA : l'allocataire, le conjoint et les personnes à charge, au sein de la population totale, au 31/12/2011

³³ Source : Données Caf au 31 décembre 2011, Base Communale Allocataire

³⁴ Source : DGFIP, Impôt sur le revenu des personnes physiques.

³⁵ Source : Insee, Revenus disponibles localisés (RDL) 2009

³⁶ Le taux de pauvreté est la proportion de personnes (ou de ménages) ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du niveau de vie médian de France métropolitaine. Il s'établit en 2009 à 954 € par mois et par unité de consommation. Une personne pauvre est considérée comme telle lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

³⁷ Le gaz augmenté de 80% depuis 2005

En 2011, le parc total de logements dans le département est constitué de 936 425³⁸ unités, dont près de 90% de résidences principales avec la ville de Marseille concentrant, à elle seule, 46%. Sur la métropole, le parc locatif est prédominant avec des situations contrastées selon les arrondissements. A l'inverse, pour les communes de la périphérie marseillaise³⁹, le parc de logements est dominé par des propriétaires occupants disposant majoritairement d'un habitat individuel et semi-collectif.

Dans le département, le logement de la population est un problème récurrent et les difficultés ne cessent de s'accroître, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs que sont la hausse des loyers et du prix du foncier, le nombre important de personnes disposant de faibles revenus, faiblesse de l'offre en logements sociaux⁴⁰, tant en stock qu'en flux.

B) Un parc social sous-dimensionné au regard des besoins de la population

Début janvier 2011, le parc social départemental disposait de 148 611⁴¹ logements locatifs sociaux⁴² (LLS). On estime que sur la base de la croissance des ménages et des besoins en renouvellement du parc social et du stock de la demande exprimée, que les besoins en production de logements sociaux sont de 5000 par an. Sur l'année 2010, seuls 3 272 LLS ont été livrés connaissant une baisse légère par rapport à 2009 (3 298 LLS).

Il faut bien voir, en effet, que, dans les Bouches-du-Rhône comme dans la plupart des départements méditerranéens, la production de logements sociaux connaît des difficultés accrues de nature structurelle. On peut observer une série de causes principales dont la persistance d'une image négative de ce type de logement, l'augmentation des coûts de production⁴³ et la part croissante du foncier dans le coût de revient des opérations⁴⁴.

Par ailleurs, plus de 10% des ménages⁴⁵ (71 825) ont exprimé au moins une demande de LLS. Il ressort que le taux d'attribution est de 5 %, soit 2.5 fois moins que le taux

³⁸ Source : Insee, Recensement de la population 2009 exploitation principale.

³⁹ Allauch, Plan de Cuques,

⁴⁰ Constructions neuves insuffisantes et faiblesse de la rotation au sein du parc existant

⁴¹ Lettre n°1 du 4^{ème} PDALPD 13, période 2010-2014, p5

⁴² Définition source INSEE : Les logements du parc locatif social (au sens du ministère en charge du logement) sont les logements appartenant à des organismes de HLM (Habitation à loyer modéré), qu'ils soient ou non soumis à la législation HLM pour la fixation de leur loyer et les logements des autres bailleurs de logements sociaux non HLM (sociétés immobilières d'économie mixte, État, collectivités locales et établissements publics) et non soumis à la loi de 1948.

⁴³ Matières premières et main d'œuvre

⁴⁴ Les blocages au niveau du foncier se situent en termes de coûts et de disponible sur Internet, en raison d'un déficit de politique foncière chez les collectivités locales et la concurrence sur le foncier disponible avec l'immobilier du secteur libre

⁴⁵ Source : enquête de l'observatoire de la demande de logement social des Bouches-du-Rhône (ODELOS 13), 2009

national (12,7%). La pression de la demande est très importante dans le département puisqu'elle dépasse 9 demandes pour un logement disponible.

Il faut prendre en compte que 80 % des ménages du département (651 728 ménages) pourraient prétendre à un logement social alors que le parc social ne représente 31 % des résidences principales. Des indicateurs⁴⁶ traduisent une forte paupérisation des ménages accueillis dans les cités HLM.

Les bailleurs sociaux reconnaissent que les mutations au sein de leur parc sont insuffisantes empêchant la libération de grands logements occupés par des personnes seules. Cet axe d'amélioration permettrait en outre de baisser le coût du logement pour des personnes retraités disposant de ressources en baisse.

De plus, la difficulté pour les locataires de logements sociaux appartenant aux tranches supérieures de revenus à pouvoir intégrer le parc à loyers intermédiaires voire à accéder à la propriété limite encore plus le turn-over au sein du parc social.

Dès lors, cette insuffisance de l'offre dans le parc social induit un triple phénomène à savoir un allongement des durées de séjour dans les différentes structures d'accueil d'urgence, une embolie du parc social HLM, un repli sur le parc privé bas de gamme qui joue un rôle de parc social de fait.

C) Un parc privé, supplétif du logement social malgré la hausse des loyers

Comme dans la plupart des départements méditerranéens, le parc privé se substitue au logement social en remplissant une fonction sociale « de fait » importante. Ainsi, plus de 40%⁴⁷ des ménages ayant un revenu inférieur de 30% au plafond HLM sont ainsi logés dans le parc privé. De grandes copropriétés privées⁴⁸ assurent cette fonction de parc social de fait et certaines cumulent les difficultés.

Le département connaît ainsi un problème de parc privé potentiellement indigne⁴⁹ (9,6% du parc privé)⁵⁰. et la CUMPM atteint près de 19%. Les politiques d'amélioration du parc privé⁵¹ menées par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) participent

⁴⁶ Source : enquête de l'observatoire de la demande de logement social des Bouches-du-Rhône (ODELOS 13), 2009. 67% des ménages ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds des ressources et sont aussi bénéficiaires de l'allocation personnalisée au logement.

⁴⁷ Source : enquête de l'observatoire de la demande de logement social des Bouches-du-Rhône (ODELOS 13), 2009

⁴⁸ Parc Bellevue, Kallisté, les Rosiers et le Mail

⁴⁹ Parc privé potentiellement indigne

⁵⁰ Source : FILOCOM 2007 - MEDDTL d'après DGFIP, traitement CD-ROM PPPI Anah Fait avec Philcarto <http://philcarto.free.f>

⁵¹ Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

mécaniquement à une réduction du « parc social de fait » pour y substituer en partie du parc social de droit.

Dans le parc privé, les loyers connaissent une hausse spectaculaire touche tous les secteurs de façon durable. Entre 1997 et 2007, le niveau des loyers (neuf et relocation) a ainsi progressé de 45%⁵² tandis que les salaires n'ont augmenté que de 10% sur la même période. La hausse des loyers est incontestablement un autre des facteurs de la diminution du « parc social de fait ».

Tous ces facteurs accentuent l'exclusion des publics les plus fragiles dans leur accès au logement, ce qui contribue encore plus à les maintenir en situation d'exclusion sociale globale. Ils se retrouvent, dès lors, bien souvent cantonnés et de manière pérenne aux seuls dispositifs d'hébergement et de logement adapté.

1.2 Les dispositifs d'hébergement des Bouches-du-Rhône

Afin de mieux appréhender le secteur AHI, il est nécessaire de présenter les structures d'hébergement (1.2.1) et du logement adapté (1.2.2) prenant en charge les sans-abri. Au 31 octobre 2012, la DDCS 13 recense 10 248⁵³ places d'hébergement tous dispositifs confondus sur le département⁵⁴.

1.2.1 Les centres d'hébergement, symbole du parcours en escaliers

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des établissements sociaux relevant du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Un établissement peut ainsi proposer des places d'urgence (A), de stabilisation (B) ou d'insertion (C) avec trois types d'hébergement⁵⁵.

- A) L'hébergement d'urgence réservé essentiellement aux hommes isolés sur Marseille

Le département dispose de 4 établissements prenant en charge l'hébergement d'urgence pour assurer la mise à l'abri. On recense 1229 places d'urgence pour couvrir l'ensemble du territoire. S'agissant d'un accueil bas seuil et sans condition de ressources ou de régularité de séjour sur le territoire français pour les personnes accueillies, il n'y a pas de sélection à l'entrée du dispositif.

Marseille regroupe deux structures d'urgence de grande capacité offrant 1105 places⁵⁶. L'unité d'hébergement d'urgence⁵⁷ (UHU) Madrague-ville a pour mission d'accueillir

⁵² Observatoire départemental des loyers du parc privé des Bouches-du-Rhône – ADIL 13

⁵³ Cf. annexe V

⁵⁴ Sur un total de 80 000 places au niveau national

⁵⁵ En hébergement diffus ou éclaté et hébergement collectif

⁵⁶ Sur 871 places au total soit 95%

toutes les personnes majeures en situation d'urgence, des hommes et femmes souhaitant un hébergement pour la nuit⁵⁸. Cet établissement est géré par la Fondation Armée du Salut (FAS) dans le cadre d'une convention tripartite avec la DDCS 13 et la mairie de Marseille. L'accès à l'UHU se fait soit individuellement, par les maraudes du Samu social ou le 115.

L'accueil de nuit (ADN) de Saint-Jean-de-Dieu complète l'offre⁵⁹ sur le territoire marseillais en accueillant exclusivement des hommes seuls en difficulté sociale ou des sans-abri chroniques. Un entretien d'accueil est organisé dans le but de mettre en place une prise en charge sociale. Les personnes en démarche d'insertion individuelle probante⁶⁰ accèdent à une chambre individuelle dans le cadre d'un contrat de séjour.

Il faut ajouter des places d'urgence supplémentaires, réparties dans une dizaine de CHRS pour assurer l'accueil de familles et les femmes pour lesquels au sein d'établissements de grande capacité ne semble pas la réponse la plus adaptée.

Les deux autres CHRS se situent à Aix-en-Provence⁶¹ et Salon de Provence⁶².

Il apparait que l'hébergement d'urgence accueille essentiellement des hommes seuls sur Marseille posant le problème de l'accueil dans les structures d'urgence des femmes seules ou des familles. La segmentation historique du secteur AHI en publics identifiés semble trop contraignante au regard de l'émergence de nouveaux besoins.

Pour pallier à cette difficulté, le dispositif nuitées⁶³ d'hôtel⁶⁴ permet la mise à l'abri de personnes en détresse orientées par le 115 lors d'expulsion locative ou lors de situation de grande urgence⁶⁵. La DDCS a imposé un contingentement⁶⁶ correspondant à 25 places d'urgence sur l'année. D'autres modalités d'hébergement existent comme l'hébergement privé qui sert de supplétif aux dispositifs institutionnels. L'hébergement de stabilisation est considéré comme la deuxième marche du parcours en escaliers.

⁵⁷ L'UHU dispose d'une capacité totale de 334 lits avec une extension possible de 30 lits supplémentaires

⁵⁸ A noter que l'article 4 de la loi DALO instaure le principe de continuité de prise en charge et de non remise à la rue sans proposition d'orientation vers une structure d'accueil

⁵⁹ Avec 283 places

⁶⁰ Essentiellement les personnes ayant un emploi

⁶¹ 25 places

⁶² 12 places

⁶³ Circulaire UHC/IUH/6 n°2000-16 du 9 mars 2000 relative aux opérations financées sur la ligne d'urgence

⁶⁴ Nuit Plus est portée par la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) puis transféré en 2013 au SIAO dans le cadre de son rôle de centralisation des places disponibles

⁶⁵ Notamment les femmes victimes de violence

⁶⁶ Limité à 7 nuits par personne par année civile

B) L'hébergement de stabilisation, nouvelle étape issue du PARSA

Le bilan départemental du PARSA apparaît globalement satisfaisant avec une enveloppe exceptionnelle de 3,3 millions d'euros. Ces crédits non renouvelables (CNR) ont permis la création de 147 places de stabilisation⁶⁷, des extensions de places de CHRS et des horaires d'accueil dans les structures d'accueil de jour et des structures d'urgence.

Cet hébergement est destiné aux personnes éloignées de l'insertion avec pour objectif de les stabiliser et de favoriser leur orientation ultérieure vers des structures adaptées à leur situation avec un travail d'accompagnement social. Le public accueilli est identique à celui des CHU ayant un historique dans le secteur de l'hébergement. La répartition géographique des places reste comparable à l'urgence avec 75% des places (111 places) sur Marseille.

L'intérêt de ce dispositif est de libérer des places de l'urgence par la création de places supplémentaires mais allonge le parcours de la personne hébergée avant d'accéder à un logement autonome. Cela montre que face à la mobilisation des acteurs associatifs et à la médiatisation de la problématique du sans-abrisme, des moyens supplémentaires peuvent être accordés par l'Etat.

Cependant, on peut observer que cinq ans plus tard, le problème reste entier avec cette fois-ci, une rigueur budgétaire limitant les marges de manœuvre.

C) L'insertion, la dernière marche avant le logement

On dénombre 1469 places d'insertion, dont près des deux-tiers sur Marseille avec 29 CHRS. Le territoire d'Aix est pourvu de 373 places avec le CHRS⁶⁸ ayant la capacité la plus importante du département. Le secteur de Salon et d'Arles disposent respectivement de 60 et 80 places.

Cette répartition géographique démontre que Marseille, en tant que chef-lieu, est une zone attractive pour les sans-abri. Ce phénomène s'explique aussi par le nombre de structures créées sur cette zone.

Les missions d'un CHRS sont définies par le CASF⁶⁹, qui dispose que « les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social,

⁶⁷ Les places d'hébergement de stabilisation ne représentent que 7% des places offertes

⁶⁸ La Chaumière a une autorisation de 177 places d'insertion

⁶⁹ Alinéa 8° de l'article L. 312-1 et par référence au schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale

l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ».

Une convention prévue à l'article L345-3 doit préciser la typologie des publics accueillis⁷⁰, les actions envisagées pour aider les personnes à recouvrer leur autonomie. Un projet de vie individualisé de la personne accueillie permet de définir l'accompagnement dont elle a besoin pour que celle-ci parvienne à une insertion durable dans un logement autonome ou adapté. La durée de séjour réglementaire de 6 mois peut faire l'objet d'un renouvellement après la réalisation d'un bilan avec un travailleur social.

Sur le département, le parc de places d'insertion est réparti pour 40%⁷¹ en diffus c'est-à-dire dans des appartements qui peuvent regrouper dans un immeuble et près de 60% en collectif. L'hébergement dans un collectif favorisant l'institutionnalisation des sans-abris pose aussi problème pour la mise en œuvre du LDA avec la difficulté de transformations de places en « dur » en mesures d'accompagnement.

Il est à nouveau intéressant de constater que la répartition par public reste inégale avec une prédominance des places réservées aux hommes isolés avec près de 60% du total des places d'insertion.

Quel que soit le type d'hébergement, on observe un secteur de l'hébergement qui accueille essentiellement les hommes isolés. La forte segmentation imposée par le CASF pose problème pour certaines catégories de personnes, notamment les femmes seules. En 2011, l'association SOS Femmes a reçu 570 demandes d'hébergement, dont 80 % proviennent de Marseille et 20 % d'autres communes du département. Elle a pu en satisfaire 3,5 %, soit 19 femmes accompagnées de 49 enfants sur ses 39 places de CHRS.

Enfin, la tendance observée sur les dernières années montre une stabilisation de places créées en CHRS, le logement adapté, devenant alors la seule solution pour augmenter le parc existant.

1.2.2 Logement adapté, une offre renouvelée et diversifiée

Le logement adapté constitue une offre à part entière pour répondre aux besoins des personnes défavorisées. Le logement adapté recouvre essentiellement les résidences

⁷⁰ Article R345-1

⁷¹ Source DDCS soit 577 places sur les 1439 d'insertion, un pourcentage conforme au niveau national (cf. guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté de la DIHAL)

sociales⁷² que sont les maisons-relais⁷³(A), les résidences-accueil(B), les résidences sociales (C) et les logements bénéficiant de l'aide au logement temporaire (ALT) (D). La caractéristique commune au logement adapté que l'on peut relever quelles que soient les structures concerne le versement d'un loyer ou d'une redevance par les personnes logées qui disposent ainsi d'un bail.

A) Fort développement des maisons-relais pour des personnes en difficulté

Il s'agit de structures destinées à l'accueil de personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, dont les perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie sont très faibles et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend l'accès au logement ordinaire difficile, voire impossible à échéance prévisible.

Ce dispositif concerne aussi des personnes qui peuvent avoir connu la rue ou des passages multiples en CHRS, des personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire. Elles sont au quotidien gérées par un hôte avec un coût réduit à la place de 16 euros par jour.

L'objectif du PARSA pour les Bouches-du-Rhône⁷⁴ prévoyait de créer 552 places pour la période 2008-2012. Mais compte tenu de la hausse des prix du marché de l'immobilier, les promoteurs ont rencontré des difficultés pour trouver du foncier ou du bâti à réhabiliter permettant de mener à bien ces opérations de construction de pensions de familles, ce qui explique le retard dans la mise en service des pensions de familles. Fin 2014, le département comptera 22 maisons-relais⁷⁵ pour 542 places.

Depuis 2011, le financement des maisons-relais n'est plus assuré par des crédits spécifiques et il faut désormais trouver les financements à l'intérieur du BOP 177 obligeant la DDCS a opéré des choix stratégiques sur l'enveloppe. L'effet d'aubaine des premières années avec un financement dédié pose la question de la pérennité des politiques publiques mais aussi de la nécessaire transformation d'une partie du parc existant.

⁷² Décrets n° 94-1128, 1129, 1130 du 23 décembre 1994, modifiant la réglementation des logements-foyers

⁷³ Circulaire 2002/595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais

⁷⁴ Cf. par la circulaire N°DGAS/DGALN/2008/248 du 27 août 2008 relative à la création de maisons-relais

⁷⁵ Soit 542 places

B) Les résidences-accueil entre le sanitaire et le social

La résidence-accueil⁷⁶ constitue une adaptation des pensions de famille, destinée à accueillir des personnes à faible niveau de ressources qui se trouvent en situation de handicap en raison de troubles psychiques. Outre la présence d'un hôte et l'accompagnement social, est prévu un accompagnement sanitaire. Les résidences-accueil ne s'inscrivent pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée. Il existe une seule résidence accueil de 25 places accueillant des personnes sans-abri souffrant de pathologies psychiatriques sévères avec des besoins complexes.

Au cours d'un stage d'une semaine pour rédiger la monographie d'un usager, j'ai pu observer le fonctionnement de cette structure. Au vu du public accueilli, il semblerait plus judicieux de transformer cet établissement médico-social avec un financement pérenne assuré par l'ARS, plus conséquent que les 16⁷⁷ euros versés par la DDCS pour assurer une prise en charge sanitaire et sociale de qualité.

C) Les ex-foyers des jeunes travailleurs (ex-FJT) et les ex-foyers de travailleurs migrants (ex-FTM) deviennent des résidences sociales

Ces deux catégories de foyer-logement ont vocation à être transformées en résidences sociales⁷⁸. Ainsi en 2012, trois ex-FTM ont été transformés en résidences sociales pour 261 places et deux FJT pour 233 places, soit un total de 69 résidences sociales pour 6390 places. En 2014, le département devrait compter 73 résidences sociales pour 6950 places.

Les ex-FJT⁷⁹ ont pour objet d'offrir une solution de logement meublé temporaire et d'éviter des situations de rupture pour des publics fragilisés, en facilitant leur accès à l'offre de logement ordinaire. Le public accueilli concerne les jeunes de 16 à 25 ans en cours d'insertion sociale et professionnelle pour des périodes d'un mois renouvelable. Cela concerne des personnes aux revenus modestes, en demande de logement temporaire pour des raisons de mobilité professionnelle⁸⁰. Le statut juridique dépend

⁷⁶ Note d'information DGAS/PIA/PHAN/2006/523 du 16 novembre 2006 relative à la mise en place de l'expérimentation des résidences accueil (cahier des charges)

⁷⁷ Par jour et par place

⁷⁸ Cf. circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006

⁷⁹ Décret n° 95-185 du 14 février 1995 sur la procédure de création, transformation et extension des établissements sociaux et médico-sociaux

⁸⁰ Salariés en contrat à durée déterminée, stagiaires en formation professionnelle, apprentis, jeunes travailleurs, travailleurs saisonniers

du code de la construction (CCH) et du CASF⁸¹. Cela représente 892 places sur le territoire dont 590 sur Marseille.

Les ex-FTM⁸² accueillent les travailleurs immigrés dans les foyers Sonacotra désormais Adoma qui occupe une position dominante avec 44 établissements représentant 4573 places. De son côté, l'association Alotra ne dispose que de 7 établissements pour seulement 700 places.

Leur répartition géographique correspond aux lieux d'activité professionnelle à savoir Marseille et le secteur de l'étang de Berre. Face au vieillissement des populations immigrées, les ex-FTM accueillent désormais des populations tout type⁸³ de public ayant des difficultés d'accès à un logement de droit commun pour des raisons sociales et économiques et pour lesquels un accompagnement social peut s'avérer nécessaire.

Ainsi, les résidences sociales pour les autres publics concernent près de 1026 places permettant ainsi de décloisonner l'offre autrefois réservée uniquement aux jeunes et autres travailleurs immigrés.

D) L'aide au logement temporaire (ALT)

L'ALT⁸⁴ est une aide forfaitaire à la charge de l'Etat, destinée aux associations et centres communaux d'actions sociales (CCAS) qui logent des personnes défavorisées aux ressources très faibles, dans des logements autonomes, pour des durées de séjour limitées⁸⁵ (6 mois maximum). Le nombre de logements financés par l'ALT représente 746⁸⁶ places permettant la mise à l'abri des familles.

Dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, cette allocation d'une grande souplesse d'utilisation permettant d'élaborer rapidement des dispositifs adaptés aux besoins du territoire pour éviter une plus grande précarisation de la situation des ménages, voire la mise à la rue de certains.

1.3 Diagnostic territorial : saturation des dispositifs d'hébergement

⁸¹ Alinéa 10 de l'article L312-1 du CASF

⁸² Les FTM sont régis par la réglementation sur les logements-foyers et les résidences sociales (CCH, art. L633-1 à L.633-4-1 et R.353-154 à R. 353-165-12 du CASF).

⁸³ Jeunes en difficulté, femmes en difficulté, familles monoparentales, personnes sortant de structures d'hébergement provisoire

⁸⁴ Instituée par la loi n°91-1406 du 31 décembre 1991

⁸⁵ Circulaire UHC/IUH 1/23 n°2003-72 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) prévue à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale

⁸⁶ Décret n° 2010-255 du 11 mars 2010 relatif aux modalités de détermination du nombre de places d'hébergement à atteindre par les communes et au dispositif de la veille sociale

L'enveloppe départementale du BOP 177 s'élève à près 40 millions d'euros, soit près de 60% du montant des crédits régionaux délégués en 2012. Malgré la diversité des lieux d'accueil et d'hébergement, ceux-ci semblent saturés de l'avis de l'ensemble des associations.

Pour objectiver et éventuellement partager ce constat, la DDCS a construit des indicateurs en cours de fiabilisation (1.3.1), à procéder à une enquête auprès du 115 et du SIAO (1.3.2). Ce diagnostic départemental permet de déterminer les besoins du territoire à couvrir (1.3.3) et de dégager les causes d'embolisation du système AHI (1.3.4)

1.3.1 Des indicateurs dégradés traduisent de la saturation des dispositifs

Les indicateurs ci-dessus sont issus du 115 (A) et du tableau des parcours 2011 renseigné par les structures d'accueil (B, C, D, E).

A) Les données brutes du 115

Les données suivantes communiquées par le 115 portent sur les années 2010 et 2011. Le niveau des demandes d'hébergement a baissé de 9.3 % entre les deux exercices 2010 et 2011, passant de 30 877 à 27 983, et cette baisse est également sensible par rapport au dernier semestre 2009 (15 656 demandes d'hébergement).

Le nombre de demandes de prestations (hors hébergement) suit cette même tendance, de 2663 à 2174 (soit – 18.3 %).

Pourtant, le taux de satisfaction de la demande est inférieur entre 2010 et 2011, même s'il reste élevé : de 87,2 % en 2010, il passe à 85,77 % en 2011. Les raisons de ces évolutions ne sont pas précisées dans les bilans du 115.

Ce sont 6 702 personnes différentes qui ont eu recours au 115 en 2011, contre 7146 en 2010. Si 52 % des demandeurs n'appellent qu'une seule fois, 44 % sollicitent le 115 de 2 à 20 fois, et 3 % de 21 à 50 fois. 86 % des hébergements se font en structure d'urgence, sans variation de 2010 à 2011.

Le recours à l'hôtel se situe à 6,8 % en 2010 et 7,5 % en 2011. Le 115 a prescrit à lui seul 56 % des nuits en 2011. Malgré sa vocation de dispositif subsidiaire, le Service Plus est le seul moyen dont dispose le 115 pour la mise à l'abri immédiate des familles.

B) Des taux d'occupation des structures à relativiser

Pour l'hébergement d'urgence, le taux d'occupation paraît faible, notamment pour les CHRS (84 %). Les chiffres sont faussés par la collecte partielle auprès des établissements, en particulier les deux structures d'hébergement d'urgence que sont l'UHU la Madrague et l'ADN St Jean de Dieu.

Toutefois, les chiffres du 115 et les constats faits en veille sociale indiquent que ces deux établissements sont complets la majeure partie de l'année, et qu'au second trimestre 2012, pour la première fois hors période hivernale, ils n'ont pas désempli.

Le tableau de bord montre une occupation du dispositif d'hébergement de stabilisation et d'insertion (98 et 96 %), identique aux moyennes régionales (98 et 95 %). Dans ces deux dispositifs, le turn-over, les délais d'attribution des places libérées et une vacance technique faible mais inévitable peuvent expliquer l'écart aux 100 %.

Concernant le logement adapté, on distingue les ex-FTM, dont la population est très stable puisque la durée de séjour n'y est pas limitée et qui sont occupées à 99 %. Pour ce qui les ex-FJT, le taux d'occupation est de 89 %.

Pour les logements en ALT, le taux d'occupation de 87 % est d'un point plus faible que dans le reste de la région, et pourrait conduire à s'interroger sur les processus d'admission lorsqu'une place est vacante. Ces chiffres peuvent aussi s'expliquer par les modalités⁸⁷ de comptabilisation en places et en logement, ce qui conduit à une sous-occupation.

En ce qui concerne la résidences-accueil, le taux d'occupation est optimisé (104 %).

C) Des durées moyennes de séjour (DMS) conformes à la réglementation

Les données remontées du terrain permettent de calculer la DMS sur l'urgence (44 jours)⁸⁸ et l'insertion (229 jours). La DMS de l'hébergement d'urgence est supérieure à la moyenne régionale (28 jours) tandis que la DMS de l'insertion est la troisième sur PACA (275 jours). Ces chiffres sont conformes à ce qui est préconisé dans les textes à savoir une DMS de deux mois en urgence et 6 mois renouvelables en insertion.

On peut observer que l'urgence devient un mode d'hébergement quasi-permanent contraignant les personnes accueillies à vivre dans des conditions inadaptées les maintenant dans l'exclusion sociale.

⁸⁷ Un T2 dans lequel une seule personne est logée

⁸⁸ Source : Rapport d'orientation budgétaire des CHRS de la région PACA 2012, page 13

Le goulot d'étranglement à la sortie du dispositif traduit la difficulté pour accéder à une offre de logement durable et adapté pour les personnes accueillies, entraînant des délais d'attente élevés à l'entrée du dispositif d'hébergement.

D) Des délais moyens d'attente longs pour entrer dans un dispositif

Selon le SIAO, sur la période du 4 juin au 12 août 2012, il ressort que les délais moyens d'attente pour entrer dans un CHRS sur Marseille augmentent, laissant de nombreux sans-abri sans solution.

Ainsi, il faut 18 semaines d'attente pour un homme isolé, 26 semaines pour une femme isolée, 8 semaines pour des familles et 11 semaines pour les jeunes pour entrer dans un CHRS. Sur le hors-Marseille, les délais d'attente inférieurs varient entre 4 et 16 semaines selon les publics.

Les délais d'attente conséquents pour être pris en charge dans un CHRS pourraient sur le moyen terme décrédibiliser le secteur AHI pour son inefficacité à prendre en charge les personnes sans-abri. Certains auteurs pensent que le temps passé en hébergement correspond au temps d'attente pour obtenir un logement autonome.

Force est de constater que tous les publics sont confrontés à un déficit de réponse dans des délais raisonnables pour entrer dans le dispositif, ce qui contraint les professionnels du secteur à gérer la pénurie de places.

E) Des taux de sortie du dispositif d'hébergement qui posent question

Parmi les 18 134 personnes ayant séjourné dans les dispositifs sur l'année 2011, ce sont 1 497 personnes, soit 8.26 % des séjours, qui sont sorties vers un logement ordinaire issu du parc privé et social. Ce résultat est assez éloigné de l'objectif national de 30%. Seuls 25% des personnes sorties du dispositif (375) dans la période ont accédé à un logement ordinaire, à 49 % dans le parc privé, et 51 % dans le parc HLM.

Il faut aussi noter que 10% des personnes accueillies sont sorties des structures sans solution suite à des départs inopinés et 12% d'entre elles sont retournées dans leurs familles ou chez un tiers. Une personne accueillie sur cinq sort du dispositif, sans orientation vers une autre structure ou un logement.

Au vu d'éléments statistiques incomplets sur l'année 2011, il a été nécessaire de procéder à l'enquête estivale.

1.3.2 L'enquête estivale auprès des opérateurs, du 115 et du SIAO

Cette enquête avait pour objectif de recenser, jour par jour, le nombre de demandes d'hébergement, et parmi celles-ci le nombre de demandes d'hébergement non satisfaites de juin à août 2012. Il s'agissait d'une part, de collationner les demandes d'hébergement auprès du 115 et du SIAO, d'autre part pour les CHRS d'indiquer le nombre de places occupées à 22h00.

Les résultats de ce travail valident le constat de saturation des dispositifs sur le département. En effet, plus d'un tiers des demandes d'hébergement au 115 sont restées insatisfaites pendant l'été, période moins difficile que l'hiver. Ainsi, sur le mois de juin, 1742 demandes d'hébergement ont été recensées et 635 n'ont pu être satisfaites, soit un taux de demandes non satisfaites de 36%. Il en est de même pour le mois de juillet avec 1915 demandes enregistrées pour 711 refus (37%). Le mois d'août connaît une baisse des demandes (1283) pour 389 réponses négatives (30%). Cela représente 1735 personnes sans solution d'hébergement et dormant à la rue

Par rapport aux deux années précédentes, on est donc passé de 13% de demandes non satisfaites en 2010 puis 14 % en 2011 à plus de 35 %.

Les remontées des deux accueils d'urgence à la DDCS durant la même période montrent par ailleurs que les établissements se sont déclarés complets au 115 très tôt dans la journée, souvent dès 16h30, parfois même avant.

Ce diagnostic permet de déterminer les besoins à couvrir pour améliorer la prise en charge des sans-abri.

1.3.3 Les besoins territoriaux à couvrir

Dans le cadre de l'actualisation du plan départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (PDAHI) à laquelle j'ai participé, des besoins à couvrir ont été identifiés pour certains publics.

Le déficit de réponse dans des délais raisonnables est patent pour tous les publics. Pour autant, les femmes isolées apparaissent comme le public pour qui l'accès au dispositif d'hébergement, tant en urgence qu'en insertion, est le plus long (6 mois). Pour ce public, il semble par conséquent nécessaire d'augmenter le nombre de places. Toutefois, une réflexion sur les caractéristiques des femmes isolées devrait être conduite pour savoir dans quelles proportions respectives leur prise en charge

nécessite un hébergement ou peut se faire par le biais d'un accès au logement avec un accompagnement, en adéquation avec le logement d'abord.

Pour les jeunes également, 11 semaines d'attente pour entrer en CHRS n'est pas acceptable. Les acteurs de terrain ont lancé plusieurs expérimentations et réflexions portant avant tout sur la remise en question des pratiques des partenaires dans la prise en charge de ces jeunes.

Les familles représentent une large part des appels de fin de journée au 115, et malgré la prise en charge un peu plus rapide par la commission famille du SIAO, les 8 semaines d'attente pour entrer en CHRS indiquées en été 2012 ne répondent pas à la mission de mise à l'abri du dispositif. Le renforcement des capacités d'hébergement semble incontournable, au moins à court terme, en attendant une mise en œuvre effective du principe du logement d'abord.

La question demeure de « l'aller vers » les personnes à la rue ou en structures de bas seuil. La meilleure connaissance de leur situation, et l'accroche de la relation pourraient peut-être faire baisser le nombre de refus d'entrer en hébergement, en partie dû à la méconnaissance des structures.

1.3.4 Causes identifiées de saturation du dispositif de droit commun

Il semble que la crise économique de 2009 et la montée continue du chômage fragilisent les familles ou les individus dans le maintien dans le logement. Les expulsions locatives au nombre de 600 et la mise à la rue alimentent la filière de l'hébergement.

A) Les causes liées au secteur de l'hébergement

Les professionnels expliquent cette saturation en pointant le principe l'inconditionnalité de l'accueil et la non-remise à la rue sans orientation vers une autre structure prévue par la loi. D'autres évoquent l'humanisation des lieux d'accueil proposant une qualité d'accueil améliorée rendant plus difficile une orientation vers une autre structure aux standards moins élevés.

Ainsi, ces deux phénomènes ont pour effet de baisser mécaniquement le taux de rotation limitant le nombre de places disponibles.

Enfin, la grande majorité des opérateurs demandent des moyens financiers supplémentaires pour répondre à la demande toujours croissante. Ils sont davantage dans l'optique d'augmenter le nombre de places sans réfléchir à de nouvelles

modalités de prise en charge. D'autres causes liées notamment au fait que les Bouches-du-Rhône restent un territoire attractif pour de nombreuses populations.

B) Les personnes demandeurs d'asile et les déboutés du droit d'asile

La saturation du dispositif départemental peut s'expliquer en partie par la prise en charge de publics qui devraient être pris dans des structures adaptées comme les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Il s'agit d'un constat partagé par certains opérateurs lors des entretiens. Cet état de fait s'est confirmé lors de la participation à la commission famille SIAO, où les situations évoquées concernaient des personnes en cours de régularisation administrative pour séjourner sur le territoire national.

C) Les Roms : cristallisation autour d'une communauté

Sur le dernier trimestre, la DDCS a participé à de nombreuses tables rondes au sujet de la population rom évaluée à près de 3000⁸⁹ sur le département et 2000 sur Marseille. Compte tenu des législations en vigueur⁹⁰ ainsi que l'ordonnance en référé du Tribunal administratif⁹¹, obligeant la Ville de Marseille à demander l'expulsion des squats et à héberger temporairement les personnes qui y vivent, les familles Roms impactent donc significativement les dispositifs existants. Ainsi, les différentes expulsions de squats autorisées par la justice ont provoqué le regroupement de 150 Roms autour de l'UHU, contraints de vivre dans des conditions sanitaires indignes. Une note de l'ARS⁹² a fait état des risques sanitaires encourus par la propagation de maladies contagieuses.⁹³ Le constat d'absence de lieux adaptés à l'intégration des Roms prévus par les textes a pour conséquence de réduire le nombre de places disponibles dans les structures de droit commun puisque 50 places sont réservées à l'UHU la Madrague.

1.4 Forces et faiblesses de l'hébergement classique

Après le diagnostic de saturation du dispositif, les professionnels de l'hébergement, à travers les entretiens et les réunions, défendent le bilan de l'hébergement en escaliers (1.4.1). Néanmoins, les faiblesses observées du secteur sont partagées par la plupart des opérateurs (1.4.2).

⁸⁹ Source Mairie de Marseille, Service lutte de la Solidarité et de la Lutte contre l'Exclusion

⁹⁰ Y compris la dernière circulaire interministérielle du 26/8/2012

⁹¹ En date du 28/8/2012 par le juge Thiele

⁹² Délégation territoriale des Bouches-du-Rhône, ARS PACA, septembre 2012

⁹³ Rougeole, tuberculose, gale

1.4.1 Le secteur de l'hébergement défend son bilan

Le parcours « en escaliers » est considéré comme un dogme par les acteurs de terrain. Il est enseigné dans les écoles de travail social qu'une personne hébergée doit franchir successivement les étapes de l'urgence, celles de la stabilisation et de l'insertion. L'accès au logement est considéré comme la dernière marche d'une insertion réussie.

Il m'a été difficile de trouver des éléments chiffrés démontrant l'efficacité des dispositifs. Les professionnels rencontrés restent convaincus de la nécessité du parcours en escaliers. Celui-ci reste le mieux adapté aux besoins des sans-abris. La majorité des personnes rencontrées repoussent l'idée que le logement peut-être une solution immédiate pour une personne vivant dans la rue.

Peu d'interlocuteurs partagent le bilan négatif, préférant mettre en avant les réussites d'insertion et le travail effectué auprès de publics difficiles. De même, certaines personnes hébergées, maintenant locataires, regrettent le « cocon » du CHRS avec les actes⁹⁴ de la vie quotidienne pris en charge par la structure d'accueil.

1.4.2 Les faiblesses du dispositif actuel

L'analyse du secteur de l'hébergement met en évidence des faiblesses structurelles et récurrentes.

A) Des parcours d'insertion trop longs fragilisant la personne accueillie

C'est une critique récurrente portée sur le système AHI qui peut prolonger le parcours d'insertion d'une personne vivant à la rue avec les différents niveaux de prise en charge. Ainsi, une personne rentrant dans le dispositif d'urgence d'une association, pourra passer à un hébergement de stabilisation, puis un CHRS, et enfin attendre qu'une place se libère en maison-relais avant d'obtenir un logement. Cette succession d'étapes peut fragiliser les personnes hébergées les contraignant à s'adapter à de nouveaux résidents ou travailleurs sociaux, source de stress et de pertes de repères nécessaires pour se reconstruire.

⁹⁴ Repas, linge et démarches administratives

De même, accueillir des jeunes suite à des décohabitations sans besoins complexes dans un établissement semble être, à mon avis, une entrée dans la vie active compliquant l'insertion à court terme avec un risque avéré d'institutionnalisation.

Ces parcours balisés créent des filières de prise en charge au sein d'une même institution où la personne hébergée supporte les effets négatifs d'une institutionnalisation empêchant le retour à une vie autonome.

Un directeur estime que le parcours en escaliers n'est plus la solution adaptée aux besoins nouveaux publics de sans-abris. Il affirme que le « collectif n'aide pas les personnes à développer les compétences pour davantage d'autonomie et ne leur donne que peu de repères pratiques pour vivre dans un logement autonome ».

B) Une prise en charge ne respectant pas toujours la dignité humaine

Le LDA a été envisagé à cause d'une offre d'hébergement ne respectant pas toujours la dignité humaine des personnes accueillies. André Thalineau⁹⁵ met en évidence le fait que les lieux d'hébergement quelles que soient leur catégories, ne respectent pas l'intimité des personnes accueillies, en raison de contraintes institutionnelles d'une part, et des contraintes liées à la vie en collectivité, d'autre part.

En premier lieu, le règlement intérieur, sensé régir les relations entre les personnes, limite leur autonomie. Ainsi, votre chambre doit être rangée quotidiennement, les heures de repas sont fixes et pris en collectivité. Il est interdit d'introduire de l'alcool et d'en consommer au sein de la structure. Ces mêmes règles imposent des mesures restrictives empêchant une personne accueillie d'accueillir son enfant le week-end ou de conserver son argent dans sa chambre.

Ces interdictions sont énoncées alors même que la personne verse une participation financière⁹⁶ prévue par le CASF⁹⁷ en fonction de ses revenus des personnes et des prestations fournies⁹⁸. Le règlement intérieur permet aussi les refus de prise en charge pour des motifs divers⁹⁹.

Les contraintes liées au collectif renforcent cette analyse avec l'impossibilité de contrôler le regard d'autrui qu'il soit d'un éducateur ou d'un résident. Cette absence d'intimité peut être un facteur de violence.

⁹⁵ THALINEAU A., 2002, « L'hébergement social : espaces violés, secrets gardés », *Ethnologie française*, 2002/1 Vol. 32, p. 41-48. DOI : 10.3917/ethn.021.0041

⁹⁶ Entre 20% et 40% des ressources de la personne ou de la famille

⁹⁷ Article R345-7 du CASF précisé par la circulaire DSGSA du 11 juillet 2002 relative à la participation financière des personnes accueillies dans les CHRS à leurs frais d'hébergement et d'entretien.

⁹⁸ Hébergement, restauration, blanchisserie

⁹⁹ Alcoolisation, refus de coucher, agressivité

Par exemple, l'UHU la Madrague où étaient accueillies des femmes victimes de violence. Celles-ci étaient confrontées à une autre forme de violence dans un environnement essentiellement masculin. Ainsi, la structure d'accueil sensée être un refuge devenait à son tour un lieu de violences, les obligeant à rester cloîtré dans leur chambre. Devant un tel constat, les pouvoirs publics ont mis à disposition l'école Saint-Louis pour les accueillir dans des conditions dignes et sécurisées. Selon Patrick Bruneteaux, « on peut considérer qu'il y a dans les CHU une définition de la norme de vie inférieure au standard en cours dans la vie ordinaire¹⁰⁰ ».

Lors de la rédaction de la monographie, j'ai été confronté à une situation relevant de l'indicible avec la présence de poux humains sur la personne qui a bien voulu me raconter son histoire personnelle.

Ainsi, cette personne bénéficiant des minimas sociaux, disposait d'un budget proche de 1000€. Ces revenus devraient lui permettre de vivre dans un appartement respectant sa dignité humaine tout en bénéficiant d'un accompagnement global pour assurer un suivi psychiatrique et social.

C) Un secteur segmenté et concurrentiel sous la pression budgétaire

Le secteur AHI fait partie de l'économie sociale et solidaire que l'on définit comme une activité non marchande. Néanmoins, de nombreux opérateurs témoignent de l'émiettement des crédits disponibles avec un secteur de l'hébergement fragile économiquement. Chacune des structures cherchant à conserver son public et son financement éprouve des difficultés à travailler ensemble dans un souci de cohérence.

Une illustration de l'absence de partenariat concerne l'hébergement d'urgence. La veille sociale d'octobre avait pour objectif de rechercher des solutions partagées pour éviter que des sans-abri dorment dans la rue. L'appel de la DDCS est resté sans réponse avec certains directeurs rappelant simplement leur capacité autorisée et financée qu'ils se refusent à dépasser.

Enfin, certains opérateurs s'inquiètent des expérimentations comme « un chez soi d'abord » financées sur le BOP 177¹⁰¹ pouvant les mettre en concurrence avec leur offre traditionnelle.

¹⁰⁰ Bruneteaux Patrick, « Les politiques de l'urgence à l'épreuve d'une ethnobiographie d'un SDF », Revue française de science politique, 2007/1 Vol. 57, p. 59.

¹⁰¹ Pour l'année 2012, le chez-soi d'abord est financé à hauteur de 680 000 €.

D) Un travail social en décalage face aux nouveaux besoins

Le travail social devrait s'interroger sur la prise en charge de la personne accueillie et les modalités d'accompagnement social. La prise en compte des compétences développées pour survivre dans la rue par les sans-abri n'est pas une pratique répandue, plaçant rarement la personne hébergée en acteur de sa résilience.

Ainsi, lors des nombreuses réunions, les usagers sont associés au débat. Ils reconnaissent les bienfaits d'être à l'abri dans un CHRS mais restent critiques sur l'accompagnement social, souvent réduit à la portion congrue.

Ainsi, au cours d'un entretien, un directeur général d'association met en avant un postulat qu'il faut considérer à savoir que le CHRS ne peut pas résoudre tous les problèmes d'une personne sans-domicile, une addiction à l'alcool, aux drogues, une enfance sans parents. C'est un leurre que de donner au travail social une fonction qu'il ne peut pas remplir puisque cela nécessiterait l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire sur une durée que seul le logement offre par sa stabilité.

Concrètement sur le terrain, le travail social tel que je l'ai perçu au cours du stage professionnel semble connaître une crise systémique avec la nécessité de se renouveler face au défi d'éradication du sans-abrisme et plus largement de la pauvreté.

Le travail social dans un CHRS a été qualifié par un interlocuteur de « Rolls ». Il a étayé son point de vue en argumentant sur le nombre de personnes accompagnées par un travailleur social au sein d'un CHRS. Il fait ressortir que les travailleurs sociaux suivent entre 6 et 12 familles. En comparaison, un assistant social d'une maison des solidarités (MDS) ou de la CAF suit une centaine de familles.

Cet argument est vérifié par le taux d'encadrement de travailleurs sociaux par structure. Cela pose la question de la qualité et l'efficacité de l'accompagnement avec des résultats médiocres au vu des parcours itératifs et des allers-retours entre la rue et les CHRS. Il s'agit là d'une critique sévère que l'on doit relativiser avec des parcours d'insertion réussis mais qui restent insuffisants si l'on considère les moyens humains engagés.

Enfin, lors des commissions du SIAO chargées de valider l'orientation de personnes, j'ai pu observer des comportements de travailleurs sociaux, désenchantés, gérant la pénurie de places disponibles avec une certaine rigidité.

Un premier exemple illustre les limites du travail social avec le refus d'accueillir une femme victime de violence avec une enfant de 15 ans au motif que la structure n'accueillait pas les enfants âgés de plus de 14 ans.

Le second exemple met en évidence la concurrence économique entre les sans-abris, ceux qui perçoivent des minima-sociaux et ceux sans droits sociaux ouverts. Ainsi, un travailleur social d'une a affirmé qu'elle ne pouvait pas accepter des personnes sans ressources, suivant ainsi les recommandations de son directeur, gestionnaire, à la recherche d'un équilibre budgétaire avec la participation financière des usagers.

E) Le coût de la prise en charge des sans-abri dans les CHRS

Le BOP 177 sur l'année 2012 aura délégué au niveau national près de 1,2 milliards d'euros de crédits destinés à la prise en charge du sans-abrisme et 40 millions sur le département. Ce montant brut conséquent¹⁰², s'il est rapporté au nombre estimé de sans-abri¹⁰³ peut difficilement justifier que le sans-abrisme perdure depuis près de 30 ans dans notre pays.

Pour illustrer ce constat, un indicateur est proposé avec le coût annuel à la place installée¹⁰⁴ qui permet d'identifier les CHRS qui se rapprochent des standards nationaux. Le coût moyen à la place installée¹⁰⁵ dans un CHRS dans le département s'élève à 14 570€ avec une fourchette basse de 5 700 et une fourchette haute à plus de 35 000 euros. Ces écarts importants entre les structures posent la question des prestations fournies et de la part destinée à la prise en charge des personnes sans-domicile.

On observe parallèlement une augmentation des crédits du BOP 177 qui ne peut répondre à une demande d'hébergement toujours croissante, conséquence de la crise et la montée du chômage.

Pour conclure cette première partie, au regard des éléments précités, il ressort que le secteur de l'hébergement classique, avec le parcours en escaliers comme pierre angulaire, reste inefficace à résorber le sans-abrisme, souffrant de saturation chronique. Depuis plus de trente ans, les politiques sociales n'ont pas permis une réduction du sans-abrisme malgré une augmentation des places d'hébergement d'où le changement de paradigme vers une approche dirigée vers le logement, le LDA.

¹⁰² Soit une dépense moyenne de 8000 euros par personne au niveau national

¹⁰³ Enquête décennale de l'INSEE et l'INED avait estimé la population à 150 000 sans-domicile, ce qui fait une dépense moyenne de 8000 euros par personne.

¹⁰⁴ Rapport entre le montant total des dépenses de classe 6 brutes CA 2010 et le nombre de places installées

¹⁰⁵ Source : Rapport d'orientation budgétaire des CHRS de la région PACA 2012, page 12

2 Enjeux et limites du logement d'abord

La refondation de la politique de l'hébergement et son corollaire le LDA, s'inscrivent dans le chantier national prioritaire 2008-2012 relatifs aux personnes sans-abri, dans la continuité du PARSA et du DALO.

Je présenterai successivement le concept du LDA et les nombreux outils créés (2.1), les freins identifiés dans sa mise en œuvre (2.2) ainsi que les conditions de réussite de cette nouvelle approche dirigée vers le logement (2.3).

2.1 Le logement d'abord, un changement de modèle

La nouvelle politique globale engagée se fixe trois objectifs forts en réduisant le nombre de personnes vivant dans la rue, adapter le dispositif aux besoins des sans-abris, tout en renouvelant les relations entre les opérateurs et l'Etat.

L'enjeu qui apparait au travers de cette nouvelle stratégie porte sur l'optimisation de la qualité des prestations proposées aux personnes prises en charge par un accompagnement adapté à chaque personne, tout en maîtrisant les dépenses dans un contexte budgétaire difficile.

Afin de mieux comprendre cette nouvelle approche, il sera présenté les origines et les principes fondamentaux (2.1.1), les outils (2.1.2) et les bénéfices attendus du LDA (2.1.3).

2.1.1 Source et notions du logement d'abord

A) Une nouvelle approche issue des Etats-Unis

Il faut donc remonter aux années 90 dans l'état de New-York pour trouver la première expérimentation de ce nouveau type de prise en charge plaçant l'individu au centre du dispositif. Le modèle « Pathways to housing » est devenu une référence en la matière, décliné par la suite par de nombreux états américains, au Canada et dans une quinzaine de pays européens. On peut ainsi identifier trois dimensions du LDA¹⁰⁶.

a) *Le modèle Pathways précurseur et modélisé*

Le modèle Pathways Housing First (PHF) concerne la prise en charge des sans-abri ayant des besoins complexes, cumulant des pathologies psychiques lourdes ainsi que des addictions à l'alcool et aux drogues.

¹⁰⁶ FEANTSA, Guide sur l'innovation sociale pour combattre le sans-abrisme, p28 page18 mai 2012

b) Le LDA regroupé

Il s'agit d'une version proche du PHF sauf que le logement capté se situe dans un immeuble regroupant les usagers avec un veilleur de nuit pour sécuriser le lieu. L'accompagnement peut-être réalisé par des équipes opérationnelles et pluridisciplinaires ou sur place.

Lors des entretiens avec les professionnels, des directeurs ont assimilé l'hébergement en diffus comme une forme de LDA. Seul le statut de la personne diffère puisqu'en diffus, il est considéré comme une personne hébergée et non comme le titulaire du bail.

c) Le LDA léger

Il s'agit du Housing first light (HFL) comprenant un accompagnement léger réalisé par des équipes mobiles auprès de personnes vivant dans des logements issus du parc privé ou social. C'est un moyen utile pour maintenir dans le logement par la prévention des expulsions. Le public concerné par cette offre d'accompagnement connaît une base plus large dans la population que les deux premiers avec des prestations nouvelles

B) Principes fondamentaux du logement d'abord

Cette nouvelle politique est en rupture avec l'approche dite « par étape » où le logement stable constituait la dernière étape du processus d'intégration.

Cette nouvelle approche repose sur trois principes fondamentaux considérant le logement comme le départ de toute insertion, une reconnaissance de la place de l'utilisateur et un accompagnement flexible et adaptable.

a) Le logement comme pré-requis

Le logement, reconnu comme un droit fondamental depuis la loi DALO, est le pré-requis de cette approche. Il est considéré comme un déterminant majeur de santé, comme le rappelle l'organisation mondiale de la santé (OMS) dans son rapport sur les inégalités de santé "Closing the Gap" en 2008.

L'hébergement et le logement adapté participent à la prise en charge des personnes sans-abri. Désormais, ces deux modalités doivent rester des recours de subsidiarité. Le logement dans la mesure du possible doit devenir l'offre de base avec des restrictions concernant les personnes les plus éloignées de l'insertion. Ainsi, il n'y a plus

de passage obligé dans un CHRS. Le logement recouvre plusieurs caractéristiques puisqu'il doit être autonome c'est-à-dire hors institution, dans le diffus plutôt en centre-ville, de droit commun avec un bail de locataire.

b) L'utilisateur, acteur central de la prise en charge

La personne sans-domicile est placée au centre du dispositif en devenant acteur de sa résilience. Il s'agit d'un renversement complet des pratiques professionnelles où la personne sans-domicile, désormais locataire d'un logement autonome, bénéficie d'un accompagnement personnalisé, adapté, flexible et global.

Ce n'est plus au sans-abri de s'adapter à un lieu, à un règlement intérieur, aux contraintes du collectif, aux professionnels. Mais c'est l'équipe pluridisciplinaire qui intervient par des visites à domicile pour répondre aux besoins. Cette inversion significative de la contrainte, dans un milieu stable, apaisé, en tenant compte des aptitudes de l'utilisateur constitue le cœur de la nouvelle approche.

De même, il n'est pas demandé à la personne vivant dans la rue d'arrêter du jour au lendemain les pratiques addictives liées à l'alcool ou aux drogues. Le fait d'avoir un logement permettra d'élaborer dans la durée un protocole de soins que la rue et la mobilité des sans-abri rendent difficilement possible.

c) L'accompagnement, un élément incontournable de la stratégie

Le logement permet d'améliorer significativement l'accompagnement sécurisant la personne dans un environnement autonome et permanent. L'accompagnement des personnes, se révèle être indissociable de cette nouvelle approche, participant à l'accès mais aussi au maintien dans le logement. L'accompagnement doit être global pour permettre à l'individu de recouvrer ou atteindre l'autonomie suffisante pour que son insertion sociale soit entière.

A ce jour, une association dans le cadre du « un chez-soi d'abord » réalise un travail d'accompagnement mettant en œuvre ses nouvelles modalités d'accompagnement. L'accompagnement repose sur une équipe pluridisciplinaire composée d'un coordinateur de site, d'un psychiatre, de travailleurs sociaux¹⁰⁷, de travailleurs pairs, de personnels en charge de l'entretien du logement et administratifs.

Le directeur du CHRS pose comme un postulat de départ simple, il faut essayer l'accès au logement direct sans à priori sur les capacités des personnes à habiter un logement. Sans remettre en cause l'analyse d'un travailleur social, il préfère donner la

¹⁰⁷ Assistant social (AS), éducateur, conseillère en économie sociale et familiale (CESF)

possibilité aux personnes d'avoir un toit et de mettre en place un accompagnement global et adapté pour que le nouveau locataire reste dans son appartement.

La réforme en cours a permis la création de nombreux outils pour améliorer la prise en charge du sans-abrisme (cf. annexe IV).

C) Les objectifs stratégiques et opérationnels du logement d'abord

La nouvelle approche répond à des objectifs stratégiques et opérationnels.

Le premier d'entre eux concerne la nécessaire adaptation des dispositifs aux besoins des personnes pour restructurer l'offre d'hébergement et de logement en fonction des besoins des publics du territoire. La réduction des délais d'attente et la fluidification de l'ensemble du dispositif constituent des objectifs de la réforme.

Le deuxième objectif porte sur la consolidation de l'accompagnement vers et dans le logement. Le SIAO doit permettre d'améliorer l'orientation du public en demande d'hébergement et d'assurer une meilleure coordination des acteurs. De même, l'accession au logement des personnes relevant du secteur doit être privilégiée grâce à un accompagnement social pour aller vers et dans le logement. Le maintien dans un logement autonome doit être recherché en développant des mesures d'accompagnement hors du collectif.

Le dernier objectif relève de la place de l'Etat dans un rôle de pilote et d'organisateur du secteur de l'hébergement. Le dialogue de gestion avec les associations au travers de la contractualisation et la recherche de la convergence des coûts des structures sur un ensemble de prestations comparables participent au repositionnement de la DDSCS. Les services de l'Etat, pilote de l'activité des opérateurs, se fixent des objectifs qualitatifs et quantitatifs en renouvelant les rapports avec les opérateurs associatifs.

La circulaire du 13 janvier 2012 énonce des objectifs complémentaires à savoir l'accès facilité pour les ménages sans logement au parc locatif existant, l'augmentation du nombre de maisons-relais et à l'amplification de l'accompagnement dans le logement.

2.1.2 Les outils de la refondation au service du logement d'abord

La refondation du secteur de l'hébergement a donc entraîné la création de nombreux outils auxquels se sont agrégés d'autres mécanismes dont l'objectif est de favoriser l'accès et le maintien dans le logement.

A) Le PDAHI, outil stratégique de planification territoriale à améliorer

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) prévoit l'établissement d'un plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) des personnes sans domicile ou mal logées.

Le plan départemental est élaboré conformément à la stratégie nationale définie par la circulaire¹⁰⁸ du 9 décembre 2009 afin d'assurer la continuité des parcours d'insertion des personnes vers le logement. Le PDAHI constitue le document de référence pour la mise en œuvre des politiques de l'hébergement et du logement. Son élaboration dans un délai contraint¹⁰⁹, avec un diagnostic des besoins¹¹⁰ sans doute en décalage avec la situation réelle, nécessite une actualisation prévue pour début 2013.

Cependant, élaborer un PDAHI nécessiterait une connaissance fine de ces publics et de leurs besoins. Aujourd'hui, le constat sur le département montre que les statistiques restent partielles et incomplètes rendant très difficile le travail de planification des pouvoirs publics quant à l'hébergement.

B) Le SIAO pour un traitement équitable des demandes d'hébergement

La création du SIAO 13 en septembre 2010 fait suite à la conférence de consensus débouchant sur les vingt mesures négociées entre l'Etat et les fédérations des associations avec deux circulaires¹¹¹ publiées en trois mois.

Les missions du SIAO définies par l'article L345-2 du CASF consistent à réguler les orientations par la connaissance des places disponibles, assurer une coordination entre les acteurs de l'hébergement et du logement, soutenir un accompagnement personnalisé et continu et enfin avoir un rôle d'observatoire social pour ajuster l'offre aux besoins.

A partir du rapport¹¹² de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de février 2012, des préconisations ont été faites portant sur l'organisation, le fonctionnement et les missions du SIAO¹¹³. Une nouvelle circulaire¹¹⁴ visant à améliorer le fonctionnement des SIAO préconise de contractualiser avec les opérateurs de l'hébergement pour que toutes les places disponibles soient mises à disposition du SIAO, ce qui sur le département n'est pas encore la réalité. Certains CHRS éprouvent des difficultés à communiquer les places disponibles au SIAO préférant l'accueil à la porte, qui leur donne encore la possibilité de refuser une personne pour garantir l'écologie du groupe.

¹⁰⁸ Circulaire n°DGAS/LCE 1A/2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement

¹⁰⁹ Le PDAHI du département a été signé par le Préfet en avril 2010

¹¹⁰ Pour information, le diagnostic réalisé en 2008 faisait état de 644 personnes en situation de rue

¹¹¹ Conformément aux circulaires du 8 avril 2010 relative au SIAO et n° DGCS/USH/2010/252 du 7 juillet 2010 relative au SIAO

¹¹² IGAS RM2012-019P de février 2012

¹¹³ Depuis ce bilan, la convention constitutive du GCSMS « SIAO 13 » a été approuvée par arrêté préfectoral du 20 février 2012

¹¹⁴ Circulaire n° Cabinet2012/133 du 29 mars 2012 relative à l'amélioration du fonctionnement des SIAO

Néanmoins, certains directeurs considèrent que la mise en place du SIAO a favorisé le travail en réseau. En effet, les relations entre professionnels se limitaient aux structures installées sur le même territoire. La mise en réseau des opérateurs a nécessité un travail important des animateurs du SIAO.

C) La prévention des expulsions locatives pour limiter la mise à la rue

La prévention doit être considérée comme le premier vecteur de lutte contre le sans-abrisme et la saturation des places d'hébergement. Outre la violence d'une expulsion, et les risques liés à la vie dans la rue, le service logement social, chargé de la prévention des expulsions locatives met en œuvre les décisions de justice en recourant au concours de la force publique (CFP). Le dernier bilan¹¹⁵ montre que la prévention réduit le nombre de mises à la rue avec 678 expulsions réalisées sur près de 1470 décisions de justice accordant le CFP. Plus de 6000 assignations devant les tribunaux d'instance sont comptabilisés pour près de 2800 réquisitions de la force publique (RFP). La conséquence financière se traduit par le versement d'indemnités aux bailleurs pour refus d'octroi à la force publique à hauteur de 2 millions d'euros. Enfin, il reste plus de 3 600 dossiers en cours d'instruction au stade de la RFP démontrant l'ampleur du phénomène et la nécessité pour l'Etat d'assurer le maintien dans le logement des familles en difficulté sous peine d'un afflux massif que l'on estime à 10 000 personnes¹¹⁶ dans les dispositifs d'accueil.

D) Le référentiel national des prestations et des coûts (RNPC) et l'étude nationale des coûts (ENC)

Suite à la publication en septembre 2011 du RNPC¹¹⁷, la DGCS accompagnée par Accenture, a lancé un travail de concertation avec tous les acteurs. L'ENC est un outil de connaissances des activités, des missions et des coûts des établissements du secteur AHL. L'ENC se définit à la fois comme une méthode de description et d'analyse des activités, des missions et des coûts, permettant d'identifier les groupes homogènes d'activité et de missions¹¹⁸ (GHAM). Le calendrier initial de l'ENC connaît quelques retards dans sa mise en œuvre avec des associations rétives à la mise en place de l'ENC en l'état, craignant la transposition d'une tarification à l'activité au secteur de l'hébergement.

¹¹⁵ Source DDCS, service du logement social, janvier 2012

¹¹⁶ Soit 3 600 expulsions multipliées par 3 personnes

¹¹⁷ CIRCULAIRE N°DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion. Direction Générale de la Cohésion Sociale, Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et la lutte contre la pauvreté, Bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement

¹¹⁸ Le GHAM est la description des activités déterminées en fonction du service rendu à l'utilisateur

E) L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

La circulaire¹¹⁹ posait¹²⁰, comme principe d'assurer un accompagnement renforcé, dans la continuité auprès des personnes sortant de la rue, d'un hébergement, d'un logement temporaire pour surmonter les réticences des acteurs impliqués dans le logement¹²¹ et les propres difficultés des publics économiques, psychologiques et relationnelles.

Elle a pour objectif de favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaire, de redonner de la fluidité à l'ensemble du dispositif AHI et de proposer un accompagnement adapté à des personnes passant directement de la rue au logement. La nouvelle circulaire¹²² vient de définir les trois missions des AVDL qui sont l'accompagnement vers le logement, l'accompagnement lors du relogement et l'accompagnement dans le logement.

Les mesures d'accompagnement de l'Etat se situent en complémentarité des actions déjà mises en place par les acteurs locaux notamment celles du conseil général issue des missions obligatoires du Fonds Solidarité Logement (FSL). Le nombre de ménages susceptibles d'être suivis par les AVDL s'analysait de la manière suivante fin 2009 à 6100 recours DALO enregistrés pour 2400 ménages reconnus prioritaires-urgents et près de 1000 ménages prêts à sortir vers le logement soit au total près de 3400 ménages.

A l'inverse, 3.700 mesures ASELL¹²³ ont été financées par le CG 13 en 2008 à hauteur de 4.620.000 €. La délégation des crédits en octobre 2009 prévoyait la création de 8 postes permettant d'envisager, sur une hypothèse d'un suivi moyen sur trois mois par ménage, l'accompagnement potentiel à 640¹²⁴ ménages par an.

Ce calcul montre d'une part que les 3 400 ménages potentiels relevant des missions AVDL étaient très largement supérieurs aux possibilités des 8 postes et d'autre part que ces postes venaient en « concurrence » aux mesures ASELL et de la politique volontariste menée dans ce domaine par le CG. La DDCS, craignant une possible réduction immédiate de l'engagement du conseil général (CG 13) sur la thématique de l'accompagnement vers et dans le logement, a opté pour cette mise en œuvre territoriale assez éloignée de la circulaire précitée.

¹¹⁹ Circulaire du 5 mars 2009 du Ministère du Logement relative à la mise en œuvre du plan de relance pour l'économie

¹²⁰ Dans son annexe IV

¹²¹ Les bailleurs publics et privés ainsi que les communes

¹²² Circulaire du 19 juillet 2010 du Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme relative à l'accompagnement vers et dans le logement

¹²³ Trois types de mesures ASELL : généralistes, renforcées et prévention des expulsions

¹²⁴ Soit 8 postes X 20 ménages X 4 trimestres

Ainsi, il a été acté la création de cinq postes territorialisés par bassin d'habitat¹²⁵ ainsi que de trois postes dédiés pour mener des actions spécifiques¹²⁶.

F) L'intermédiation locative (IML) pour faciliter l'accès au logement du parc privé

L'IML portée par le groupement de coopération sociale GALILE¹²⁷, a été mise en place dans le cadre du plan¹²⁸ de relance de 2009. Il s'agit un dispositif initié par l'Etat qui permet une sécurisation des bailleurs, la garantie d'une bonne gestion locative et des avantages fiscaux. Deux modalités sont possibles avec la location d'un logement dans le parc privé par un opérateur missionné par l'Etat, en vue de le sous-louer à un ménage à revenus modestes, soit la prise en mandat de gestion d'un logement dans le parc privé par un opérateur missionné par l'Etat.

L'enjeu de ce dispositif consiste à mobiliser dans le parc privé des grands logements à partir du T3 pour des ménages¹²⁹ en difficulté sociale et pour lesquels le contingent préfectoral ne peut pas répondre faute de grands logements disponibles dans le parc des bailleurs sociaux.

Les publics cibles sont les personnes isolées, couples avec ou sans enfants en capacité de pouvoir accéder à un logement autonome et des ressources permettant de pouvoir payer un loyer (taux d'effort de 30 %).

Depuis 2010, GALILE a mobilisé plus de 100 logements¹³⁰ sur le département avec une montée en charge lente compte tenu des loyers des logements au regard des ressources des ménages. Pour développer l'IML, les opérateurs ont assumé des risques financiers importants en cas de problèmes de paiement par les familles bénéficiaires.

G) Récupération du contingent préfectoral

Fin 2011¹³¹, le contingent préfectoral comprend 29 996 logements repartis en 26 051 logements sociaux et 3945 logements « contingent fonctionnaire ». L'organisation de la DDCS avec un pôle regroupant les services de l'hébergement et du logement social,

¹²⁵ Aix-en-Provence, d'Arles, d'Aubagne, de la Ciotat et de Salon de Provence

¹²⁶ Deux postes permettent d'assurer la coordination entre le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) et les opérateurs qui accueillent et accompagnent le public « sortant de prison ». Le troisième poste pour assurer la coordination et l'accompagnement des ménages (sens INSEE) sortant de centre d'hébergement vers le contingent de logements relevant de l'UNICIL.

¹²⁷ Groupement pour l'Accompagnement, le Logement, l'Insertion et L'Entraide, dont la convention constitutive a été approuvée par le Préfet des Bouches du Rhône, par arrêté n° 2010117-6 du 27 avril 2010.

¹²⁸ Dans son annexe VI

¹²⁹ Concerne les familles reconnues prioritaires par la Commission de Médiation, ménages occupant un habitat insalubre, indigne ou indécent, ménages menacés d'expulsions locatives, ménages en hébergement hôtelier ou chez des tiers, ménages sortant de CHRS

¹³⁰ 9 en 2010, 52 en 2011 et 30 sur le premier semestre 2012

¹³¹ Source DDCS 13, service logement social

démontre la volonté de décloisonner les deux secteurs. Ce chantier de reconquête engagé dès 2008 constitue un levier pour fluidifier le parcours vers le logement. Le contingent préfectoral correspondait en 2010 à plus de 11 500 logements manquants pour atteindre les 30% dont 9200 sur Marseille. En 2011, le nombre de logements libérés ou mis en service a atteint la barre des 1800 pour plus de 6 000 demandes de logement social. Il faut noter qu'un nombre plus élevé de logements sont récupérés par la DDCS, mais ces appartements sont souvent occupés, avec un taux de rotation faible. Enfin, la DDCS pourrait solliciter les contingents des mairies et du conseil général pour loger les ménages reconnus « prioritaires DALO ».

2.1.3 Les bénéfices attendus du logement d'abord

Cette sous-partie portant sur la plus-value de cette nouvelle approche, il a été utile de prendre connaissance des travaux de la FEANTSA sachant qu'à ce jour, aucun projet associatif n'intègre la logique du LDA sur le territoire. Seule l'association Habitat alternatif social (HAS) porteuse de l'expérimentation « un chez soi d'abord » permet d'envisager l'amélioration de la prise en charge des sans-abri.

A) Une stabilité dans le logement

Il ressort des expériences étrangères que les sans-abris ayant à priori, « peu de compétence pour occuper un logement » restent dans le logement sur la durée. La stabilité retrouvée après une errance et la fréquentation chronique de structures d'accueil permet d'engager un travail sur la réduction des risques liés à des pratiques addictives (alcool, drogues) ou élaborer un parcours de soins.

La stabilité résidentielle évite les ruptures de prise en charge avec une baisse significative des retours à la rue et des hospitalisations. Cette amélioration significative de la qualité de vie des sans-abris doit interroger les professionnels de l'hébergement sur de nouvelles modalités d'accompagnement.

Le développement de l'autonomie expérimentée dans le contexte du logement ordinaire semble supérieur à des compétences acquises dans un CHRS collectif. L'apprentissage par le collectif pour habiter un logement autonome n'est pas adapté à ce qu'une personne sans-abri devra maîtriser pour rester dans son logement. Ainsi, lors des forums des personnes accueillies, des témoignages concordants mettent en évidence l'absence de repères pratiques sur le logement (montant de la facture d'électricité ou les charges locatives).

B) Une efficience accrue des politiques sociales pour une société plus inclusive

Grâce à cette nouvelle stratégie, l'efficience des politiques publiques, tant recherchée, semble être atteignable, tout en améliorant la qualité du service rendu. La rigueur budgétaire oblige les acteurs et les financeurs à rechercher de nouvelles pratiques pour assurer la pérennité de la solidarité envers les plus exclus de la société.

Aux Etats-Unis, les sources convergent pour mettre en avant une réduction significative des coûts liés au sans-abrisme par un recours moindre à l'hôpital, moins d'incarcérations, facilitées par le maintien dans le logement de façon durable. On peut ajouter un avantage indéniable pour l'utilisateur et les structures par la réduction forte des ruptures de prise en charge, permettant ainsi d'assurer aux sans-abri un accompagnement efficace, le temps nécessaire.

Le recours aux services d'urgence, à une hospitalisation dans un centre d'hospitalisation spécialisé (CHS) outre l'impact financier constitue un arrêt de l'accompagnement social.

Une société attentive aux exclus par la mise en œuvre de politiques sociales novatrices doit être le modèle à suivre pour toute nation moderne. Le sans-abrisme perdure depuis près de 30 ans en s'intensifiant malgré des crédits en hausse. Qu'un état propose de nouvelles solutions peut-être un exemple à suivre pour des pays émergents.

Ainsi, le stage à l'étranger réalisé à Casablanca sur la prise en charge des enfants de rue montre que nos dispositifs peuvent être transposés et adaptés comme le Samu social dans des pays à la recherche de pratiques pour plus d'équité sociale.

C) Le programme « un chez soi d'abord », un exemple à suivre

L'approche dirigée vers le logement fait l'objet d'une expérimentation sur Marseille avec le programme « un chez soi d'abord¹³² ». Cette étude vise à expérimenter l'accès direct à un logement ordinaire pour des personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques sévères (psychose, bipolarité). L'objectif du maintien dans le logement par un accompagnement médical et social devrait faciliter l'ouverture de droits sociaux et l'accès à des soins efficaces.

Depuis juillet 2011, l'association Habitat Alternatif Social (HAS) est l'opérateur pour la partie « logement » avec le PACT 13 chargé de capter les appartements. La partie médicale est assurée par l'assistance publique des hôpitaux de Marseille (APHM).

¹³² Arrêté du 11 avril 2011 portant agrément d'une expérimentation d'actions médico-sociales « Un chez-soi d'abord » en faveur de personnes en situation de précarité

Le ratio d'encadrement des personnes logées est élevé avec un professionnel pour 10 sans-abri, assurant ainsi un accompagnement fort allant jusqu'à deux rencontres par jour, 6 jours sur 7, 12h par jour, ainsi qu'une disponibilité sur Internet 7jours/7, 24h/24 via un système d'astreinte pour les crises et les urgences.

L'un des nombreux enjeux de cette expérimentation, est l'effet du Housing first sur les pratiques des travailleurs sociaux des structures de l'hébergement. En effet l'accès et le maintien dans le logement bouleversent les pratiques professionnelles habituelles en décalage les formations initiale et continue des acteurs de terrain.

Après une montée en charge lente, près de 80 personnes seront logées fin 2012 pour un objectif initial de 100 individus. Les résultats de la validation scientifique devraient être publiés courant 2014.

Le LDA a rencontré des freins importants lors sa mise en œuvre opérationnelle.

2.2 Difficultés observées dans la mise en œuvre de cette politique

Le territoire a bénéficié d'une mise en œuvre renforcée (2.2.1) permettant d'identifier les blocages relatifs aux professionnels (2.2.2) et les bailleurs sociaux (2.2.3) ainsi que les difficultés pour l'ensemble des acteurs à travailler en partenariat (2.2.4).

2.2.1 Mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord dans le département

Le territoire a été retenu lors de l'appel à candidature lancé par la DGCS en juillet 2011 parmi l'un des dix territoires. Le département a été choisi par le Ministère du Logement¹³³ le 19 octobre 2011 pour bénéficier d'un accompagnement en ingénierie sociale par l'agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) sur près de 15 mois.

Il ne s'agit d'une expérimentation mais d'un appui renforcé pour la mise en œuvre de cette politique. La démarche « territoires pilote » consiste à privilégier une entrée par les territoires, associant l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement sur un territoire tout en déployant l'ensemble des outils utiles à la mise en œuvre de la stratégie nationale.

Le pilotage de projet est assuré par deux référents de la DDCS et l'ANSA. Le suivi est assuré par un comité technique¹³⁴ (COTEC), composé de représentants de la DDCS 13, des collectivités territoriales, des acteurs associatifs, des têtes de réseau et des personnes accueillies. Le comité de suivi du PDAHI remplit le rôle de comité de

¹³³ Source Actualités Sociales Hebdomadaires : N° 2729 du 21/10/2011

¹³⁴ Composé de représentants de la DDCS13, des collectivités locales et territoriales, des acteurs associatifs, d'institutions et des personnes accueillies

pilotage (COPIL). Le projet des Bouches du Rhône porté par la DDCS13 se compose de huit actions d'ingénierie et d'actions opérationnelles.

A) Un plan d'actions pour une mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord

L'action n°1 s'attache à rénover et dynamiser le fonctionnement de la veille sociale. Ce sont des lieux de gestion de situation de crise et d'activation de la solidarité entre structures locales, de rencontre entre opérateurs pour des échanges de pratiques, d'expériences, des lieux d'alerte à partir des observations effectuées par les acteurs de terrain pour alimenter les débats au niveau départemental. Il existait cinq¹³⁵ veilles sociales locales (VSL), exempté Marseille. La création d'une VSL sur Marseille doit permettre à la veille sociale départementale (VSD) de traiter les problématiques départementales en évitant de se focaliser sur l'actualité marseillaise.

L'action n°2 a consisté à organiser un forum de personnes accueillies et accompagnées. Il s'agit en l'occurrence de recueillir la parole des personnes hébergées et leurs attentes. Une première réunion a été organisée en mai 2012 à partir des questions portant essentiellement sur l'accès au logement¹³⁶. L'exercice n'était pas évident pour les personnes accueillies de raconter à leurs expériences de vie. On assiste pour certains participants à une professionnalisation de la participation des usagers dans les différents niveaux de représentation nationale et régionale. Néanmoins, ce travail va se poursuivre en lien avec le Comité Consultatif Régional des Personnes accueillies (CCRPA) installé en juin 2012 sous le pilotage de l'union régionale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS).

L'action n°3 a pour objet d'informer les usagers en voie d'accès au logement. Dans la continuité de l'action n°2, une nouvelle réunion de personnes accueillies doit être programmée afin de réfléchir sur les attentes et les supports de communication concernant les informations nécessaires à l'entrée ou au maintien dans le logement.

L'action n°4, en cours de réalisation, porte sur l'articulation des acteurs et des nombreux dispositifs d'accompagnement. Dans le cadre des crédits d'ingénierie délégués dans le BOP 177¹³⁷, une mission d'étude a été lancée par la DDCS 13 visant à l'élaboration d'un état des lieux et des préconisations portant sur les dispositifs

¹³⁵ Aix en Provence, Arles, Aubagne, La Ciotat, et Salon de Provence

¹³⁶ Type souhaité, localisation, motifs de refus et informations utiles

¹³⁷ 92 500 euros pour l'année 2012

d'accompagnement des publics défavorisés rencontrant des difficultés d'accès au logement. Le prestataire devra identifier les points pouvant faire l'objet d'un accord stratégique entre les services déconcentrés de l'Etat, le Conseil Général et certaines communes du département.

L'action n°5 a pour objet de mobiliser les professionnels de l'hébergement et les bailleurs autour du concept du LDA. Deux séances de sensibilisation ont été organisées pendant ma période de stage à Marseille et Aix-en-Provence. Après une présentation des fondements de la nouvelle stratégie, les échanges ont porté sur les opportunités et les freins relatifs à la généralisation du LDA. Le déficit d'informations des participants sur le LDA interpelle sur l'ampleur de la tâche à venir.

L'action n°6 recouvre la volonté d'assurer une entrée directe dans un logement pour les ménages prêts à sortir, estimés à près de 900 sur l'année 2011. Il est prévu de mettre cette action en place d'ici fin 2012 à partir de la contractualisation avec les opérateurs CHRS volontaires pour développer l'accès direct au logement à partir d'orientation du SIAO.

L'action n°7 a permis d'évaluer la réalisation des actions du territoire pilote grâce à des tableaux de bord et d'évaluation comportant des critères et des indicateurs d'évaluation pour chaque action.

L'action n°8 a pour finalité d'identifier et lever les freins à la production de logements adaptés aux grands ménages. Le constat récurrent sur l'absence de logements disponibles adaptés aux grands ménages (T6/T7) oblige les parties prenantes à réfléchir à cette problématique. L'objectif est d'identifier les principaux points de blocage et s'attacher à discerner des solutions pour capter, financer et produire une telle offre.

B) Une évaluation de la démarche du territoire pilote

Il s'agit ici d'évaluer la méthode mise en œuvre, moins d'évaluer si les objectifs ont été atteints, ce qui serait prématuré à mi-parcours. Le bilan quantitatif à un an, peut être considéré comme mitigé compte tenu de l'absence de projets sérieux s'engageant concrètement vers le LDA. Six projets ont été transmis à la DDCS 13, concernant essentiellement des places autorisées non installées. Ils restent en retrait avec la

logique de la refondation, sans conséquence sur leur organisation et mode de fonctionnement

D'un point de vue qualitatif, les acteurs relèvent qu'une nouvelle dynamique de travail partenarial s'est créée, qui devrait profiter au secteur AHI et au développement de la nouvelle approche. A ce stade, il semble intéressant d'identifier les freins et les conditions de réussite du concept innovant.

De nombreuses raisons peuvent expliquer l'attentisme des opérateurs, peu enclins à mettre en œuvre le LDA.

2.2.2 La défiance des professionnels de l'hébergement

Lors des entretiens, la plupart des directeurs restent sceptiques quant à l'opportunité de cette nouvelle approche que certains considèrent comme une remise en cause du travail effectué depuis 30 ans.

A) Les opérateurs sont devenus essentiellement des gestionnaires

Au delà du changement s&sémantique, en passant de l'hébergement au logement, les personnes rencontrées opposent la nécessité de préserver les emplois et la pérennité des structures. On peut assister à un glissement, voire une perte des valeurs associatives, avec des opérateurs militants pour obtenir des crédits n'appliquant pas toujours l'inconditionnalité de l'accueil. Le passage du statut de gestionnaire à celui d'acteur ayant pour objectif d'éradiquer le sans-abrisme ne semble pas possible dans l'immédiat.

Certaines associations porteuses de projets associatifs ont pu s'éloigner de leurs objectifs initiaux en devenant des gestionnaires soucieux de leur budget, leur personnel, leur projet de reconstruction. Ce constat ne concerne pas l'ensemble du secteur AHI qui représente près de 500 emplois. Les directeurs auditionnés ont souvent mis en avant que les budgets restent une de leurs préoccupations quotidiennes.

B) Une remise en cause de leur fonctionnement et de leur pouvoir d'admission

Les projets d'établissements des associations datent souvent du dépôt de dossiers devant le CROSMS, ancienne instance chargée de valider les nouvelles structures, sous réserve de financement. La refondation de l'hébergement a été perçue comme une critique de leurs actions et de leur organisation. L'obligation faite par la tutelle de

s'adapter à une nouvelle logique de travail a été ressentie pour l'essentiel d'entre eux comme une atteinte à leur savoir-faire, leur professionnalisme et leur dévouement.

Outre cette remise en cause, les professionnels de l'hébergement pratiquaient l'accueil à la porte avec une sélection à l'entrée du CHRS. La mise en place du SIAO a fondamentalement modifié les habitudes de travail. La perte de cette prérogative n'a pas été appréciée par les opérateurs dans leur grande majorité et certains opérateurs continuent à ne pas communiquer l'ensemble des places disponibles.

C) Des changements radicaux remettant en cause les pratiques professionnelles

Le logement est un droit, le considérer comme un aboutissement d'un projet d'insertion peut apparaître « comme une ineptie » selon un directeur de CHRS. Cependant, ce n'est pas le discours ambiant dans le secteur avec un ancrage fort et institutionnalisé d'un travail social classique considérant le logement pour une personne sans-abri comme une insertion réussie.

Le travail social tel qu'il est pratiqué dans les structures pose question avec un positionnement du travailleur social en expert de la prise en charge, plus ou moins déconnecté des besoins de la personne accueillie. Il semble que le travail social n'a pas changé de méthode de travail alors même que les publics ont changé avec davantage de familles, de femmes seules.

Dans les entretiens menés et au cours des journées de sensibilisation, il est apparu que nombre de directeurs et travailleurs sociaux défendaient leur travail pensant qu'il s'agissait d'une remise en cause de leurs pratiques professionnelles.

Ils affirment que la personne hébergée, pour retrouver une vie autonome, doit passer dans les étapes successives sous peine de retourner à la rue, faute d'un étayage insuffisant. Il est souvent mis en exergue les risques de décompensation d'une personne sans-domicile installée dans un logement autonome. Certains travailleurs sociaux estiment que le retour en structure risque de fragiliser la personne.

D) Transformation des places de CHRS en mesures d'accompagnement

L'objectif du LDA consiste pour un CHRS à transformer les places « en dur » en mesures d'accompagnement social. Le changement induit par cette nouvelle stratégie concerne donc l'organisation du travail par une modification du projet social et de service avec une obligation pour certains salariés de changer les habitudes de travail. On sait que le changement du cadre de travail nécessite du temps et peut susciter des craintes dans les équipes.

Mais il faut aussi considérer les incidences juridiques sur l'établissement social, sous statut CHRS, titulaire d'un arrêté d'autorisation sur 15 ans délivrée par le préfet de département après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS). Depuis la loi Hôpital, patients, santé, territoires (HPST), le comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) a été remplacé par une commission de sélection d'appel à projet (AAP). L'autorisation est un acte administratif unilatéral¹³⁸ qui a pour effet des droits et des obligations, notamment reconnu juridiquement comme un CHRS. Ainsi, les CHRS ayant une autorisation valable encore 5 ou 10 ans ne peuvent être contraints par l'Etat à transformer les places en « dur » en résidences sociales, ou toutes formes de mesure d'accompagnement. Le retrait de l'autorisation n'est possible qu'en cas de dysfonctionnements majeurs ou lors d'une évaluation externe défavorable. La transformation des places en mesure d'accompagnement nécessite la recherche du consensus, notamment par la contractualisation lors du dialogue de gestion.

E) Certaines personnes ont besoin d'un accompagnement au long cours

Le LDA n'a pas la vocation de répondre à toutes les situations d'exclusion sociale. Il existera toujours une part mineure de personnes qui n'auront pas la capacité de vivre dans un logement autonome. Le logement adapté, dont les maisons relais constituent des lieux de vie durable pour ces individus puisqu'aucune durée de séjour maximale n'est fixée.

En revanche, considérer que chaque sans-abri relève d'un CHRS pour s'insérer relève d'une posture difficilement soutenable au regard de la nouvelle sociologie des sans-abri. Des propos souvent entendus tendent à généraliser l'approche classique en escaliers comme seule réponse du traitement du sans-abrisme.

Le logement social rechigne à accueillir le public AHI au motif de la mixité sociale.

2.2.3 Les bailleurs sociaux frileux pour loger des sortants de CHRS

Le sortant de CHRS n'est pas considéré par les bailleurs sociaux comme un « locataire idéal », pour des raisons liées aux revenus des ménages et à l'accompagnement dans le maintien du logement.

¹³⁸ Un acte laissé à la seule discrétion de l'administration qui décide ou non d'autoriser un établissement

A) L'absence de revenus du travail, un frein important dans l'accès au logement

Lors de la participation aux commissions de médiation DALO et aux réunions de sensibilisation, les ressources financières des sortants de CHRS ou des personnes venant de la rue limitées au minima sociaux ne facilitent pas l'accès à un logement social. Les bailleurs sociaux préfèrent un candidat disposant de ressources supérieures issues d'un revenu du travail à une personne sans activité. On peut observer que l'absence de logements très sociaux explique aussi la difficulté pour les bénéficiaires de revenus sociaux d'entrer dans un logement du parc HLM.

B) L'accompagnement insuffisant pour l'accès et le maintien dans le logement

Lors de groupes de travail de la journée de sensibilisation, un bailleur social, soucieux d'avoir le locataire idéal, a affirmé que le sortant de CHRS devrait intégrer une maison-relais pour s'assurer de sa capacité à vivre dans un logement. Un travail important sur le changement de perception des publics CHRS devrait être engagé par le milieu associatif et l'Etat sous peine que l'accès au logement social reste insurmontable.

2.2.4 A la recherche d'une dynamique territoriale participative des acteurs

Une réforme structurelle nécessite une coordination efficace des acteurs en présence. Julien Damon considère les relations entre tous les acteurs en présence que sont les sans-abris, les médias, les associations et les pouvoirs publics comme « un jeu des quatre coins ». Force est de constater que sur le territoire, des relations entre les parties prenantes ont pu altérer la mise en œuvre du LDA.

A) La DDCS 13 et le secteur de l'hébergement

Lors du stage professionnel, il m'a été possible de constater que les relations quelquefois difficiles entre la tutelle et les partenaires associatifs accompagnés des fédérations, pouvaient être un point bloquant dans la mise en œuvre du LDA.

Les opérateurs, confrontés à la rigueur budgétaire, exercent des recours devant le tribunal interrégional de tarification sanitaire et sociale (TITSS) au motif de la baisse des crédits. Il semble difficilement concevable d'avoir des relations de confiance lorsqu'une association, chaque année, conteste les montants de la dotation globale.

De même, lors des diagnostics partagés, les associations ont montré une réticence forte à changer de modèle en se focalisant sur la poursuite de leurs activités.

Enfin, les têtes de réseau qui ont porté le LDA au niveau national ont pris des positions divergentes à l'échelon régional ne facilitant la diffusion de la nouvelle approche. Sachant que près de 90% des associations sont adhérentes à l'une ou l'autre des fédérations du secteur, il apparaît indispensable que les relations entre les acteurs soient plus équilibrées et harmonieuses dans l'intérêt des sans-abri.

B) Les relations délicates entre l'Etat et le conseil général

Un manque de coordination entre les services de l'Etat et le CG13, premier prescripteur de l'hébergement au travers des services sociaux des maisons de solidarité (MDS) peut en partie, expliquer les difficultés à mettre en œuvre la réforme de l'hébergement. Ce constat a pour origine la complexification de la répartition des compétences en matière de politiques sociales, sous l'effet de l'acte II de la décentralisation, qui a transféré le pilotage du FSL. Les relations cordiales entre la DDCS et les cadres référents n'ont pas suffi, se heurtant au fonctionnement hiérarchisé de cette collectivité où le pouvoir politique verrouille toute prise de décision. A titre d'illustration, il a été très difficile pour un cabinet d'audit social de rencontrer les représentants du CG.

La rédaction des plans départementaux démontre que chacun reste dans son domaine de compétence sans travail de concertation. L'inclusion du PDAHI dans le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) a été réduite à deux fiches en annexe.

C) Des réformes qui désorganisent les services de l'Etat

La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale (RéATE) ont été sources de désorganisation administrative dans les territoires avec des domaines de compétences peu identifiables pour les partenaires et les services de l'Etat. La dilution des compétences et des responsabilités du fait de l'interministérialité a peut-être nui à la mise en œuvre de cette politique.

On constate aussi un millefeuille administratif avec le plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD) élaboré par le CG, le plan local d'habitat (PLH) par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce sont les PLH qui prévoient l'intégration de maisons relais ou résidence accueil. Ce transfert de compétences peut rendre plus compliqué le montage de projets à vocation sociale. L'exemple de la maison-relais de la Ciotat a vu son projet repoussé devant l'opposition du voisinage. La proximité du lieu de décision peut nuire à la réalisation des projets.

Par ailleurs, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) reste le maître d'œuvre pour l'aide à la pierre du bâti et de la rénovation sauf en cas de délégation aux différents EPCI. Malgré une pénurie de grands logements (T6/T7), cette direction tient difficilement compte des besoins de logements adaptés pour des familles nombreuses.

D) La DGCS et la DIHAL, moteurs de la réforme

La DGCS et la DIHAL portent la refondation de l'hébergement par la création d'outils comme l'ENC. Cette réforme est restée inachevée tout comme la mise en œuvre de la contractualisation reportée sans nouvelle instruction pour les DDCS.

De même, la publication de la circulaire du 12 janvier 2012, ayant pour objet d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la stratégie du LDA n'a pas été comprise par l'ensemble des acteurs et les services de l'Etat. Cette temporalité a eu pour effet, selon les services de la DDCS, de créer une confusion parmi les acteurs du secteur. En effet, la généralisation du LDA a été annoncée avant le terme de la démarche originale du territoire-pilote. Pour une extension du modèle du LDA, l'évaluation du nouveau dispositif aurait facilité sa généralisation à partir de résultats concrets sur les avantages de cette approche pour les personnes sans domicile. Cette absence d'évaluation a laissé le champ aux critiques avec une remise en cause de sa légitimité, déjà contestée.

Après avoir évoqué les points de blocage, il semble intéressant de rechercher les conditions de réussite du LDA.

2.3 Les conditions de réussite liées au logement et à l'accompagnement

La première condition de réussite semble être de proposer des logements à tarif abordable et adapté aux besoins des personnes avec des charges locatives maîtrisées (2.3.1). La généralisation du LDA passe aussi par la mise en place d'un accompagnement global et personnalisé (2.3.2), l'adhésion des professionnels (2.3.3), associée à l'augmentation des places d'urgence (2.3.4).

2.3.1 Des logements disponibles pour les personnes sans-abri

L'offre de logements doit être suffisante pour permettre aux personnes vivant dans la rue d'accéder à un logement digne, autonome et adapté à leurs ressources financières. Pour accroître le nombre de LLS sur l'ensemble des territoires, la loi Solidarité Renouvellement Urbain¹³⁹ (SRU), définit les obligations¹⁴⁰ de chaque commune de plus de 3 000 habitants.

En 2012, au niveau national, sur les 500 000 logements nécessaires pour répondre aux besoins, seuls 350 000 ont été réalisés, ce qui accroît de façon continue la tension sur le logement.

Localement, selon les derniers chiffres, la production de logements reste insuffisante de façon globale. Si l'on s'intéresse aux logements destinés aux personnes ayant des ressources faibles ou constituées essentiellement de minima sociaux, on observe que 3300 logements ont été produits sur les 5 000 nécessaires pour fluidifier le parcours résidentiel des personnes accueillies. Le logement social doit accentuer ses efforts en termes de constructions de logements répondant aux critères des ressources des personnes sans-abri.

Il s'agit souvent de l'argument renvoyé par les associations rétives au changement pour refuser de réfléchir sur le LDA. L'axiome simple « pas de logement disponible, pas de LDA » ne résiste pas à l'analyse du marché. En effet, il existe sur le marché immobilier marseillais près de 200 logements vacants (T1 à T3) dans le parc privé détenu par un promoteur immobilier et acteur majeur de l'immobilier neuf.

Les associations doivent prendre le risque calculé de rechercher dans le parc privé à des loyers plus élevés pour démontrer la faisabilité de l'accès direct dans le logement de personnes issues de la rue. Ainsi, un directeur explique que le propriétaire bénéficie d'un risque zéro avec l'équipe pluridisciplinaire qui assure une astreinte H24. Cette disponibilité garantit une jouissance des lieux pour le voisinage permettant le maintien dans le logement et participe indirectement à la mixité sociale prônée par les bailleurs sociaux. De même, en cas de difficulté de paiement des loyers, l'association assume le risque financier ainsi que la remise en état du logement. Le risque de troubles de voisinage ou d'impayés réduit fortement avec un accompagnement régulier et adapté aux besoins de la personne.

Lors d'échanges avec la DDCS 13, cinq bailleurs importants de la CUMPM ont émis la volonté d'obtenir des informations sociales sur le postulant au titre de la mixité sociale. Sachant que la loi interdit cette pratique, la commission d'attribution de logement

¹³⁹ Article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000

¹⁴⁰ A savoir avoir sur son territoire 20% de LLS

(CAL), souveraine, n'attribuera pas de logement faute d'éléments d'informations suffisants. Cet objectif louable d'avoir une diversité de populations pour le bailleur nuit indirectement aux demandeurs hébergés. Un représentant des bailleurs sociaux a évoqué qu'un changement législatif en ce sens faciliterait l'entrée dans les logements des sortants de CHRS.

A contrario, l'exemple du Mans¹⁴¹, qui dispose depuis plus d'un an de 200 logements sociaux disponibles, mais qui reste toujours confronté au sans-abrisme. Ce constat met en évidence que le LDA ne peut être réduit seulement à la question du logement et doit comporter un volet renforcé sur l'accompagnement vers et dans le logement.

2.3.2 L'accompagnement, un élément essentiel du logement d'abord

L'accompagnement social apparaît comme une pièce indispensable de la réforme, dans la mesure où il est un outil qui facilite l'accès au logement mais aussi assure par la prévention le maintien dans le logement. La nouvelle logique de traitement du sans-abrisme repose sur la possibilité de proposer un accompagnement adapté aux besoins de la personne. Pour ce faire, l'accompagnement doit se diversifier, s'adapter et se développer pour devenir un accompagnement hors les murs, c'est-à-dire en dehors des structures collectives. La notion d'accompagnement s'est développée aux dépens de la relation historique entre un travailleur social et un bénéficiaire, plus de proche de l'assistance.

L'accompagnement social doit être global, portant sur l'ensemble des registres des difficultés (santé, travail, logement ...) pour mettre en œuvre un processus d'insertion et d'autonomisation. Mais aujourd'hui, l'accompagnement social reste éclaté et se superpose rendant les dispositifs peu lisibles par les usagers et les acteurs.

L'enjeu sera de mobiliser et de coordonner l'ensemble des dispositifs d'accompagnement, notamment ceux issus du secteur de l'hébergement pour réussir le logement d'abord tout en recherchant des synergies entre les nombreux dispositifs¹⁴² existants financés par la CAF et le CG. Ainsi, la CAF finance des prestations d'accompagnement dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique et de la prévention des expulsions locatives. De même, le CG contribue à travers le FSL à financer des mesures d'accompagnement social lié au logement.

Cette mosaïque d'acteurs de l'accompagnement a pour conséquence un fonctionnement souvent complexe pouvant générer des situations sociales dramatique

¹⁴¹ Participation au COPIL du LDA dans la Sarthe en date du juin 2012 dans le cadre du module interprofessionnel portant sur le Housing First

par un mauvais suivi. Pour illustrer ce point, la plupart des situations présentées à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) faisaient tous l'objet d'un suivi social, à priori sans effet au vu du montant des dettes locatives.

2.3.3 La recherche d'un consensus par l'adhésion et l'implication des acteurs

A l'évidence, les professionnels de l'hébergement apparaissent comme les mieux placés pour identifier les besoins non satisfaits et porter des innovations sociales pour lutter contre le sans-abrisme. Il est donc essentiel de rechercher le consensus afin d'obtenir l'adhésion des acteurs associatifs pour mettre en place une réforme systémique et d'envergure.

La conférence de consensus de 2009 avait permis ce travail d'échanges et de concertation avec les têtes de réseau et des représentants des associations. Néanmoins, pour emporter la conviction des acteurs, l'utilité des politiques sociales doit être démontrée sous peine de résistance au changement.

2.3.4 Le filet de l'urgence pour ne laisser personne dormir dans la rue

Il apparaît essentiel de renforcer le filet de l'urgence qui ne peut être qu'un moment de répit de repos pour les personnes sans domicile. Le principe d'inconditionnalité de l'accueil et la non remise à la rue des personnes accueillies ne sont pas suffisamment respectés au nom de l'écologie du groupe dans de nombreux CHRS et des règlements intérieurs trop contraignants.

L'hébergement d'urgence, au regard des constats faits au 115 au niveau départemental mais aussi national, doit pousser l'état à redimensionner les capacités d'hébergement d'urgence. Devant la massification de la demande d'urgence amplifiée par la crise économique, il semble nécessaire d'accroître le dispositif d'urgence sous peine de laisser des gens vivre et dormir dans la rue, ce qui ne peut être accepté pour une nation occupant le cinquième rang des pays les plus riches.

3 Perspectives et propositions autour du logement d'abord

L'approche du LDA, initiée par le gouvernement précédent, devrait se poursuivre (3.1) avec quelques ajustements. Enfin, je présente dix propositions afin que ce nouveau modèle s'inscrive dans la durée au profit des sans-abri (3.2)

3.1 Perspectives du logement d'abord

Suite aux élections présidentielles, on a observé un changement de sémantique fort avec la disparition de l'appellation « le logement d'abord ». Les ministères concernés et la DGCS n'utilisent plus ce terme trop marqué et évoque plutôt une politique « vers le logement ». La politique de refondation engagée depuis trois ans n'est pas remise en cause même s'il est nécessaire d'attendre les propositions du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté qui devrait être présenté mi-janvier.

Malgré tout, une poursuite de la réforme semble nécessaire, avec un Etat qui assume ses choix stratégiques, pour que les plus personnes défavorisées bénéficient de la solidarité de tous.

3.2 Propositions pour asseoir le logement d'abord

Les propositions présentées ci-dessous, doivent être considérées comme non-exhaustives, eu égard la complexité du secteur de l'hébergement, le travail engagé par les services de l'Etat et les opérateurs associatifs. Elles sont transposables pour certaines à d'autres départements.

3.2.1 Renforcer le métier d'inspecteur

De mon point de vue, le positionnement des IASS doit être renforcé dans ses missions régaliennes. Notre corps doit revenir à son cœur de métier pour accompagner les politiques publiques, l'inspection et une présence soutenue sur le terrain pourraient être deux leviers intéressants.

Ces inspections auront pour objet de s'assurer de la qualité de la prise en charge des personnes accueillies. La lecture de tableaux de bord remplis par les CHRS n'est suffisante pour piloter l'activité des opérateurs. Comment peut-on demander à une structure de se réformer, de changer sans en connaître le fonctionnement sur le terrain ?

Pour ce faire, un programme d'inspections sera établi en lien avec la cellule d'inspection de la DRJSCS. Celle-ci apportera son expertise ainsi qu'un appui en moyens humains pour rétablir une pratique abandonnée dans les services. Une seule inspection a été conduite sur les cinq dernières années suite un grave dysfonctionnement dans un CHRS.

Au vu des 40 CHRS recensés, il faudrait identifier deux binômes pour réaliser des inspections de deux jours à raison de deux inspections par mois. Vu la difficulté à mobiliser du personnel de catégorie A sur ces missions, ce serait une opportunité pour un secrétaire administratif de participer activement au programme des inspections. C'est un excellent levier de management pour dynamiser ses collaborateurs, souvent enfermés dans une routine administrative.

Enfin, la présence d'un représentant de la DDCS dans les commissions SIAO devrait être généralisée pour éviter que les orientations validées en commission ne soient pas remises en cause par les entretiens d'accueil réalisés par les CHRS.

3.2.2 La contractualisation, un levier essentiel pour restructurer l'offre d'hébergement et pérenniser les structures

Pendant la période de stage, j'ai pu observer des situations contrastées sur la capacité de certains opérateurs à réfléchir sur de nouvelles orientations, à se restructurer, à proposer des projets en relation avec le LDA. Certaines associations peuvent souffrir d'une absence de renouvellement de leurs cadres politiques et opérationnels empêchant le renouvellement du projet d'association et d'établissement.

Les services de l'Etat doivent chercher à redynamiser le secteur construit par strates successives depuis trente 30 ans. Cette agglomération de structures de tailles diverses, sur des publics identifiés n'est plus possible de nos jours dans un contexte budgétaire contraint.

La contractualisation doit permettre à l'inspecteur d'être le pilote de l'activité des opérateurs associatifs tant sur des objectifs qualitatifs que quantitatifs. Fin 2011, la DDCS avait programmé dans le cadre du dialogue de gestion des entretiens avec le président de l'association, le directeur et le cadre financier. L'objectif consistait, sur la base d'un diagnostic partagé, à recenser les structures qui souhaitent s'engager sur la base du volontariat vers le LDA.

Malgré ce travail colossal et bénéfique, force est de constater que les opérateurs n'ont pas été force de propositions parce que le travail préparatoire n'a pas été suffisamment partagé, laissant le LDA au stade de concept.

Aujourd'hui, l'inspecteur, en tant qu'animateur territorial, doit relancer la contractualisation comme outil de dialogue entre l'Etat et les opérateurs ainsi que les fédérations d'associations sur l'année 2013. Il s'agit bien évidemment, d'un travail collectif porté par la hiérarchie et les collègues du service.

Début janvier, l'inspecteur programme une réunion avec les représentants départementaux de la FNARS et l'union régionale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux (URIOPSS) afin de partager le diagnostic territorial et les enjeux locaux du LDA ainsi que l'évolution possible de l'offre d'hébergement.

Fin janvier, l'inspecteur doit organiser une réunion plénière avec les opérateurs du département, considéré comme le premier temps fort dans l'ébauche du dialogue. Il s'agit, pour chacune des parties, d'échanger pour qu'émerge une vision commune. L'inspecteur présentera le calendrier précis du dialogue de gestion aux partenaires.

De février à mai, les réunions bilatérales se tiendront avec les 37 opérateurs en charge d'un CHRS correspondant à 2800 places d'hébergement. A raison de 3 réunions par semaine, il est possible sur les 4 mois de tenir les délais. Cette étape décisive permettra d'échanger en face à face avec le binôme décideur sur son activité actuelle et sur les évolutions envisageables.

Courant juin, il sera temps de réunir à nouveau tous les opérateurs pour présenter le contexte budgétaire et sa déclinaison possible sur le département. La DDCS pourra retenir les opérateurs à enjeu pour une nouvelle série de rencontres bilatérales. L'Etat doit préciser les modalités de financements pour les structures s'engageant vers le LDA en leur garantissant le budget fonctionnement.

Après cette étape, les parties s'engagent par la signature du contrat dont l'objectif sera de formaliser la vision partagée de l'activité, des transformations et des moyens de l'opérateur qui résultent du dialogue de gestion.

Enfin, la DDCS assurera le suivi du contrat pour que le dialogue perdure entre la tutelle et les opérateurs. En cas de statu quo, il est possible à moyen terme que la DDCS soit confrontée à la fermeture de structures incapables de gérer un budget, cumulant des déficits importants sur plusieurs exercices.

3.2.3 Améliorer les outils à disposition de la refondation de l'hébergement

A) Affirmation de l'importance de la prévention des expulsions locatives

Pour avoir participé à une CCAPEX, il me semble que cette instance ne remplit pas son rôle à savoir éviter les mises à la rue de personnes expulsées de leur logement, alimentant le sans-abrisme. La prévention des expulsions devrait être externalisée au même titre que la commission de médiation DALO, et ce dès les premiers mois d'impayés.

A ce jour, les situations présentées constituent des cas d'école où la dette locative dépassait plus de 30 000 euros avec situations sociales dramatiques. Le chantier de la prévention des expulsions devrait être intensifié en ne mettant pas à la rue des familles qui viendront saturer les dispositifs d'hébergements.

Le nombre de dossiers vivants s'élève à 3 600 familles en situation d'impayés. L'Etat, dans le cadre d'un appel à projet, doit rechercher une association dont l'objectif sera d'assurer le maintien dans le logement en assurant le règlement ou l'annulation de la dette locative sous conditions. A l'image de certaines communes du département, des commissions locales existent pour traiter des cas d'impayés. Concernant la ville de Marseille et son volume d'impayés, il est préférable de financer une association pour ce seul territoire.

B) Sécurisation financière associations s'engageant dans le LDA.

Les opérateurs rencontrés demandent d'avoir une garantie et une visibilité sur les crédits au delà de 2012 pour faciliter la mise en œuvre du LDA. Cette recherche de stabilité financière se heurte à l'annualité du BOP 177. La question de la transformation des places d'hébergement en mesures d'accompagnements a suscité au sein des associations des craintes légitimes de réduction des budgets. Il serait utile que l'Etat rassure le monde associatif en sanctuarisant les dotations globales de financement (DGF).

Le critère économique avait été mis en avant pour justifier en partie la nouvelle approche. Cette information reprise par le milieu associatif a été perçue comme une réduction des crédits pouvant fragiliser des structures. Asseoir une réforme systémique sur une base de réduction des crédits a du nuire à sa mise en œuvre.

Le BOP 177 fait l'objet chaque année de nombreuses délégations de crédits notamment dans le dernier trimestre pour financer le plan hivernal. Cette politique qualifiée de « gestion au thermomètre » est fortement critiquée par les associations.

Le BOP présenté en loi de finance initiale 2013 (LFI) fait apparaître une augmentation globale de 2%. Il serait souhaitable de déléguer les crédits dès le début d'année pour

que chaque établissement puisse opérer des choix stratégiques tout en ayant une stabilité financière.

C) Ecoute de la parole des usagers et développement des travailleurs pairs

La loi de 2002¹⁴³ a mis près de 10 ans avant d'être appliquée dans les établissements sociaux notamment pour la participation des usagers au travers du conseil de vie sociale (CVS). La place de l'utilisateur se développe au sein des instances départementales, régionales et nationales.

Un autre moyen serait d'accorder davantage de place à l'utilisateur en recrutant davantage de travailleurs pairs dans les équipes de travail. L'expérience du programme « un chez d'abord » fait la démonstration que recourir à des travailleurs pairs, dans des conditions précises, apporte une plus-value importante dans l'amélioration de l'accompagnement.

D) La DDCS 13, appui du SIAO dans ses missions

Un après sa création, le SIAO par contractualisation, s'est engagé à créer un partenariat avec les acteurs du logement adapté et les bailleurs sociaux pour faciliter l'accès au logement et fluidifier les parcours résidentiels des usagers. Le développement du rôle d'observatoire social du sans-abrisme constitue aussi un objectif important. Le SIAO n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les structures notamment en cas de non-communication des places disponibles ou tout simplement du projet d'établissement. La DDCS en tant que tutelle, et plus particulièrement l'inspecteur veillera à ce que les associations transmettent les informations au SIAO. L'inspecteur, dans ses missions, se doit de conforter et légitimer l'action du GCSMS.

3.2.4 Créer un plateau technique d'accompagnement territorialisé

La création d'un GCSMS, détachant tous les travailleurs sociaux de leurs structures tout en leur garantissant le maintien des avantages, permettra de dégager une force de travail sociale importante. De plus, cela permettrait un partage des pratiques et un renouvellement de l'accompagnement social.

Selon les chiffres de la DDCS, plus d'une centaine de professionnels seraient mobilisables pour constituer des équipes pluridisciplinaires sur les différents territoires. Cette force d'accompagnement de grande envergure, libérée des habitudes, facilitera l'accès et le maintien dans le logement des personnes sans domicile, tout en renouvelant le travail social associé à une revalorisation salariale.

¹⁴³ Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Il s'agira de couvrir les territoires déficitaires avec des équipes mobiles et pluridisciplinaires comme celles du programme « un chez soi d'abord ». C'est un projet ambitieux qui nécessitera un fort travail en amont de concertation et de consultation avec les représentants du personnel.

3.2.5 Réquisitionner et mettre à disposition les logements vacants

Cette recommandation fait débat dans une société où le droit de la propriété privée est un pilier de notre République. Cependant, la Ministre du logement a fait une proposition sur la mise à disposition des biens de l'Eglise au bénéfice des sans-abri. Bien entendu, l'idée n'est pas nouvelle mais la réponse polie des autorités religieuses sous la forme d'une fin de non-recevoir semble clore le débat.

Néanmoins, l'Etat dispose de biens désormais vacants (casernes, domaines) qui nécessitent d'être aménagés pour offrir un accueil digne. De même, il est de notoriété publique que de nombreux logements appartenant à des fonds de pension, des banques et des assurances pourraient être réquisitionnés en application articles L. 641-1 à L. 641-14 du CCH¹⁴⁴. Ces mesures, toujours en vigueur ont permis la réquisition de 1000 logements sur Paris entre 1995 et 1996.

Sur Marseille, en 2003, la vacance de longue durée aurait concerné encore plus de 28000¹⁴⁵ logements. Ces volumes sont à prendre avec prudence car ils recouvrent des situations très variées et offrent plus ou moins de perspectives de reconquête¹⁴⁶. Pour autant, ce parc vacant peut constituer, après intervention, une des réponses aux besoins en logements, d'autant qu'il s'agit d'un parc souvent situé dans les centres anciens, bénéficiant des équipements publics et de la desserte en transports en commun.

3.2.6 Créer des lieux d'accueil à taille humaine

La critique récurrente des personnes accueillies concerne la taille des CHU. La spécificité du secteur de l'urgence induit de grandes structures où l'accueil est minimal et le confort souvent spartiate avec des dortoirs à plus de 10 lits. Il faut donc réfléchir à des structures de taille raisonnable où la personne peut être accueillie dans des conditions respectant sa dignité.

¹⁴⁴ En référence à l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945 portant sur la réquisition de logement en temps de crise

¹⁴⁵ Source : Electricité de France (EDF).

¹⁴⁶ Le parc trop délabré ou inadapté peut faire l'objet d'une démolition et la situation de vacance peut-être liée au comportement patrimonial des propriétaires

Lors d'une VSD portant sur la campagne hiver, un responsable d'un accueil de jour a rappelé la nécessité de conserver du lien social dans les structures.

Ainsi, lors d'une période de grand froid (niveau 3), elle a accueilli les personnes sans domicile orientées par la maraude, qui refusent systématiquement les hébergements d'urgence au motif de la violence et des contraintes notamment l'interdiction d'avoir un chien. Cette expérimentation sociale démontre que le secteur AHI peut-être source d'innovations sociales méritoires. La DDCS a financé ce surcroît d'activité et démontre que les structures peuvent et doivent s'adapter aux nouveaux besoins des sans-abri.

3.2.7 Introduire la nouvelle approche dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux

L'introduction du concept du LDA dans la formation des travailleurs sociaux s'avère une condition essentielle sous peine de retarder son développement. Les jeunes travailleurs sociaux seront les vecteurs de diffusion du LDA et du renouvellement des pratiques professionnelles.

Pour cela, dès aujourd'hui, il serait envisageable pour un inspecteur d'intervenir dans la formation initiale pour présenter la réforme de l'hébergement sur la base d'un contenu pédagogique construit par la FEANTSA sur les aspects théoriques de part son expertise et les réalités du territoire par l'inspecteur chargé de la mise en œuvre du LDA. Ce temps d'enseignement devrait se substituer aux heures de cours dédiés à l'hébergement et au parcours en escaliers. Une semaine de cours pourrait constituer un bloc d'enseignement suffisant pour que le LDA soit clairement identifié comme la nouvelle politique en faveur des sans-abris.

Enfin, pour convaincre les travailleurs sociaux, les témoignages de collègues francophones pourraient être des moyens à considérer. De même, il est possible d'organiser des journées de formation avec l'appui du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) auprès des travailleurs sociaux du CG et de la CAF.

3.2.8 Mieux articuler et renforcer le lien entre le sanitaire et le social

Depuis la séparation des champs sanitaire et social, on peut observer, malgré la volonté commune de la DDCS 13 et de l'ARS, des difficultés à collaborer pour la prise de publics comme les sans-abris. L'exemple de la maison-relais où chacune des parties se limite à financer son domaine d'activité sans prendre en considération une prise en charge sociale de la personne. La charte d'Ottawa rappelle que la promotion

de la santé ne se limite pas aux seuls soins de santé d'où notre obligation à travailler en partenariat.

3.2.9 Créer un guide local du logement d'abord

La proposition de rédiger un guide en partenariat avec la FNARS locale, à destination des travailleurs sociaux du département, devrait permettre d'avoir un niveau d'informations plus hétérogène pour dépasser les préjugés et les lieux communs sur le LDA.

Cet outil pourra faire l'objet d'une déclinaison pour les sans-abri rassemblant l'ensemble de leurs droits et devoirs avec l'inventaire des structures à leur disposition.

La rédaction et l'impression devront être finalisées avant la fin de l'été avec un format de poche avec une diffusion par les équipes de terrain et des travailleurs sociaux.

3.2.10 Solidarité entre les départements pour une meilleure utilisation des ressources

Face au constat de saturation du logement et des dispositifs d'hébergement, il semble que la proposition d'orienter des personnes sans-domicile vers des zones moins tendues pourrait être envisagée avec leur consentement.

Sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, il n'est pas possible de recourir aux départements voisins. Il faut élargir cette possibilité sur l'ensemble du territoire national.

A ma connaissance, Le Mans, 150 000 habitants, préfecture de la Sarthe, département rural, dispose de 200 logements sociaux disponibles vacants. Il serait envisageable, avec l'accord des personnes qui sollicitent les dispositifs d'hébergements, de leur proposer ce nouveau choix d'orientation. Cela peut-être une solution pour fluidifier l'accès à l'hébergement sur les Bouches-du-Rhône et permettre à des personnes sans solution d'envisager un nouveau départ dans la vie.

Conclusion

Le diagnostic réalisé pour la rédaction du mémoire confirme, pour le territoire, la nécessité de s'engager plus en avant dans le logement d'abord. En effet, le secteur de l'hébergement ne doit pas renoncer à sa mise en œuvre tant le statu quo n'est pas envisageable au regard de l'inefficacité du système actuel pour lutter contre le sans-abrisme.

Néanmoins, cette réforme systémique nécessitera un calendrier moins contraint au vu des difficultés rencontrées, notamment pour convaincre les opérateurs et les travailleurs sociaux des bénéfices de cette nouvelle approche. Réformer le secteur de l'hébergement dans un contexte de saturation chronique, contraint l'Etat à rechercher le consensus le plus large possible.

Les limites du travail conduit concernent l'étendue et la complexité du sujet traité, avec une difficulté supplémentaire relative au fait que la mise en œuvre du logement d'abord sur le département n'a pas été satisfaisante.

D'un point de vue méthodologique, le diagnostic ne pouvait que porter sur le secteur de l'hébergement classique pour mettre en avant les apports du logement d'abord. Le logement d'abord, réforme systémique de l'hébergement soulève la question de la pérennité des politiques sociales confrontées aux réalités de terrain

Les actions préconisées pour la plupart d'entre elles nécessitent la recherche d'un consensus des acteurs tout en recherchant une synergie plus forte entre l'échelon régional et départemental au sein de la cohésion sociale.

D'un point de vue professionnel, réaliser le stage professionnel au sein de la DDCS 13 s'est avéré une option positive pour ma prise de poste en délégation territoriale de l'ARS. En effet, la transversalité se révèle indispensable dans la conduite de projets en tant qu'inspecteur de l'action sanitaire et sociale.

Les dernières propositions issues de la conférence sociale du 15 décembre 2012 doivent être concrétisées dans les faits notamment pour les 8 000 places d'hébergement supplémentaires pour que des familles expulsées avant la trêve hivernale ne dorment dans la rue.

Bibliographie

Article de périodiques

Support électronique

- ANGOTTI M. « La participation des invisibles », *Esprit*, 2012/10 Octobre, p. 62-79. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-10-page-62.htm>
- BALLAIN R., 2011, « Quelles perspectives pour les personnes privées de logement ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 59-70. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2011-1-page-59.htm>
- BAUDRY S. et WEYMULLER L., 2011, « Le droit au logement opposable, un droit effectif ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 71-74. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2011-1-page-71.htm>
- BLANC M., CLÉMENT S., 2004, « Éditorial », *Espaces et sociétés*, 2004/1 n° 116-117, p. 15-27. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2004-1-page-15.htm>
- BLANC M., 2004, « Compte rendu thématique » Sans-abri et sans logis, *Espaces et sociétés*, 2004/1 n° 116-117, p. 259-266. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2004-1-page-259.htm>
- BRUNETEAUX P., 2007, « Les politiques de l'urgence à l'épreuve d'une ethnobiographie d'un SDF », *Revue française de science politique*, 2007/1 Vol. 57, p. 47-67. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2007-1-page-47.htm>
- COLOOS B., 2012, « Quelques faits sur la crise du logement », *Esprit*, 2012/1 Janvier, p. 104-118. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-1-page-104.htm>
- CRISTOFOL G., 2012, « L'hébergement privé, une forme de « suppléance sociale » », *Connexions*, 2012/1 n° 97, p. 137-151. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-connexions-2012-1-page-137.htm>
- DAMON J., 2003, « Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des « SDF » », *Déviance et Société*, 2003/1 Vol. 27, p. 25-42. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2003-1-page-25.htm>

- DAMON J., 2006, « Logement social et question sociale », *Projet*, 2006/5 n° 294, p. 33-40. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet <http://www.cairn.info/revue-projet-2006-5-page-33.htm>
- DAMON J., 2009, « Zéro SDF, est-ce possible ? », *Population & Avenir*, 2009/5 n° 695, p. 4-9[visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2009-5-page-4.htm>
- DOUTRELIGNE P., 2008, « La crise du logement est-elle inéluctable ? », *Vie sociale et traitements*, 2008/1 n° 97, p. 11-13. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-vie-sociale-et-traitements-2008-1-page-11.htm>
- DUBUS P., 2008, « Les nouveaux enjeux de l'hébergement en institution médico-sociale », *Vie sociale et traitements*, 2008/1 n° 97, p. 42-44. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-vie-sociale-et-traitements-2008-1-page-42.htm>
- FABRE B., 2011 ; « Le poids du logement dans le budget des ménages », *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 33-35. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2011-1-page-33.htm>
- FIRDION J.-M., 2005, « Différentes approches du phénomène des personnes sans domicile », *Population*, 2005/4 Vol. 60, p. 569-585. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-population-2005-4-page-569.htm>
- GABORIAU P., 2004, « Mettre les questions à la question » Travail de terrain et raisonnement sur les « sans-logis », *Espaces et sociétés*, 2004/1 n° 116-117, p. 111-123. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2004-1-page-111.htm>
- GARCIA B., 2011, « État d'urgence pour l'urgence sociale », *Empan*, 2011/4 n° 84, p. 45-49. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-empan-2011-4-page-45.htm>
- GUIBERT-LASSALLE A., 2006, « Identités des SDF », *Études*, 2006/7 Tome 405, p. 45-55. Article disponible en ligne à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-etudes-2006-7-page-45.htm>
- LEROUX N., 2008, « Qu'est-ce qu'habiter ? » Les enjeux de l'habiter pour la réinsertion, *VST - Vie sociale et traitements*, 2008/1 n° 97, p. 14-25. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-vie-sociale-et-traitements-2008-1-page-14.htm>
- MAESTRACCI N. et al. 2012, « La pauvreté, une question politique globale », *Esprit*, 2012/10 Octobre, p. 46-61. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-10-page-46.htm>

- MARPSAT M., 2004, « Les personnes sans domicile ou mal logées », *Travail, genre et sociétés*, [en ligne], 2004/1 N° 11, p. 79-92. : <http://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2004-1-page-79.htm>
- MURAT H., 2011, « Il fait froid, il fait nuit », *Empan*, 2011/4 n° 84, p. 38-44. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-empan-2011-4-page-38.htm>
- NAHUM N., 2012, « Trois principes pour reconstruire le logement social », *Esprit*, 2012/1 Janvier, p. 120-133. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-1-page-120.htm>
- PAUGAM S., 2008, « Les formes de la pauvreté en Europe », *Regards croisés sur l'économie*, 2008/2 n° 4, p. 8-18. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2008-2-page-8.htm>
- PLIEZ E., 2012, « Les personnes à la rue et le logement d'urgence » Pour une nouvelle approche : le logement d'abord, *Esprit*, 2012/10 Octobre, p. 109-121. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-10-page-109.htm> .
- PINTE E et al. 2012, « Peut-on mener une politique de la fraternité ? », *Projet*, 2012/4 n° 329, p. 52-59. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-projet-2012-4-page-52.htm>
- ROBERT C., « Le logement, à la marge de l'action politique », *Esprit*, 2012/1 Janvier, p. 56-65. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-1-page-56.htm>
- THALINEAU A., 2002, « L'hébergement social : espaces violés, secrets gardés », *Ethnologie française*, 2002/1 Vol. 32, p. 41-48. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-ethnologie-francaise-2002-1-page-41.htm>
- TULEU F., 2011, « Cette année encore, l'hiver reviendra au mois de décembre... », *Empan*, 2011/4 n° 84, p. 32-37. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-empan-2011-4-page-32.htm>
- VASSORT M., 2004, « J'habite pas, je suis de partout » Les jeunes errants à Marseille, une question politique, *Espaces et sociétés*, 2004/1 n° 116-117, p. 79-92. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2004-1-page-79.htm>
- VIDAL-NAQUET P.A., 2005, « Le paradoxe de l'urgence sociale », *Projet*, 2005/1 n° 284, p. 10-17. [visité le 06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-projet-2005-1-page-10.htm>
- ZENEIDI-HENRY D. FLEURET S., 2007, « Fixes sans domicile, réflexion autour de la mobilité des SDF », *L'Espace géographique*, 2007/1 Tome 36, p. 1-14. [visité le

06/09/2012], disponible sur Internet : <http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2007-1-page-1.htm>

Support papier

- BROUSSE C., 2006, « Sans-abri, une enquête d'exception », *Economie et statistiques*, n°391-392, p. 35-64.
- CLANCHE F., 1998, le classement des situations de logement : les sans-domicile dans des nomenclatures générales, *Sociétés contemporaines*, n°30, p. 181-196.
- JOIN-LAMBERT M.-T., 2006, « Sans-abri, une enquête d'exception », *Economie et statistiques*, n°391-392, p. 3-14.
- LHUILIER D., 2002, « Comptes rendus d'ouvrages », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 2002/18 Vol. VIII, p.201-205.

Textes législatifs

Lois

Support papier

- Loi 74-955 du 19 novembre 1974 étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du Code de la famille et de l'aide sociale du Code du travail. Journal officiel du 20 novembre 1974, 11643-11675.
- Loi 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Journal officiel du 1 juillet 1975, 6607-6651
- Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Journal officiel du 1 juillet 1975, page 6607-6710
- Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Journal officiel, n°289 du 14 décembre 2000, 19777-19829
- Loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Journal officiel du 3 janvier 2002, 124-171
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Journal officiel n°15, du 19 janvier 2005, 864-952
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Journal officiel n°55, du 6 mars 2007, 4190-4281
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Journal officiel, n°0073 du 27 mars 2009, 5408-5520

Décrets

Support papier

- MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE. Décret 2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, Journal officiel, n°153 du 4 juillet 2001, page 10682-10689
- MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. Décret n° 2011-176 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable. Journal officiel, n°0039 du 16 février 2011, page 2890-2896
- MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. Décret n° 2012-415 du 23 mars 2012 relatif au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement prévu à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation. Journal officiel, n°0076 du 29 mars 2012, page 5682-5684

Arrêtés

Support papier

- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ. Arrêté du 11 avril 2011 portant agrément d'une expérimentation d'actions médico-sociales « Un chez-soi d'abord » en faveur de personnes en situation de précarité. Journal officiel, n°0097 du 24 avril 2011 page 7332-7336

Circulaires

Support papier

- DIRECTION GENERALE DE L'ACTION SOCIALE. Circulaire DGAS/1A n° 2002-388 du 11 juillet 2002 relative à la participation financière des personnes accueillies dans les CHRS à leurs frais d'hébergement et d'entretien. Bulletin officiel, n° 2002/30 du 15 août 2002, 2653-2654
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT Circulaire n° DGAS/1A/LCE/2007/90 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. Circulaire n°2008- du 8 avril 2008 relative aux résidences hôtelières à vocation sociale. Texte non paru.

- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITE ET DE LA VILLE. Circulaire N°DGAS/LCE 1A/2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement. Bulletin officiel Santé – Protection sociale – Solidarité, n° 2010/1 du 15 février 2010, 276-290
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS. Circulaire N° DGCS/USH/2010/252 du 7 juillet 2010 relative au service intégré d'accueil et d'orientation. Bulletin officiel Santé – Protection sociale – Solidarité, n° 2010/9 du 15 octobre 2010, 297-320.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS. Circulaire N° DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion. Bulletin officiel Santé – Protection sociale – Solidarité, n° 2010/9 du 15 octobre 2010, 321-352.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE. Circulaire N° CABINET/2012/04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord. Bulletin officiel Santé – Protection sociale – Solidarité, n° 2012/4 du 15 mai 2012, 501-504.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE. Circulaire Cabinet/2012/133 du 29 mars 2012 relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation. Bulletin officiel Santé – Protection sociale – Solidarité n° 2012/4 du 15 mai 2012, 501-504

Instructions ministérielles

Support papier

- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE. Instruction interministérielle DGCS/USH/DIHAL/2011/86 relative à la mise en place de la fonction de référent personnel dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Bulletin officiel Santé – Protection sociale – Solidarité n° 2011/4 du 15 mai 2011, 241-243

Rapports

Support papier

- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, 2012, *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)*, 185 p.
- HOFFMAN-RISPAL D., RICHARD A., 2012, *Evaluation de la politique de l'hébergement d'urgence*, 708 p.

- FONDATION ABBE PIERRE, 2012, *17ème rapport annuel : L'état du mal-logement en France*, 228 p.
- COUR DES COMPTES, 2011, *Rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile de la pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, 507 p.

Guides ministériels

Support papier

- DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE, DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'HEBERGEMENT ET A L'ACCES AU LOGEMENT, DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES, 2011, *Référentiel national des prestations du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion*, 67 p.
- DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE, DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'HEBERGEMENT ET A L'ACCES AU LOGEMENT, DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES, 2011, *Référentiel national de l'accompagnement vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée*, 44 p.

Etudes

Support papier

- MAINAUD T., 2010, *Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale. Premiers résultats de l'enquête ES 2008*, Études et Résultats, DREES, n° 738.
- MAINAUD T., 2011, *L'hébergement social (hors urgence) : 70 000 personnes sans logement accueillies en établissements. Résultats de l'enquête ES 2008*, Études et Résultats, DREES, n° 766.
- MAINAUD T., 2011, *L'hébergement d'urgence en CHRS, enquête ES 2008*, Études et Résultats, DREES n°777.

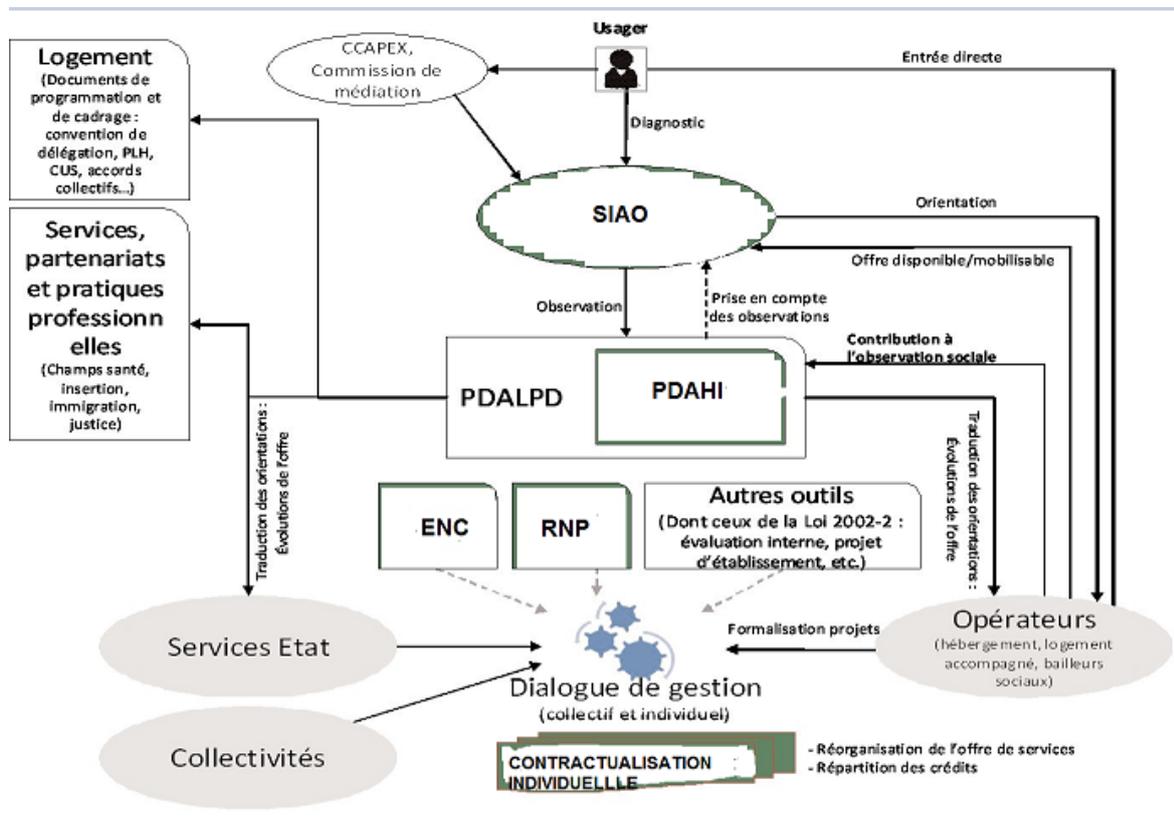
Liste des annexes

- I) Liste des personnes rencontrées
- II) Nouveau schéma de gouvernance du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion
- III) Schéma du parcours en escaliers
- IV) Schéma de la logique du logement d'abord
- V) Tableau des capacités départementales de places d'hébergement
- VI) Tableau de sorties vers le logement, année 2011
- VII) Tableau comparatif de la Banque de données sociales locales

I) Liste des personnes rencontrées

Association Organisme	Nom – Prénom	Emploi	Public	Date, lieu et heure de l'entretien
Station Lumière	Mme Kerléguer	Directrice CHRS	Tout public	12 septembre à 9h - 53 av Guillaume DULAC Villa Bianco 13600 LA CIOTAT
Hospitalité pour les femmes	M. Gambicchia	Directeur CHRS	Femmes	13 septembre à 14h - 27 rue Curtel 13010 MARSEILLE
La Caravelle	Christophe Magnan	Directeur CHRS	Tout public	Vendredi 14 septembre 9h, 27 bd Merle 13012 MARSEILLE
Habitat Alternatif Social	Eric Kerimel de Kerveno	Directeur CHRS	Tout public	Jeudi 20 septembre 16h, 10 bd d'Athènes 13001 MARSEILLE
SARA – GHU	Jean-Jacques MERLIN	Directeur CHRS	Tout public	Lundi 24 septembre 9h30, 41 bd de la fédération 13004 métro chartreux
Logisol	Sylvain RASTOIN	Directeur	Tout public	Mardi 25 septembre 9h30, 33, rue Sénac 13001 Marseille
SIAO	Thomas Scandellari	Coordonnateur SIAO	Tout public	Mercredi 26 septembre 9h, 8, Bd Salvator 13006, Marseille
POLIDORI	François Albertini	Directeur	Tout public	2 octobre 14h, 212 rue des pintchinnas 13100 Aix-en- Provence
ALPA	Julie Konarkowski	Animatrice SIAO du Pays d'Aix	Tout public	2 octobre 14h, 212 rue des pintchinnas 13100 Aix-en- Provence
SIAO	Odile Dugier	Coordonnatrice SIAO Aix	Tout public	2 octobre 14h, 212 rue des pintchinnas 13100 Aix-en- Provence
SPES	Audrey CHARRIER	Animatrice SIAO du pays d'Aix	Sortants de prisons	2 octobre 14h, 212 rue des pintchinnas 13100 Aix-en- Provence
FNARS	Gérard Vives	Délégué régional	Fédération	12 octobre 9h30, siège FNARS 56, rue Paradis 13006 MARSEILLE

II) Nouveau schéma de gouvernance du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion



Il s'agit là d'un schéma qui illustre la complexité de l'architecture globale du secteur de l'hébergement et des relations entre les différents acteurs.

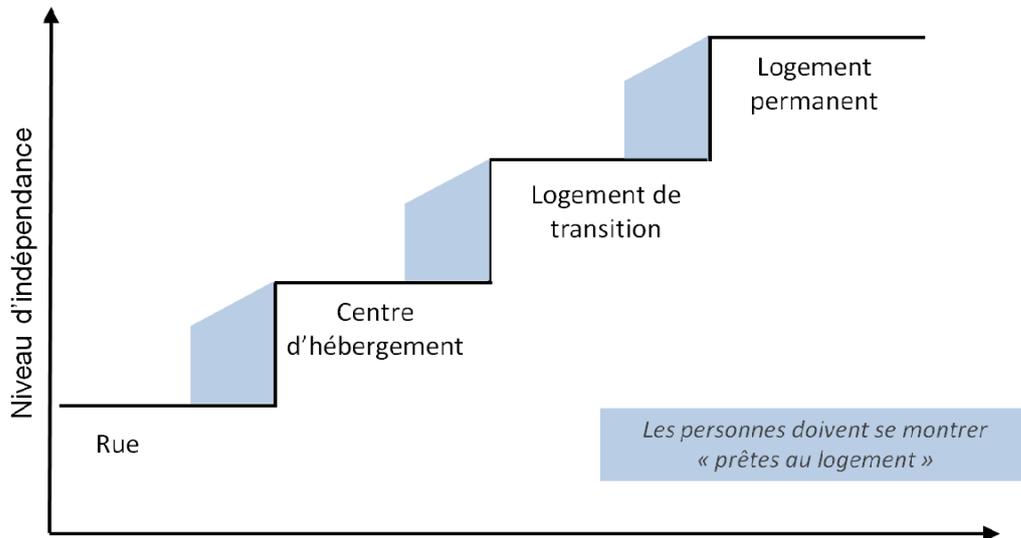
Il présente aussi les liens entre les nombreux outils créés pour permettre à la nouvelle approche dirigée vers le logement, le logement d'abord, de devenir le nouveau modèle.

Pour ce qui concerne le territoire des Bouches-du-Rhône, les outils existent mais il faudra un délai supplémentaire pour que chacun des acteurs trouvent sa place pour un fonctionnement harmonieux du nouveau modèle.

III) Schéma de la logique du parcours en escaliers

La stratégie du « Logement d'abord »

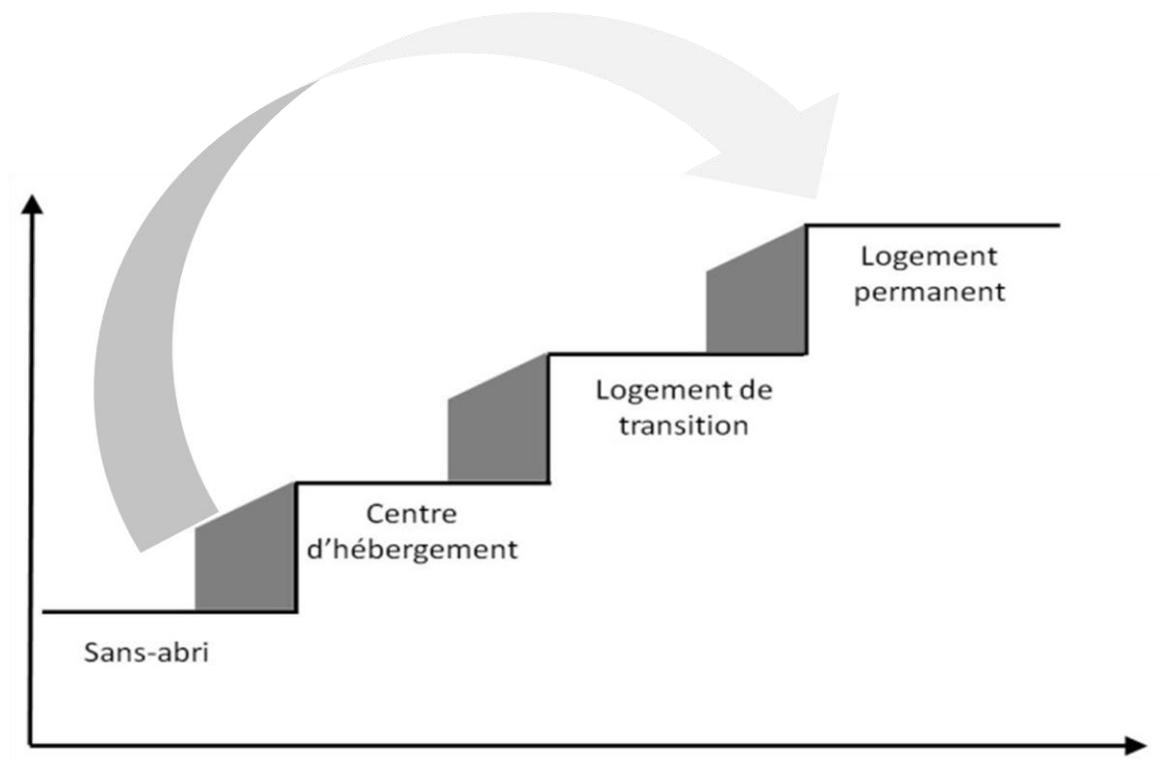
Constat de départ : le parcours en escalier



Le document ci-dessus illustre simplement la succession d'étapes pour une personne sans-domicile avant d'accéder à un logement autonome.

La logique du parcours en escaliers considère le logement comme l'aboutissement d'un parcours d'insertion réussi.

IV) Schéma de la logique du logement d'abord



Le logement est considéré comme le point de départ par l'accès à un logement pérenne et adapté. L'hébergement devient subsidiaire, réservé aux personnes les plus éloignées du logement

V) Tableau des capacités départementales de places d'hébergement

CAPACITES DES DISPOSITIFS DES BOUCHES-DU-RHONE AU 31 OCTOBRE 2012		MARSEILLE-AUBAGNE-LA CIOTAT	AIX-VITROLLES-ROQUE d'ANTHERON	SALON-MARTIGUES-ETANG DE BERRE	ARLES	TOTAL
Hébergement	<i>Places d'urgence hivernale</i>	266	21	12	30	329
	<i>Places d'urgence à l'année</i>	425	6	18	0	449
	<i>Nuitées d'hôtel hivernales</i>	0	0	0	0	0
	<i>Equivalent places</i>	0	0	0	0	0
	<i>Nuitées d'hôtel à l'année</i>	8793	0	0	0	0
	<i>Equivalent places</i>	24	0	0	0	24
	Sous total Urgence	715	27	30	30	802
	<i>Places de CHRS Urgence</i>	390	25	12	0	427
	<i>Places de CHRS Insertion</i>	969	360	50	60	1439
	<i>Places de CHRS stabilisation</i>	111	0	16	20	147
	Sous total CHRS	1470	385	78	80	2013
	Sous total Hébergement	2185	412	108	110	2815
Logement adapté	<i>Résidence sociale ex-FTM</i>	2247	306	1899	44	4496
	<i>Résidence sociale ex-FJT</i>	590	76	80	96	842
	<i>Résidence sociale autres publics</i>	723	0	180	123	1026
	Sous total résidences sociales	3560	382	2159	263	6364
	<i>Logement ALT</i>	515	70	120	41	746
	<i>Maisons relais</i>	298	0	0	0	298
	<i>Résidences accueil</i>	25	0	0	0	25
	Sous total Logement adapté	4398	452	2279	304	7433
TOTAL GENERAL		6853	864	2387	414	10248

Ce tableau élaboré par mes soins dans le cadre de l'actualisation du PDAHI devait permettre une lecture rapide par territoire. Il est facile d'observer que Marseille dispose des 2/3 des places d'hébergement du département. Une autre particularité concerne le logement adapté qui regroupe plus de 72% du total des places.

Enfin, l'hébergement d'urgence, essentiel pour que personne ne dorme dans la rue, est limité à 1229 places.

VI) Tableau de sorties vers le logement, année 2011

Dispositif	Nombre de personnes hébergées	Nombre de personnes sorties	Taux de sortie global	Taux de sortie vers le logement ordinaire	Taux de sortie vers le logement adapté (sorties)	Taux de sortie sans solution	Taux de retour en famille ou chez un tiers	Taux de sortie vers autre hébergement
Places U hiver	NC	NC	NC	NC	NC			
Places U année	1 029	490	47.62 %			42.37 %		5.25 %
Nuitées hôtel hiver	NC	NC						
Nuitées hôtel année	NC	NC						
CHRS Urgence	3 400	1 447	42.56 %	2 %	1.18 %	16.32 %	2.44 %	10.06 %
CHRS Insertion	2 560	1 344	52.50 %	19.34 %	6.25 %	15.23 %	7.46 %	3.12 %
CHRS Stabilisation	775	541	69.81 %	12.65 %	8.90 %	5.03 %	3.10 %	6.45 %
RS ex-FTM	4 539	716	15.77 %	4.69 %	1.10 %	3.13 %	6.04 %	0.62 %
FJT	532	243	45.68 %	21.05 %	3.76 %	6.39 %	14.47 %	0
Autres RS	1 127	237	21.03 %	10.47 %	2.04 %	3.64 %	3.64 %	1.24 %
Logement ALT	3 901	1 082	27.74 %	8.77 %	1.03 %	1.49 %	1.44 %	0.46 %
Pensions famille	237	74	31.22 %	21.10 %	0 %	6.33 %	3.38 %	0.42 %
Résidences Accueil	34	9	26.47 %	2.94 %	8.82 %	11.76 %	2.94 %	0
Total	18 134	6 183	34.10 %	8.26%	2.94 %	9.45 %	4.16 %	2.94 %

Ce tableau permet de visualiser le taux de sortie par rapport aux différents dispositifs d'hébergement. Il se lit de la façon suivante : 47,62 % des personnes hébergées en place d'urgence à l'année sont sorties au cours de l'exercice. 42,37 % d'entre elles sont sorties sans solution et 5,25 % sont sorties vers un autre hébergement (soit 42,37 %+ 5,25 % = 47,62 %).

Il faut noter le taux de sortie vers le logement ordinaire qui ne concerne que 8.26% des personnes hébergées en deçà de l'objectif national de 30%. Cela pose la question de l'efficacité du parcours en escaliers dont l'objectif est d'assurer l'insertion par le logement.

VII) Profil territorial des Bouches du Rhône (source Banque de données sociales locales)

1. Minima sociaux, Revenus			
1.0.01. Proportion de bénéficiaires du dispositif RSA dans la population	10,10%	2011	INSEE, CNAF, MSA
1.1.01 Proportion de bénéficiaires du dispositif RMI dans la population des moins de 65 ans	11,20%	2008	INSEE, CAF, MSA
1.1.02 Proportion de familles monoparentales dans les allocataires du RMI	28,50%	2008	CAF, MSA
1.1.03 Proportion des droits RMI ouverts depuis 2 ans et plus	64,50%	2008	CAF
1.1.04 Proportion d'allocataires du RMI de moins de 30 ans	17,80%	2008	CAF, MSA
1.1.05 Proportion d'allocataires du RMI de 50 ans et plus	25,80%	2008	CAF, MSA
1.2.01 Proportion d'allocataires de l'API parmi les femmes de 15 à 49 ans	0,00%	2011	INSEE, CAF, MSA
1.3.01 Proportion d'allocataires de l'AAH parmi la population des 20 à 59 ans	3,60%	2008	INSEE, CAF, MSA
1.4.01 Proportion d'allocataires de l'ASS parmi la population active	0,70%	2011	INSEE, UNEDIC
1.5.01 Proportion d'allocataires de l'allocation supplémentaire vieillesse et de l'ASPA parmi la population des 60 ans et plus	6,80%	2010	CNAV, MSA
1.6.01 Proportion d'allocataires RMI ou API ou AAH dans l'ensemble des ménages	16,90%	2008	INSEE, CAF, MSA
1.6.02 Proportion d'allocataires RMI ou API ou AAH ou ASS ou ASV dans l'ensemble des ménages	4,30%	2010	CNAF, MSA, UNEDIC
1.6.03 Proportion d'allocataires dépendant des prestations	15,30%	2008	INSEE, CAF
1.7.01 Revenu annuel moyen par foyer fiscal imposé	34 117	2007	Direction Générale des Impôts
1.7.02 Proportion de foyers fiscaux non imposés	46,70%	2007	Direction Générale des Impôts
2. Marché du travail, Chômage			
2.1.01 Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 31/12	105 542	2009	ANPE, DARES
2.1.02 Demandeurs d'emploi par sexe et âge au 31/12	48 731	2009	ANPE, DARES
2.1.03 Jeunes demandeurs d'emploi selon le diplôme au 31/12	18 011	2009	ANPE, DARES

2.2.01 Taux de chômage moyen annuel (au sens du BIT)	14,00%	2008	INSEE
2.2.02 Nombre d'entrées au chômage	245 044	2009	ANPE, DARES
2.2.03 Nombre de sorties du chômage	216 876	2009	ANPE, DARES
2.2.04 Proportion de chômeurs de longue durée au 31/12	26,10%	2009	ANPE, DARES
2.2.05 Proportion de chômeurs de très longue durée au 31/12	5,30%	2009	ANPE, DARES
2.2.06 Proportion de chômeurs de longue durée de moins de 25 ans au 31/12	11,30%	2009	ANPE, DARES
2.2.07 Proportion de chômeurs de longue durée de 25 ans à 49 ans au 31/12	26,80%	2009	ANPE, DARES
2.2.08 Proportion de chômeurs de longue durée de 50 ans et plus au 31/12	39,50%	2009	ANPE, DARES
3. Logement			
3.1.01 Taux d'équipement en logements sociaux (parc public)	35,7‰	2010	DDE, DRE, Ministère Equipement et Logement, INSEE.
3.2.01 Expulsions locatives, commandements à quitter les lieux	0,5‰	2003	DDASS, INSEE.
4. Formation, Retard scolaire			
4.2.01 Proportion d'enfants du collège ayant 16 ans et plus à la rentrée	9,3‰	2010	D.P.D. - MEN, Inspections d'académie, Rectorat
5. Santé, Accès aux soins			
5.2.01 Proportion de bénéficiaires de la couverture maladie universelle de base	6,30%	2010	CNAM-TS, INSEE
5.2.02 Proportion de bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire	10,00%	2010	CNAM-TS, Caisses Centrale de MSA, CANAM, INSEE
6. Protection de l'enfance, Prévention des risques			
6.1.01 Accueil provisoire des mineurs et jeunes majeurs	1,1‰	2009	DREES, enquête Aide sociale - INSEE
6.1.03 Action éducative à domicile	0,5‰	2009	Enquête Aide sociale de la DREES auprès des conseils généraux, INSEE
6.1.04 Action éducative en milieu ouvert	6,2‰	2009	Enquête Aide sociale de la DREES auprès des conseils généraux, INSEE
6.1.05 Taux de placements des enfants accueillis à l'ASE	6,3‰	2009	Enquête Aide sociale de la DREES auprès des conseils généraux, INSEE
6.2.01 Taux de décès par suicide déclaré	0,1‰	2008	INSERM, INSEE.

SAVELLI

DAVID

Mars 2013

Inspecteurs de l'action sanitaire et sociale

Promotion 2011-2013

Le logement d'abord, une nouvelle politique pour les sans-abri : l'exemple des Bouches-du-Rhône

Résumé :

La mise en œuvre du logement d'abord, nouvelle approche dirigée vers le logement, sur les Bouches-du-Rhône, sert de support à notre travail.

Malgré un constat de saturation des dispositifs actuels, nous nous interrogerons sur les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre opérationnelle dans le cadre d'une démarche originale dite « territoire pilote ».

Les échanges avec l'ensemble des parties prenantes ont permis d'identifier les difficultés et les conditions de réussite de cette nouvelle stratégie, véritable réforme systémique.

Malgré la complexité du secteur de l'hébergement, des propositions, non exhaustives et adaptées au territoire, concluent l'analyse afin que le concept du logement d'abord se concrétise et constitue une avancée pour lutter contre le sans-abrisme.

Mots clés : LOGEMENT D'ABORD, SANS-ABRI, SANS-DOMICILE, SDF, HEBERGEMENT, BOUCHES-DU-RHÔNE, HOUSING FIRST, EXCLUSION, CHRS, LOGEMENT, SANS-ABRISME, POLITIQUES SOCIALES, MARSEILLE

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.