

E H E S P

Ecole des hautes études
en santé publique

**Inspecteur de l'Action Sanitaire et
Sociale**

Promotion : **2006-2008**

Date du Jury : **mars 2008**

**La mise en œuvre des places de stabilisation
dans le cadre du Plan d'Action Renforcé pour les
Sans Abri :
Enjeux et perspectives dans le département du
RHONE**

**Geneviève FAIVRE-
SALVOCH**

Remerciements

Je tiens à remercier Monsieur MAY, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du RhÔNE, ainsi que l'équipe de direction, pour l'accueil et le soutien lors de mon stage à la DDASS du Rhône,

Je remercie Madame ESPINASSE, inspectrice principale, maître de stage, ainsi que Madame GAY, chef de service à la DDASS du Rhône, pour la disponibilité dont elles ont fait preuve,

Je remercie tout le service Veille et Action Sociales de la DDASS du Rhône pour son accueil,

Je remercie également toutes les personnes que j'ai pu rencontrer au cours des entretiens pour la disponibilité dont elles ont fait preuve,

Je remercie toutes les personnes qui m'ont apporté du soutien pendant cette formation.

Sommaire

Introduction	1
1 LA NOTION DES SANS ABRI : UNE QUESTION DE NATURE COMPLEXE À LAQUELLE LES POUVOIRS PUBLICS TENTENT DE REMÉDIER DEPUIS PLUS DE VINGT ANS.....	5
1.1 Les personnes sans abri : une population hétérogène qu’il est difficile de quantifier.....	5
1.1.1 Une population aux caractéristiques plurielles.....	5
1.1.2 Malgré des caractères communs, cette population présente une certaine hétérogénéité.....	8
1.1.3 Une quantification difficile.....	11
1.2 L’action publique mise en œuvre pour la prise en charge des sans abri	12
1.2.1 Les différentes formes de l’action publique.....	12
1.2.2 La gestion des politiques publiques à travers les outils statistiques et les évaluations.....	17
1.2.3 Le financement des politiques publiques en faveur des personnes sans abri et ses modalités.....	21
1.3 L’organisation du dispositif à l’échelle nationale et au niveau du département du RHÔNE.....	23
1.3.1 L’organisation du dispositif d’urgence sociale et d’insertion fixé par un cadre national qui s’appuie sur des structures	23
1.3.2 L’organisation du dispositif au niveau du département du RHÔNE.....	24
2 L’ORGANISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLACES DE STABILISATION DANS LE DÉPARTEMENT DU RHÔNE : DES ENJEUX ET DES PERSPECTIVES	27
2.1 Les enjeux du PARSA dont les places de stabilisation : la réponse apportée au mouvement des EDQ dans le département du RHÔNE inscrite dans une perspective d’évolution	27
2.1.1 La gestion du mouvement des EDQ dans le département du RHÔNE : la mise en œuvre des places de stabilisation dans le dispositif PARSA	27
2.1.2 La mise en œuvre des places de stabilisation à travers différents outils.....	29

2.1.3	Les échanges entre institutions et avec les partenaires pour une mise en œuvre cohérente du dispositif dans un financement réservé à la prise en charge des personnes sans abri.....	33
2.2	La mise en œuvre des places de stabilisation : une réponse encore insuffisante.....	39
2.2.1	La mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA : une attente de la part des associations.....	39
2.2.2	La mise en œuvre engagée par les places de stabilisation doit se poursuivre	41
3	LES LEVIERS D'AMÉLIORATION POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS ABRI SUITE À LA MISE EN ŒUVRE DES PLACES DE STABILISATION.....	47
3.1	L'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri passe par les structures	47
3.1.1	Une modernisation au niveau du bâti.....	47
3.1.2	Des modes de fonctionnement qui peuvent évoluer.....	48
3.2	L'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri : un rôle qui incombe aux services de l'État.....	49
3.2.1	Le recours à un tableau de bord	50
3.2.2	Le pilotage par les services de l'État : au niveau des outils d'amélioration du secteur et au niveau des personnels	51
3.2.3	Le rôle important des services de l'État au niveau de la planification et la stratégie de pilotage	53
	Conclusion.....	55
	Bibliographie.....	57
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ADOMA	Nouvelle identité de SONACOTRA, du latin ad → vers + domus → maison
AHI	Accueil, Hébergement, Insertion
ALT	Allocation Logement Temporaire
ANAEM	Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations
ANLCI	Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ARALIS	Association Rhône-Alpes pour le Logement et l'Insertion Sociale
ASLIM	Association de Soutien au Logement d'Insertion et au Meublé
ATD Quart Monde	Aide à Toute Détresse
BDSL	Base de Données Sociales Localisées
BOP	Budget Opérationnel de Programme
CADA	Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile
CAR	Comité d'Administration Régionale
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CCAS	Cercle de compétence de l'Action Sociale
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence
CILE	Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions
CMU	Couverture Maladie Universelle
CMUC	Couverture Maladie Universelle Complémentaires
CNLE	Conseil National de Lutte contre les Exclusions
COPHRA	Connaissance de l'Offre d'Hébergement et des Populations Hébergées en Rhône-Alpes
CPH	Centre Provisoire d'Hébergement
CPOM	Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens
CROSMS	Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale
CTRI	Comité Technique Régional et Inter départemental
CTVS	Comité Technique de Veille Sociale
DALO	Droit au Logement Opposable
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
EDQ	Enfants de Don Quichotte

ENL	Engagement National pour le Logement
FINESS	Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux
FNARS	Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
GCSMS	Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité
HCLPD	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
IASS	Inspecteur de l'action sanitaire et sociale
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LCE	Loi de Lutte contre les Exclusions
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
OHT	Observatoire de l'Habitat Transitoire
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
PAP	Programme Annuel de Performance
PARSA	Plan d'Action Renforcé pour les Sans Abri
PASS	Permanence d'Accès aux Soins de Santé
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PNAI	Plan National pour l'Inclusion Sociale
PRLPE	Plan National de Renforcement de la Lutte contre la Précarité et l'Exclusion
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SAMU SOCIAL	Service d'Aide Mobile d'Urgence Social
SAO	Service d'Accueil et d'Orientation
SDF	Sans Domicile Fixe
SIAL	Service Inter Administratif du Logement

Introduction

Relayée pendant plusieurs semaines par les médias nationaux au cours de l'hiver 2006-2007, l'implantation de tentes le long du canal Saint-Martin à Paris organisée à l'initiative des membres de l'association « Les Enfants de Don Quichotte (EDQ) » a mis en lumière la condition des personnes sans abri dans la capitale. L'objectif de cette manifestation était de sensibiliser à la fois l'opinion publique et les pouvoirs publics sur le sort de la partie la plus défavorisée de la population française. Ce phénomène s'est très vite répandu dans d'autres villes, et notamment dans la ville de Lyon qui a enregistré le deuxième regroupement de tentes au niveau national au cours de la même période. Cette installation fait écho à celle mise en œuvre l'hiver précédent par l'association « Médecins du Monde ».

La question des personnes sans abri n'est pas pour autant une question essentiellement française, puisque l'ensemble des pays de l'Union Européenne a été également confronté à des manifestations de même nature, même si elles n'ont pas pour autant été d'une envergure comparable à celle rencontrée sur le territoire national.

Sous l'effet d'une crise économique durable qui se traduit par un niveau de chômage élevé, des conditions d'emploi beaucoup plus précaires qu'au cours de la période des Trente Glorieuses qui correspondaient à la reconstruction du pays au lendemain de la seconde guerre mondiale, les économies occidentales ont été progressivement confrontées, dès la fin des années 1970, à une précarité de plus en plus importante d'une partie de la population. Parallèlement, la hausse continue du marché immobilier liée à une offre de logement social insuffisante par rapport à la demande de nouvelles catégories de la population aux revenus très faibles a engendré une crise du logement durable. Une partie de la population se trouve ainsi progressivement exclue de l'accès au logement, condition nécessaire et indispensable permettant l'insertion des individus dans la société.

La crise économique s'est également accompagnée d'une transformation en profondeur de la société française, confrontée à des flux migratoires importants et dont les conditions d'intégration n'ont pas toujours été accompagnées. L'augmentation du nombre de séparations et de divorces s'est quant à elle traduite par une augmentation du nombre de personnes isolées, avec ou sans enfants et à très faible pouvoir d'achat. Les phénomènes de déscolarisation se sont également accrus de manière sensible de même que les

situations de dépendances liées à des conduites addictives – drogues, alcool. Les situations de surendettement ont également connu une croissance exponentielle liées soit à des comportements individuels de sur consommation, soit à l'insolvabilité liée à la disparition parfois brutale de revenus réguliers pour les personnes ayant perdu leur emploi.

La conjugaison des crises économique et sociale a fragilisé une partie de la société. Dans ce contexte, la problématique des personnes sans abri se pose de manière aigüe.

C'est une question complexe qui reflète l'ensemble des difficultés de toute nature auxquelles se trouve confrontée une partie de la population.

Les pouvoirs publics ont bien entendu mis en place des politiques destinées à enrayer ces phénomènes mais sans y apporter de solution définitive. La prise en charge des personnes sans abri devient une question de plus en plus préoccupante.

En interpellant l'ensemble des pouvoirs publics sur le sort des personnes sans abri, l'opération conduite par les EDQ aura permis d'engager une réforme en profondeur des dispositifs existants par une série de décisions prises en date du 8 janvier 2007 par Jean-Louis BORLOO, alors ministre de la cohésion sociale et de l'emploi. La création du Plan d'Action Renforcé pour les Sans Abri (PARSA) s'inscrit dans un dispositif qui concerne l'ensemble de la chaîne, de l'hébergement d'urgence au logement durable. Ce plan comporte des mesures concernant la poursuite et l'amplification de l'effort sur l'offre de logement social. Il prévoit également un changement radical de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence. Il s'appuie sur la création de 27 100 places nouvelles dont font partie 9 000 places complémentaires en maisons relais, 4 500 places nouvelles en CHRS et 5 000 places d'hébergement de stabilisation en plus des 1 100 places installées en Île de France. Une des mesures emblématique repose donc sur l'instauration d'un hébergement de stabilisation.

Le terme de stabilisation dans le cadre de la prise en charge des personnes sans abri avait déjà été évoqué par les services du ministère en charge des affaires sociales, dans le référentiel Accueil Hébergement et Insertion (AHI)¹ élaboré par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) en mars 2005. Cette qualification de l'hébergement de stabilisation a été réaffirmée lors du rapport public du 9 août 2006² de Madame Agnès de

¹ Référentiel AHI – DGAS Mars 2005

² de FLEURIEU A., CHAMBAUD L. Rapport du 9 août 2006

FLEURIEU et Monsieur Laurent CHAMBAUD. Suite à l'annonce du PARSA, la fiche descriptive transmise aux services déconcentrés le 17 janvier 2007³ (Annexe I) sur l'hébergement de stabilisation précise l'objectif des places de stabilisation qui vise « à offrir à des personnes à la rue une offre alternative d'hébergement de durée moyenne, à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé. » Cet hébergement doit être assorti d'un « accompagnement social continu permettant de se poser, se ressourcer et de reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement. » Le public visé est un « public désocialisé, à la rue dont l'état de santé est parfois dégradé. »

L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale, en services déconcentrés, est en charge de la mise en œuvre de l'action publique. S'inscrivant dans une politique publique définie au niveau national et devant être mise en œuvre au niveau déconcentré, l'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS) doit assurer notamment la mise en œuvre du PARSA. Les diverses compétences exercées font appel à la planification, l'allocation de ressources et se complètent avec les inspections des établissements et structures ainsi que par l'évaluation des actions conduites. Aussi, il m'a paru important de m'intéresser à la mise en œuvre d'un plan national à inscrire dans un dispositif départemental existant.

En charge de la mise en place de ce dispositif dans le cadre de mon stage professionnel à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) du RHÔNE, il m'a paru intéressant d'examiner de manière approfondie **comment ce dispositif national de l'hébergement de stabilisation décliné dans un cadre territorial précis, le département du RHÔNE, pouvait permettre sinon d'enrayer, du moins de remédier de manière durable à la question des sans abri.**

Les questions soulevées par la mise en place d'un hébergement de stabilisation sont en effet multiples :

Ce dispositif qui vise à long terme la réinsertion des personnes privées de logement, ne risque-t-il pas de se traduire que par des effets limités dans le temps ? Est-ce que cela permet d'envisager une réponse durable qui permet une sortie du dispositif d'urgence vers le logement ? Quels sont les effets attendus sur la réduction du nombre de personnes sans abri ?

Les organisations en place sont-elles pertinentes au regard des difficultés des personnes sans abri ? Faut-il les améliorer ? Comment peut-on mesurer les effets du nouveau dispositif de l'hébergement de stabilisation ?

³ Fiche descriptive « hébergement de stabilisation » 17 janvier 2007

On peut également s'interroger sur la mise en œuvre retenue pour les places de stabilisation dans le cadre du PARSA dans le département du Rhône et enfin sur la manière dont les différents partenaires se sont inscrits dans cette mise en place.

Afin de répondre aux nécessités de cette étude, plusieurs méthodes d'investigation complémentaires ont été menées afin de répondre à l'ensemble des questions posées par l'instauration des places de stabilisation.

La recherche documentaire préalable a permis d'identifier les objectifs et les différents moyens d'accompagnement du nouveau dispositif.

Cette démarche a été complétée d'une approche empirique fondée sur une série d'entretiens conduits entre le mois de juillet 2007 et septembre 2007 auprès de dix professionnels concernés par la prise en charge des personnes sans abri, tant au niveau de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de l'administration centrale qu'auprès de responsables de structures. Ces rencontres avec les responsables de structures ont été, à plusieurs reprises, suivies de la visite de locaux. (Annexes II et III)

Inspectrice stagiaire à la DDASS, il m'a également été donné de participer directement à des réunions consacrées à la question des sans abri dans le département du Rhône. Cette participation peut être assimilée à la mise en œuvre d'une observation dans la mesure où j'ai moi-même été en quelque sorte actrice, parmi d'autres, chargée de la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

La synthèse des travaux que j'ai conduits dans le cadre de la présente étude peut être articulée autour de trois principaux axes de réflexion.

Dans un premier temps, il m'a paru nécessaire de préciser ce que recouvrait la notion de personne sans abri en insistant sur la difficulté d'une définition unique, compte tenu de la complexité d'une réalité sociale que les pouvoirs publics tentent de cerner depuis plusieurs décennies. Il importe également de connaître l'action publique envers les personnes en grande difficulté afin de mesurer le rôle des places de stabilisation dans le cadre du PARSA (I).

Dans un deuxième temps, j'ai essayé d'analyser la novation apportée par le dispositif des places de stabilisation en mesurant ses premiers effets à travers l'exemple que j'ai pu observer dans le département du Rhône (II).

En dernier lieu, je soumetts des propositions de perspectives d'amélioration pour la prise en charge des personnes sans abri, à partir de l'expérience acquise dans le cadre de mon stage pratique à la DDASS du Rhône (III).

1 LA NOTION DES SANS ABRI : UNE QUESTION DE NATURE COMPLEXE À LAQUELLE LES POUVOIRS PUBLICS TENTENT DE REMÉDIER DEPUIS PLUS DE VINGT ANS

Cette partie va permettre de s'intéresser, notamment, à la notion de sans abri qu'il est difficile de définir (1-1). Des plans d'actions successifs ont été mis en place pour assurer la réponse à la prise en charge des personnes sans abri (1-2). Enfin, l'organisation du dispositif au niveau national et sa déclinaison sur le département du RHONE constitueront la troisième sous partie (1-3).

1.1 Les personnes sans abri : une population hétérogène qu'il est difficile de quantifier

La population des sans abri présente des caractéristiques diverses (1-1.1), une très grande hétérogénéité (1-1.2) et il reste difficile de la quantifier (1-1.3).

1.1.1 Une population aux caractéristiques plurielles

Les personnes sans abri se rencontrent dans la rue, dans les gares, aux abords des centres commerciaux..., Une description des personnes sans abri devrait permettre de mieux appréhender l'action publique qui leur est destinée. Il s'agit là d'un exercice qui nécessite une recherche documentaire approfondie. Qu'est-ce qu'être sans abri ? Qu'est-ce qui caractérise une personne sans abri ?

La notion de « sans abri » revêt différents concepts et nécessite une prudence quant aux termes et aux définitions employés. Le Conseil de l'Europe apporte une définition de la notion de sans abri en 1993⁴ « *Une personne ou une famille socialement exclue de l'occupation durable d'un logement personnel convenable c'est-à-dire personnellement et socialement acceptable* ».

La notion de sans abri est donc déjà complexe puisqu'elle recouvre des situations très variées. En effet, des personnes utilisent un abri de fortune, des personnes sont hébergées par des tiers et relèvent de cette notion de sans abri. En effet, « *l'absence « d'un logement à soi » n'est pas facile à définir.* ⁵»

⁴ CHAMBAUD L. Rapport IGAS n°2007-076 P. Octobre 20 07

⁵ CHAUVIN P., PARIZOT I. (article de FURIDION JM). Santé et recours aux soins des personnes vulnérables. p. 98

Quelle est la personne sans abri ?

Des situations très diverses caractérisent les personnes sans abri. En effet, celle qui fait la manche, qui accoste le passant en l'interpellant pour une pièce, qui peut être agressive, qui est visible, est repérée comme une personne sans abri. Toutefois, la mendicité ou l'errance ne correspond pas forcément au « *sans abrisme*⁶ » qui peut être multi forme.

La notion de sans abri s'accompagne de celle relative au concept de l'exclusion et de la grande exclusion. En effet, le terme d'« *exclu* » a été mentionné par René Lenoir en 1974⁷ pour désigner des personnes qui étaient en dehors du domaine de l'assistance. Ce terme a évolué avec Joseph WRESINSKI, fondateur d'ATD Quart Monde. L'« *exclusion sociale* » se caractérise selon lui par une impossibilité d'accéder aux droits fondamentaux. La notion d'exclusion a évolué. Ainsi, l'INSEE indique que l'exclusion est définie comme le processus qui empêche certaines personnes d'intervenir sur un ou plusieurs marchés tel celui du travail, des loisirs ou de la santé. Xavier EMMANUELLI⁸ précise « *l'exclusion n'est pas due seulement à une misère économique, mais d'abord à une misère physiologique, morale, psychologique, culturelle. [...] Un exclu est [...] une victime au sens où il n'a plus son libre arbitre ni la capacité à prendre en main sa destinée.* »

Se retrouver sans abri correspond à une inquiétude partagée par plus de la moitié des personnes interrogées depuis 1993 jusqu'en 1998⁹. L'accumulation de facteurs tant au niveau économique, social, familial associée à des difficultés personnelles « *qui se conjuguent et se renforcent mutuellement*¹⁰ » correspond plus vraisemblablement à des situations d'exclusions qui entraînent les personnes en très grande difficulté vers le « sans abrisme ».

Les personnes sans abri, apprivoisent l'espace public et l'organisent. Des regroupements de personnes sans abri, de SDF, « clochards » sont visibles dans des lieux stratégiques pour interpeller les passants, pour solliciter la pièce nécessaire pour vivre, survivre. Ces lieux sont choisis tant que les regroupements des personnes sont tolérés. Cette occupation s'accompagne d'une « *maîtrise de discours, de pratiques, d'attitudes, de postures, d'horaires...*¹¹ » Le trottoir se partage, et des horaires plus intéressants que d'autres sont vite repérés par les personnes qui vivent de mendicité. Les personnes sans

⁶ M. C. VANEUVILLE. Femmes en errance. p. 33

⁷ René LENOIR. Cité par Patrick BEAUDOIN dans l'avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finance 2007, le 12 octobre 2006

⁸ Xavier EMMANUELLI cité par Patrick BEAUDOIN dans l'avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi finances 2007 le 12 octobre 2006.

⁹ PAUGAM S. Les formes élémentaires de la pauvreté. p.181

¹⁰ BIHR A., PFEFFERKORN R. Déchiffrer les inégalités. p. 148

¹¹ DAMON J. Vagabondage et mendicité. p.59

abri connaissent tous les aspects de l'espace public. Les discours des personnes sans abri qui sollicitent le passant sont préparés. Ils correspondent à « *des histoires multiples, à la fois vraies et fausses...* »¹²»

De plus, il ne faut pas nier la forte consommation d'alcool, de produits psycho actifs dans la rue. Mais que faire dans la rue ? Il n'y a rien à attendre, rien à espérer. « *Quand chaque jour ressemble à chaque jour dans la vacuité d'une perpétuelle misère, que veut dire le temps* »¹³ ? » L'angoisse des personnes sans abri est très importante. Le SAMU Social et les équipes mobiles sont confrontés régulièrement à ces excès dus aux produits, aux crises d'angoisse des personnes sans abri.

« *L'état de santé se dégrade avec la situation sociale.* »¹⁴ » Chez les personnes sans abri, à la rue, les difficultés d'accès aux soins se sont améliorées avec la mise en place de la Couverture maladie universelle (CMU), les Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS) dans les hôpitaux. Il n'en demeure pas moins que les personnes, sans abri, à la rue, présentent un état de santé particulièrement dégradé. Plus la durée de vie à la rue est longue, plus l'espérance de vie se raccourcit. Les maladies respiratoires, dermatologiques, celles du système digestif, sont beaucoup plus fréquentes chez les personnes sans abri. De plus, les soins dentaires et de lunetterie ne constituent pas la priorité des personnes sans abri et restent une des grandes difficultés de l'accès aux soins des personnes sans abri. Un premier centre d'ophtalmologie pour les personnes démunies a été créé à Bordeaux en 2007.

Si les centres d'hébergement d'urgence disposent de plus de places pour les personnes sans abri lors des saisons hivernales, il faut noter que « *Dans la rue, il n'est pas pire ennemi que la pluie.* »¹⁵ » Les cartons et les vêtements mouillés mettent en difficulté les personnes sans abri et ne représentent plus une protection.

Un autre élément caractérise la vie dans la rue : l'insécurité, la peur. Peur des autres personnes sans abri, peur d'être repérées, peur d'être pourchassées. Cette peur existe toujours, même si le délit de vagabondage et de mendicité a été supprimé du Code pénal en 1992, l'application est devenue effective en 1994. Les personnes sans abri dorment

¹² VANEUVILLE M.C. Femmes en errance. p. 51

¹³ RULLAC S. Critique de l'urgence sociale. p. 27 (préface de Xavier EMMANUELLI « Le Clochard »)

¹⁴ CHAUVIN P., PARIZOT I. Santé et recours aux soins des populations vulnérables. p.107

¹⁵ LACROIX A. Des rues et des hommes. p. 26

souvent dans la journée pour bénéficier du regard de la population, pour ne pas se faire voler leurs sacs, leur univers qu'elles emmènent partout avec elles.

Enfin, l'accroissement des situations de pauvreté et de précarité amène à la rue des personnes qui n'ont plus les moyens de financer un logement. La cherté et la rareté des logements sociaux sont un véritable handicap pour les personnes aux situations financières très proches de la grande pauvreté. Ces personnes peuvent cumuler des situations sociale, familiale, financière, culturelle dégradées au point qu'il n'est plus possible pour elles d'assurer toutes les réponses aux sollicitations, de financer, de vivre avec moins que le minimum vital. Elles rentrent alors dans l'appellation « nouveau pauvre ». Ce terme est apparu lors des années 1980. Le rapport Emmanuelli Landrieu¹⁶ mentionne que des personnes sans abri à Paris sont des travailleurs en situation de précarité. Ce phénomène se retrouve dans les grandes villes, comme à LYON. L'abbé Pierre, fondateur d'Emmaüs France, a toujours œuvré pour les démunis et a interpellé les pouvoirs publics sur « *Cette impasse du logement social et cette impuissance politique qui sont aussi des reflets très amplificateurs d'une crise des valeurs dans toute la société.* »¹⁷ L'accès au logement est un préalable à l'accès dans la société, mais le logement n'est pourtant pas tout. En effet, « *Le logement n'est pas la solution à tout, mais c'est la base de toute solution.* »¹⁸

L'insuffisance de logements sociaux met en difficulté une partie de la société. Le logement correspond à une forme d'insertion, l'absence de logement, à une forme d'exclusion.

Les caractéristiques de la population des personnes sans abri concernent des pans entiers de la société qui se trouvent dans de grandes difficultés.

La grande exclusion les caractérise mais il est noté une grande diversité de la population.

1.1.2 Malgré des caractères communs, cette population présente une certaine hétérogénéité

Les personnes sans abri vivent, ou survivent à la rue depuis plusieurs années. D'autres les rejoignent, du fait de leur précarité et pourtant, il n'existe pas une « tribu¹⁹ » de sans abri, mais bien des situations très différentes.

¹⁶ EMMANUELLI X.,-LANDRIEU B., Rapport « L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile de France et à Paris »

¹⁷ ACROIX A. Des rues et des hommes. p. 9

¹⁸ LACROIX A. Des rues et des hommes. p. 11

¹⁹ RULLAC S. Critique de l'urgence sociale. p. 5

S'il peut être constaté une relative stabilité du nombre de personnes sans domicile, les spécialistes relèvent néanmoins une certaine hétérogénéité. En effet, une partie des personnes sans abri sont « *ces naufragés décrits par Patrick DECLERCK, alcooliques, psychotiques (ou les deux à la fois), infestés de parasites, puants et « désocialisés »*, une autre partie « *30 % des SDF ont un emploi et ne vivent pas de mendicité ou d'aide caritative.* ²⁰»

Comme il a été indiqué précédemment, des personnes avec un emploi et qui ont rejoint la population des sans abri, représentent, selon les sources d'information, de 16²¹ à 30 % de la population des sans abri. Elles exercent souvent leur travail sur des temps réduits, avec des statuts précaires, des salaires qui ne permettent pas de vivre même décemment. Elles sont confrontées à une nouvelle exclusion, celle du logement, de la famille, de la recherche hypothétique d'un lieu pour habiter. Ces personnes ne sont pas plus que les autres préparées à vivre sans abri.

De plus, depuis la fin des années 1980, des jeunes, de plus en plus nombreux, vivent dans les rues où ils « *zonent*²² ». Comme le souligne François CHOBEAUX²³, « *l'errance active* » ou l'errance dans la rue, débute bien avant le départ du domicile, du lieu d'habitation précédant la rue. Souvent, pour ces jeunes, leur vie est une succession d'échecs, de difficultés, de désillusions. Sauf handicap reconnu ou personnes à charge, les jeunes de moins de 25 ans à la rue ne peuvent pas relever du dispositif du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et sont donc confrontés à une difficulté supplémentaire de survie. Sortis souvent du système scolaire sans diplôme, sans qualification, sans perspective d'avenir dans la rue, les jeunes en rupture sont à la recherche de solutions qui relèvent du rêve dans la rue, qu'ils ont même du mal à qualifier. La rue peut apporter le sentiment d'une illusion de liberté. « *Ils ne se projettent pas par hédonisme du quotidien, mais par mort de leur imaginaire.* ²⁴»

Les personnes sans abri, confrontées aux difficultés de la vie dans la rue souffrent physiquement et psychiquement. Ces souffrances sont autant de causes que de conséquences. Les soins et les traitements mis en place pour soulager ces problèmes de souffrance psychique sont difficilement suivis par les personnes à la rue. Elles sollicitent peu les structures. « *L'absence de demande est aussi considérée comme faisant partie*

²⁰ RULLAC S. Critique de l'urgence sociale. p. 5

²¹ EMMANUELLI X., LANDRIEU B., Rapport : L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile de France et à Paris.(annexes) p. 5

²² CHOBEAUX F. L'errance active. p. 11

²³ CHOBEAUX F. L'errance active. p. 47

*du syndrome de la disparition : plus on va mal, plus c'est difficile de demander.*²⁵» De multiples travaux de recherches relèvent qu'un ensemble de facteurs rendent les soins de la maladie mentale difficiles pour les personnes sans abri : la fragilité des liens sociaux, des liens familiaux, la désinstitutionalisation des structures psychiatriques, le manque de dispositifs de prises en charge extrahospitalières. Dans la rue, se retrouvent les personnes sans domicile, sortant de prison, des personnes pour lesquelles des soins psychiatriques sont nécessaires mais ne relevant pas forcément d'une hospitalisation...

La population des personnes sans abri comprend majoritairement des hommes, des jeunes de plus en plus nombreux, des personnes de nationalité étrangère, ainsi que des femmes qui viennent rejoindre ce groupe.

En ce qui concerne les femmes, celles-ci sont présentes dans la rue, elles vivent de façon plus forte les difficultés liées à leur condition de femme, et présentent une « *vulnérabilité accrue, car elles sont en insécurité avec elles-mêmes tout autant qu'avec l'extérieur.*²⁶ » En effet, la rue est un endroit fort peu sécurisé pour la population des personnes sans abri, elle est d'autant plus difficile à vivre pour une femme. Les femmes sans abri développent toute une stratégie pour conserver au maximum, dans des conditions difficiles, un maintien de leur hygiène. Si « *La propreté permet de passer inaperçue*»,²⁷ elle n'est pas aisée à maintenir dans la rue et devient un véritable défi.

La grande exclusion concerne donc les « nouveaux pauvres », les jeunes, les femmes, les familles monoparentales, en difficulté, en rupture familiale et sociale, qui rejoignent parfois le groupe des « sans abri ». Ce sont les « grands perdants » de l'évolution de notre société. Dans une société riche et démocratique, cela correspond à l'expression d'une « *inégalité.* ». ²⁸».

La notion de sans abri recouvre donc une population qui n'est pas homogène et dont la quantification reste problématique.

²⁴ CHOBEAUX F. L'errance active. p. 73

²⁵ KOVESS-MASEFETY V. Précarité et santé mentale. p. 60

²⁶ VANEUVILLE M.C. Femmes en errance. p. 41

²⁷ VANEUVILLE M.C. Femmes en errance. p. 43

²⁸ PAUGAM S.. Les formes élémentaires de la pauvreté. p. 223

1.1.3 Une quantification difficile

Les services de l'Institut National de la Statistique et des Études É conomiques (INSEE) ont procédé à différentes enquêtes sur la population des sans abri au cours des années 2 000. La quantification des sans abri reste aléatoire.

La population des personnes sans abri est très difficile à quantifier. Comme le souligne, le rapport public du 9 août 2006²⁹, il est « *difficile de chiffrer une population qui se meut entre rue et hôpital, abri de fortune et dont certaines, originaires de pays de l'Est, membres ou non de l'Union Européenne, retournent régulièrement dans leur pays d'origine mais reviennent tout aussi régulièrement.* »

Il s'agit effectivement d'une population mouvante, qui peut se « poser » pendant quelque temps au même endroit, mais ne se sédentarise pas. La Cour des Comptes³⁰ note que la statistique « *couvre mal les populations aux marges du logement ou en situation de logement précaire ou inadéquat.* »

Les chiffres de la population des personnes sans abri varient du simple au triple ou quadruple selon les sources. Ils attestent de la présence des personnes sans abri mais ils ne permettent pas d'en couvrir toutes les caractéristiques.

Force est de constater que si le chiffrage est difficile, cela renvoie à la définition imprécise de la population. Lors de la décentralisation de son ministère à LYON en septembre 2007³¹, madame BOUTIN, ministre du logement et de la ville, annonçait le chiffre de 200 000 personnes vivant dans la rue. Cette estimation peut correspondre à l'addition de trois chiffres : « *45 000 personnes en abri de fortune, 59 000 en centres d'urgence, et 98 000 SDF.*³² »

L'évaluation du nombre de personnes à la rue constitue une difficulté réelle pour les services de l'Etat dans la définition des politiques envisageables et leur mise en œuvre à travers les actions conduites et leurs évaluations.

Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux, entre six et sept millions de personnes en France, celui du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), de la Couverture Maladie Universelle (CMU), et des dispositifs mis en place constituent des indicateurs qui permettent de mesurer le nombre de personnes en grande difficulté. Toutefois ces personnes ne sont

²⁹ DE FLEURIEU A., CHAMBAUD L.. Rapport du 9 août 2006

³⁰ COUR DES COMPTES. Rapport public thématique. Les personnes sans domicile. Mars 2007. p.

³¹ PARSA-Relevé de conclusions – Assises de LYON. 4 octobre 2007

³² DECLERCK P. Les Naufragés. p. 395

pas toutes dans un processus liée à l'exclusion et ne se trouvent pas sans abri. La distance entre la pauvreté et la très grande précarité est parfois ténue.

En résumé, s'il est vrai qu'il est difficile, en fonction de leur hétérogénéité de qualifier et par là même de quantifier la population des sans abri, il n'en reste pas moins que la priorité des mesures décidées dans le cadre des politiques sociales doit être la prise en charge de cette population.

1.2 L'action publique mise en œuvre pour la prise en charge des sans abri

L'action publique mentionnée dans le cadre de cette étude portera sur l'action mise en œuvre au niveau de l'Etat par le ministère en charge de l'action sociale. Différentes formes de prises en charge et différents acteurs de l'Etat assurent un rôle auprès des personnes sans abri avec notamment les services de police, les agents de sécurité...³³ L'Etat reste le principal financeur et responsable de l'urgence sociale. Il doit néanmoins assurer ses travaux en cohérence avec les autres partenaires.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004³⁴ place le département comme chef de file de l'action sociale.

Depuis de nombreuses années, l'action publique mise en œuvre vise à l'insertion et à la lutte contre l'exclusion des personnes en grande difficulté. Ces politiques se trouvent confrontées à de nouvelles demandes pour lesquelles des réponses complémentaires doivent être envisagées ; c'est ainsi qu'a été mis en place le PARSA avec les places de stabilisation (1-2.1). Cette gestion de l'action publique en faveur des personnes sans abri s'appuie sur des instruments de statistiques et d'évaluation des résultats (1-2.2). Les financements de ces politiques publiques sont inscrits dans le respect des nouveaux principes introduits au niveau national par la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) (1-2.3).

1.2.1 Les différentes formes de l'action publique

Depuis de nombreuses années, les politiques publiques apportent une réponse à la problématique des personnes sans abri à travers la définition de priorités et leur traduction dans des dispositifs planifiés. Cette action publique a connu une accélération depuis l'adoption de la loi contre l'exclusion en 1998. Elle s'est traduite aussi par la mise

³³ DAMON J. La question SDF. p. 46

³⁴ Loi N°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

en œuvre d'actions complémentaires dont le PARSA (A) L'analyse de ces différentes formes de l'action publique s'avère un élément indispensable de cette étude (B).

- A) Les différentes réponses de l'action publique à la prise en charge des personnes sans abri : de l'aide sociale à l'hébergement au PARSA

La prise en considération des difficultés des concitoyens a été un élément important de l'action publique. Elle s'est traduite par la création de l'aide sociale à l'hébergement en 1953³⁵ qui apporte un cadre administratif et budgétaire commun aux structures financées par l'État, dénommées Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) et devenus Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). La mise en œuvre du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) institué par la loi de décembre 1988 est assortie d'une reconnaissance des difficultés des personnes à trouver du travail et à s'insérer dans la société. Le RMI est accompagné d'une démarche d'insertion.

La France a connu une nouvelle étape majeure dans la prise en considération des exclusions avec l'inscription à l'agenda du législateur de la loi de lutte contre l'exclusion en juillet 1998. Cette loi, codifiée, était très attendue par les associations. Elle est la clé de voûte de la politique reconnue de lutte contre l'exclusion. L'article L 115-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) stipule : *« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques de la nation. Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance³⁶. »*

Des dispositifs, des plans, programmes et lois pour les personnes en difficultés d'insertion et en situation d'exclusion sont venus abonder cette action publique avec notamment la mise en œuvre des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS), et celle de la Couverture Maladie Universelle (CMU).

Ce travail engagé dans le cadre de la prise en charge des personnes en difficulté a été poursuivi avec le Plan national de Renforcement de la Lutte contre la Précarité et l'Exclusion (PRLPE) qui prévoit une facilitation à l'accès aux droits à l'hébergement des personnes sans domicile fixe, l'accès au logement et à l'insertion. Élargie dans la

³⁵ RAYSSIGUIER Y. – Les politiques d'accès aux droits sociaux.

³⁶ Code de l'Action Sociale et des Familles

démarche et dans les objectifs ainsi que dans l'approche communautaire, le Plan National de Lutte pour l'Inclusion sociale (PNAI) poursuit les objectifs du PRLPE en intégrant les problématiques liées à l'éducation, la santé, la politique de la ville, l'intégration des personnes étrangères, l'égalité entre hommes et femmes.

Des instances de concertation sont assurées avec notamment le comité interministériel de la lutte contre les exclusions (CILE).

Le Plan santé mentale 2005-2008 complète ce dispositif. Il prévoit de favoriser la prise en charge des personnes en situation de précarité et d'exclusion.

Ces plans et dispositifs se sont accompagnés d'une rénovation de l'action sociale avec la loi du 2 janvier 2002 codifiée dans le CASF. Une place plus importante est accordée à l'usager en institution qui se trouve alors au centre du dispositif.

L'organisation de la prise en charge par les politiques publiques s'appuie également sur les travaux des agences intervenant dans la lutte contre les exclusions. Citons l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), l'Agence Nationale d'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM), la Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), l'Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme (ANLCI) ou l'Agence Nationale de Cohésion Sociale. Ces agences établissent régulièrement des rapports et sont source de constats et force de propositions.

Un autre pilier de cette politique publique en faveur de personnes en difficulté est constitué par le plan et le programme de cohésion sociale mis en œuvre dès janvier 2005. La loi relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a été promulguée en juillet 2005 en est un autre exemple. Un plan triennal 2007-2009 de renforcement et d'amélioration des dispositifs d'hébergement d'urgence complète cette action. Ainsi, des places supplémentaires d'hébergement sont financées dans le dispositif qui se trouve enrichi d'une offre supplémentaire.

Depuis plusieurs années, le plan hiver est élaboré en lien avec les prévisions de météorologie afin d'assurer une possibilité d'hébergement et de prise en charge des personnes à la rue, notamment lors des périodes de froid.

Enfin, le rapport public en date du 9 août 2006³⁷ demandé par Catherine VAUTIN, alors ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, propose, sur la base d'expérimentations en région Île de France, la mise en œuvre d'hébergement de stabilisation ouvert en continu.

La politique publique est donc fondée sur un ensemble de textes législatifs ou réglementaires qui déclinent des dispositifs, des plans et des programmes destinés à apporter une réponse aux personnes en situation d'exclusion.

Le changement des pouvoirs publics ainsi que la diversité des populations à prendre en charge nécessitent une réponse quantitative mais également qualitative afin d'offrir des dispositifs variés correspondant à l'hétérogénéité des demandes. Les situations rencontrées ne permettent pas, compte tenu de leur complexité, de trouver de réponses simples.

En décembre 2006, le mouvement des Enfants de Don Quichotte interpelle à nouveau les pouvoirs publics en installant des tentes à Paris puis dans les grandes villes de France. C'est la traduction d'une insatisfaction liée à une inadaptation des réponses apportées aux sans abri.

La réponse est apportée la mise en œuvre du Plan d'Action Renforcé pour les Sans Abri (PARSA) annoncé le 8 janvier 2007³⁸. Ce plan s'inscrit dans la continuité des travaux engagés et apporte une réponse complémentaire allant de l'amélioration de l'hébergement à la mise en œuvre du droit au logement opposable institué par l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. L'article 4 de la loi précitée prévoit que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.*³⁹ » Le PARSA prévoit la création de 27 100 places nouvelles d'hébergement dont notamment 5 000 de places de stabilisation créées en plus des 1 100 pour la région Île de France. La mise en œuvre des 5 000 places de stabilisation sera assurée par 3 000 places d'ici avril 2007 et 2 000 places courant de l'année 2007.

La fiche descriptive de l'hébergement de stabilisation en date du 17 janvier 2007⁴⁰ prévoit un examen des dossiers qui concernent les transformations de places, dont celles de stabilisation, en places de CHRS. Pour cela, les associations doivent déposer un dossier aux autorités de tarification pour un examen par le Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale (CROSMS). Il a été mentionné que l'examen par cette instance ne constituait pas un préalable à la mise en œuvre de l'hébergement de stabilisation.

Les différentes formes de l'action publique en faveur des sans abri présentées ci-dessus s'inscrivent dans un continuum pour lequel il paraît intéressant de porter une analyse.

³⁷ DE FLEURIEU A, CHAMBAUD L. Rapport public du 9 août 2006

³⁸ Relevé de conclusions 8 janvier 2007

³⁹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable

⁴⁰ Fiche descriptive hébergement de stabilisation 17 janvier 2007

B) Analyse des différentes formes de l'action publique

L'action publique menée depuis plusieurs années en faveur des personnes en très grande difficulté, les sans abri, est assurée sous différentes formes afin de tenter de s'adapter à l'évolution du public.

Des outils et des moyens ont été mis en place avec le plan de cohésion sociale, la loi Engagement National pour le Logement (ENL), le plan triennal de renforcement et d'amélioration du dispositif d'accueil et d'hébergement ainsi qu'avec le plan psychiatrie et santé mentale. L'arrivée de personnes étrangères, sans papier, sans abri, nécessite une prise en charge dans le dispositif d'urgence. En effet, l'accueil dans ce dispositif reste inconditionnel. Les structures sont saturées et les créations de places ne permettent pas de répondre aux demandes ; de plus, en parallèle, des phénomènes de démolition de logements insalubres et la saturation des logements sociaux sont particulièrement importants⁴¹.

En 2006, il est à noter que 88 000 places ont été financées⁴², dont environ 12 000 dans le parc d'hébergement d'urgence, 31 000 dans le cadre des CHRS et 20 600 pour les personnes demandeurs d'asile et réfugiés.

Bien avant l'instauration du PARSA, les responsables concernés appelaient déjà l'attention sur les risques réels d'embolie du dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion, tant au niveau national que local. Les CHRS ont tendance à devenir des structures d'hébergement pérenne répondant ainsi à des nécessités d'hébergement. Ils n'assurent plus les objectifs initialement fixés, à savoir un hébergement avec une durée limitée dans le temps. De plus, ces personnes accueillies dans les CHRS, environ 30 %⁴³ pourraient s'adresser à d'autres structures chargées de les prendre en compte. En effet, l'absence et la saturation des logements sociaux rendent difficiles l'accès aux logements pour les personnes qui pourraient sortir des CHRS. La fluidité du parcours n'est pas assurée. Les maisons relais et les places conventionnées par l'Allocation Logement Temporaire (ALT) correspondent à des solutions supplémentaires du dispositif d'accueil et d'insertion. Dans ce contexte, le recours aux nuitées d'hôtel, environ 20 000 au niveau national en 2006 qui ont été financées, reste nécessaire car cela permet une réponse rapide à un hébergement, même s'il n'est pas prévu avec ce dispositif un

⁴¹ DE FLEURIEU A., CHAMBAUD L., Rapport public du 9 août 2006

⁴² BEAUDOIN P. – Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2007

⁴³ DE FLEURIEU A., CHAMBAUD L. Rapport public du 9 août 2006

accompagnement qui pourrait favoriser l'insertion. Toutefois, les nuitées d'hôtel « *constituent un gâchis financier incroyable*⁴⁴ ».

Le niveau des financements et son évaluation sont un problème. Les dotations sont rarement suffisantes et sont souvent complétées en cours de gestion. Il est vrai que la prévision reste difficile pour l'urgence sociale. Elle peut cependant être mieux cernée pour les structures chargées de l'hébergement d'insertion. En effet, les difficultés de négociation sont un frein à un véritable travail de coopération et « *La crédibilité de l'Etat dans ses négociations avec les opérateurs est de ce fait affaiblie.* ⁴⁵» Dans les faits, ce dispositif, sans cesse abondé, se trouve pourtant au bord de l'asphyxie.

En conclusion, la mise en œuvre du PARSA qui prend en considération l'ensemble de la chaîne de l'hébergement d'urgence au logement opposable risque de se trouver confrontée à de nouvelles difficultés du fait de la constatation de l'état d'embolie précitée du dispositif d'urgence et d'insertion et de son absence de fluidité. La circulaire du 19 mars 2007⁴⁶ mentionne d'ailleurs « *les difficultés éventuelles dans la mise en œuvre du principe de continuité de la prise en charge des personnes sans abri.* » En effet, il est souligné l'absence de fluidité entre les différents dispositifs, notamment dans les grandes villes.

La mise en œuvre du PARSA a été annoncée le 8 janvier 2007 et suivie de la loi du droit au logement opposable qui affirme le principe de continuité d'hébergement.

Les dérives précitées sur les publics concernés et leurs conséquences en matière d'efficacité nécessitent la mise en place d'un suivi de l'action des politiques publiques qui repose sur l'utilisation d'outils statistiques et sur l'évaluation périodique des résultats.

1.2.2 La gestion des politiques publiques à travers les outils statistiques et les évaluations

Pour mettre en œuvre et suivre les politiques publiques, des sources statistiques sont nécessaires (A) ; les évaluations des politiques publiques s'avèrent indispensables (B).

⁴⁴ BEAUDOIN P. - Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2007

⁴⁵ BEAUDOIN P. - Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2007.

⁴⁶ Circulaire DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri

A) Les sources statistiques pour la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques

Les sources de données statistiques sont nombreuses et diverses. Elles sont issues des chiffres de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), du ministère en charge des affaires sociales, des ministères en charge de l'Éducation Nationale, de l'Équipement,...Elles offrent l'avantage d'attester de réalités, d'états de situation.

Elles sont un des instruments de modernisation de l'administration sanitaire et sociale et doivent permettre un appui dans les missions de pilotage, d'évaluation et de contrôle. L'intérêt des chiffres de recensement et d'analyse porte sur la vision transversale et cohérente entre les partenaires. Toutefois, les institutions traitant d'une même problématique n'utilisent pas la même définition. Les résultats produits par les données statistiques peuvent être disparates quant aux champs d'étude, quant aux méthodologies et « *ce en dépit des efforts d'homogénéisation des instruments au sein de l'appareil statistique français.* ⁴⁷»

Il est à noter également que les enquêtes statistiques, assurées par des instituts différents, permettent une approche intéressante sans qu'elle soit toutefois linéaire tant au niveau temporel qu'au niveau spatial. Les enquêtes peuvent également être isolées les unes des autres. La Base de Données Sociales Localisées (BDSL) rassemble les principaux indicateurs sociaux sous une forme synthétique et cartographiée. La BDSL offre à tous les utilisateurs un outil commun, il est toutefois noté que les données ne sont « *pas homogènes selon les catégories d'informations ou selon les producteurs.* ⁴⁸»

Les bénéficiaires du RMI, des minima sociaux, environ 7 millions, constituent également une source de données. Tous les bénéficiaires de minima sociaux ne sont pas sans abri, mais sont dans une situation proche de la précarité dont il convient de tenir compte.

Les rapports publics prennent appui sur des chiffres, des informations sur la grande marginalité, sur la population des sans abri et permettent une approche intéressante du phénomène. Les associations nationales dont la Fondation Emmaüs, assurent des publications permettant une approche relative aux données des sans abri. De plus, les rapports publics du haut comité pour le logement des personnes défavorisées sont une source de données pour les politiques publiques.

⁴⁷ BIHR A., PFEFFERKORN R. Déchiffrer les inégalités. P ;

⁴⁸ RAYSSIGUIER Y. Dossier documentaire 2002-2004. Pauvreté, précarité, exclusion, Populations et politiques

Les services du ministère en charge des affaires sociales étudient les résultats des établissements à travers l'enquête ES établie à partir du Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux (FINESS).

Le récent rapport relatif à la coordination de l'observation statistique des personnes sans abri⁴⁹ mentionne les difficultés et les préconisations nécessaires aux études statistiques concernant tant les personnes sans abri que les dispositifs.

Afin de compléter les informations issues des statistiques, il importe de se référer aux évaluations des politiques publiques.

B) Les évaluations des politiques publiques pour mieux appréhender les dispositifs

Plusieurs formes d'évaluations existent, tant sur le processus que sur les résultats.

« L'évaluation pose la question de l'articulation entre les diverses dimensions de la production des connaissances, le progrès social et économique, le contrôle ou la démocratie par la transparence⁵⁰. » Il importe de savoir qui souhaite l'évaluation, pourquoi et sur quelle base l'évaluation doit être menée, avec quels indicateurs. Il peut être retenu qu'à travers *« l'évaluation des politiques publiques se trouve ainsi posée la question de la légitimation des décisions politiques.⁵¹ »*

Les politiques publiques s'appuient sur des chiffres, mais également sur des évaluations qui sont prévues, en principe, lors de la mise en place des politiques publiques. Ainsi, le RMI a été une des premiers dispositifs à être évalué.

La loi de lutte contre l'exclusion de 1998 prévoit en son article 149 de présenter une évaluation tous les deux ans au Parlement. Un bilan réalisé en 2004⁵² notait le fonctionnement insatisfaisant de certains dispositifs et en particulier au niveau du logement et notamment l'accès au logement des personnes en situation de précarité. Ce bilan insistait également sur l'embolie du dispositif d'hébergement d'urgence par les demandeurs d'asile. Il était toutefois souligné des progrès dans l'accès aux soins du fait

⁴⁹ CHAMBAUD L., Rapport n° 2007-076 P. Octobre 2007. La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri

⁵⁰ BOUQUET B., JAEGER M., SAINSAULIEU Y. Les défis de l'évaluation sociale et médico-sociale. p. 1

⁵¹ BOUQUET B., JAEGER M., SAINSAULIEU Y.. Les défis de l'évaluation sociale et médico-sociale. p. 3

⁵² FOURCADE M., JESKE V., NAVES P.– Rapport N°2004-0 54 – Mai 2004

de la mise en place de la couverture maladie universelle. Le bilan publié en 2007⁵³ s'est attaché aux « *angles morts* » des précédents bilans (lutte contre l'illettrisme, droit à l'éducation, accès aux sports, aux loisirs, aux vacances, à la culture).

Les évaluations des PASS et de la CMU notent une amélioration de l'accès aux soins, Les PASS soulignent la prise en charge médicale et sociale. Quant à la CMU et la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), outre les effets de seuil constatés à l'issue des premières évaluations, il est noté une amélioration de la protection sociale des personnes démunies. Toutefois, encore actuellement, des professionnels de santé ne sont pas prêts à recevoir des bénéficiaires de la CMU.

L'Observatoire National de Prévention et de Lutte contre les Exclusions (ONPES) est créé par la loi de lutte contre les exclusions. Ses missions portent sur la promotion de la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion et à ce titre établit un rapport régulier. Le Comité National de Lutte contre l'Exclusion (CNLE), institué par la loi RMI dispose d'éléments sur les dispositifs et phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces observatoire et comité sont le reflet de l'intérêt des pouvoirs publics à la prise en compte des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.

Au niveau des dispositifs, les données sont recueillies par la Direction Générale des Affaires Sociales (DGAS) sur les plans de cohésion sociale, les plans hivernaux. Un comité de suivi a été institué lors de la mise en œuvre du plan d'action renforcé pour les sans abri. Ce comité est composé de représentants du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), de l'ONPES, du CNLE, de France Terre d'Asile, ADOMA, SAMU SOCIAL de Paris. La Ville de Paris participe à ce comité. La rapidité de la réponse apportée par la mise en œuvre du PARSA ne s'est pas accompagnée d'indicateurs et d'outils d'évaluation.

Au niveau régional, des évaluations et des dispositifs nouveaux sont mis en place, avec par exemple le projet Connaissance de l'Offre d'Hébergement et des Populations Hébergées en Rhône-Alpes (COPHRA) qui vise à disposer d'une connaissance des publics accueillis dans les structures.

Le département du RHÔNE a inscrit ses travaux au niveau de l'Observatoire de l'Habitat Transitoire (OHT). Cet observatoire s'inscrit dans le Plan Départemental d'Actions pour le

⁵³VILCHIEN D., PUYDEBOIS C., LESAGE G., Evaluation de l'application de l'impact de la loi d'orientation du 29 Juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Rapport N°2007- mai 2007

Logement des Personnes Défavorisées du Rhône (PDALPD). Cet observatoire vise à « améliorer la connaissance des publics demandeurs d'hébergement, de leurs trajectoires résidentielles, ainsi que des phénomènes d'exclusion du logement ordinaire du département du Rhône⁵⁴. » Cet observatoire réunit depuis 1994, dans une démarche partenariale, les institutions, les collectivités et les réseaux. L'objet des travaux de l'OHT est d'améliorer la connaissance des publics demandeurs d'hébergement et des phénomènes d'exclusion du logement ordinaire dans l'agglomération lyonnaise. L'OHT, antérieur au COPHRA, va s'intégrer à ce dernier.

Au regard des prises en charge d'un groupe social, les personnes sans abri, il importe de connaître les financements et les modalités d'application.

1.2.3 Le financement des politiques publiques en faveur des personnes sans abri et ses modalités

Les dépenses publiques relèvent des dispositions de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. L'application de la « nouvelle LOLF permet d'envisager la mise en œuvre, dans le secteur de l'urgence sociale, d'une véritable culture d'objectifs et de moyens, réclamée par chacun des acteurs et susceptible d'améliorer la cohérence du dispositif⁵⁵. »

S'inscrivant dans une optique de modernisation de l'État, la LOLF doit permettre une meilleure lisibilité financière, une clarification des actions et des crédits. La LOLF modifie le regard sur les dépenses publiques en prévoyant l'introduction d'objectifs de gestion assortis d'indicateurs chiffrés. Les dispositions de la LOLF prévoient des missions au niveau du budget de l'Etat. Parmi les missions du budget général, la mission « Solidarité et Intégration » en 2007 présente un caractère interministériel. La mission concourt à une politique publique définie ; elle est déclinée en programmes. Ces derniers regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une ou des actions auxquelles sont associés des objectifs, des résultats et qui feront l'objet d'évaluation.

La mission « Solidarité et Intégration » comprend, en 2007, plusieurs programmes de poids financier variable. Le programme 177 porte l'appellation « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables. » et dans lequel se sont inscrites les mesures PARSA.

⁵⁴ Observatoire de l'Habitat Transitoire du Rhône – Rapport annuel 2006

Les indicateurs retenus au titre du programme 177 correspondent à des niveaux différents. En effet, ils s'inscrivent dans une approche générale qui vise par exemple à renforcer la cohésion sociale. Ils concernent également la mobilisation des administrations. Enfin, ils visent aussi à recueillir des informations sur les personnes en grande difficulté.

Au titre de l'année 2007 et dans le cadre de la loi de finances initiale, le programme 177 est doté de 1 051,5 millions d'Euros, dont 136,5 millions d'Euros au titre de l'hébergement d'urgence et 490,5 millions d'Euros au titre des CHRS. Les rapports au Sénat mentionnent que les crédits d'hébergement d'urgence font généralement l'objet d'une sous-évaluation chronique en loi de finances initiales. La LOLF a mis en évidence cette insuffisance.

Sur la totalité du programme 177, il est noté une augmentation des crédits à hauteur de 4,1 % entre 2006 et 2007. Cette augmentation atteint 24,5 % pour l'hébergement d'urgence et 3,7 % pour les CHRS. Il est noté d'emblée un effort financier au niveau national sur l'hébergement d'urgence afin d'assurer la mise en œuvre des places de stabilisation en région parisienne pour les grands exclus.

Il est à considérer que, pour la même période, le programme 104 « Accueil des étrangers et intégration » est lui doté de 455,1 millions d'Euros en loi de finances initiale. Ce programme voit le montant de ses crédits diminuer de 18,5 % entre 2006 et 2007. Ainsi, même si le programme 177 a augmenté au final de 41,5 millions d'Euros, le programme 104 a baissé de 103,4 millions d'Euros. Les actions en faveur des demandeurs d'asile et de l'intégration ont fortement diminué lors de l'année 2007.

L'absence de crédits d'urgence au titre du programme 104 conduit à un transfert de charge important sur le programme 177 des personnes déboutées.

Les mesures PARSA, dont le montant des financements s'élèvent à 70 millions d'€, complétés de 64 millions d'€ en octobre 2007 ont abondé le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » au cours de l'année 2007. Or, il apparaît que le programme 177 n'est pas suffisant pour faire face à l'engagement pris au niveau du PARSA. Cette insuffisance de crédits sera ressentie au niveau des régions et des départements. Les financements, tant au niveau national que régional et départemental, nécessitent une approche rigoureuse de la gestion des fonds publics ainsi qu'une connaissance du dispositif.

⁵⁵ BEAUDOIN P. -. Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances 2007.

1.3 L'organisation du dispositif à l'échelle nationale et au niveau du département du RHÔNE

Le dispositif s'appuie sur une organisation fixée par un cadre national (1-3.1). Dans le département du RHONE, une rénovation du dispositif est engagée depuis 2004 (1-3.2).

1.3.1 L'organisation du dispositif d'urgence sociale et d'insertion fixé par un cadre national qui s'appuie sur des structures

L'organisation du dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion pour les personnes sans abri s'appuie sur un cadre national défini dans le cadre d'un référentiel et sur des structures.

Les services de la Direction Générale des Affaires Sociales ont établi en mars 2005, le référentiel Accueil Hébergement et Insertion (AHI⁵⁶). Il constitue un document permettant un langage commun et répond à un objectif de clarification.

Ce document permet une meilleure connaissance des différentes prestations et une avancée dans une démarche d'harmonisation du secteur. Reconnu par tous les acteurs, ce référentiel prévoit un modèle de prise en charge, des services de premier accueil à l'insertion qui reste un objectif à atteindre.

Les prestations sont établies en fonction des publics et nécessitent alors un diagnostic des personnes lors de l'accueil ainsi que des propositions de prise en charge.

Les prestations se situent à plusieurs niveaux : les prestations de premier accueil et les prestations d'insertion.

Les prestations de premier accueil constituées par le dispositif d'urgence sociale sont assurées par la plate-forme d'accueil : le 115, le Service d'Accueil et d'Orientation (SAO), les Equipes mobiles type SAMU SOCIAL, Accueils de jour ainsi que les prestations assurées par l'hébergement d'urgence.

Les prestations d'insertion distinguent notamment les prestations de transition pour les demandeurs d'asile ainsi que les prestations d'orientation pour les personnes qui relèvent d'un dispositif d'urgence.

⁵⁶ Direction Générale des Affaires Sociales – Référentiel AHI – mars 2005

Les prestations d'insertion sont assurées par le dispositif d'insertion qui comprend les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les maisons relais/pensions de famille, les résidences sociales.

Le dispositif en faveur des demandeurs d'asile se trouve assuré par le centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), les places d'urgence pour demandeurs d'asile, les centres provisoires d'hébergement accueillant les réfugiés

La définition des dispositifs se trouve en annexe (Annexe VI)

Les structures d'urgence et d'insertion connaissent, tant au niveau national qu'au niveau local, une saturation qui rend difficile la fluidité des parcours. Les structures sont confrontées à des demandes d'hébergement beaucoup plus longues que celles prévues.

Les prestations d'insertion concernent également les prestations d'accompagnement à la vie autonome ainsi que les prestations de stabilisation. Ces dernières sont « *complémentaires et/ou alternatives des prestations d'orientation et des prestations d'accompagnement à la vie autonome.*⁵⁷ » Le terme « stabilisation » est inscrit dans le cadre national de référence à travers le AHI.

Dans le cadre du PARSA lors du plan de réponse au mouvement des EDQ en janvier 2007, les places de stabilisation sont mentionnées comme une possibilité de réponse supplémentaire pour les personnes en très grande difficulté.

Le département du RHÔNE a organisé son dispositif d'urgence sociale et d'insertion en prenant appui sur l'organisation nationale. Une rénovation du dispositif est engagée dans ce département depuis 2004.

1.3.2 L'organisation du dispositif au niveau du département du RHÔNE

Le département du RHÔNE comprend 1 654 000 habitants (population estimée au 1^{er} janvier 2005⁵⁸). Son dispositif d'urgence et d'insertion a fait l'objet d'un audit en 2004 à partir duquel des axes de travail et d'amélioration ont été dégagés afin d'assurer une réponse plus adaptée aux besoins des populations et dans un souci de rationalisation des moyens.

Le dispositif d'urgence est assuré par le 115, le pôle famille, les équipes mobiles SAMU SOCIAL, les centres d'hébergement d'urgence et les lieux d'accueil de jour.

⁵⁷ Direction Générale des Affaires Sociales – Référentiel AHI – mars 2005. p. 42

⁵⁸ source INSEE

Il n'existe pas de SAO dans le département du RHONE.

Depuis l'audit de 2004, le 115, cœur du dispositif de veille sociale, est géré par un seul opérateur. Il était géré avant 2004 par plusieurs opérateurs, ce qui complexifiait l'organisation du 115. En début d'année 2007, le 115 dispose de 249 places réservées à l'urgence ; le fonctionnement par un seul opérateur permet une plus grande visibilité des places gérées. Des liens sont établis avec les autres partenaires du dispositif d'urgence.

Le pôle famille, géré par une association a été créé en 2005. Il reçoit les familles qui font appel au dispositif d'urgence. Un diagnostic est établi et des orientations sont proposées en fonction de la situation de la famille. Ce pôle utilise le dispositif hôtelier afin de pallier l'insuffisance de places d'hébergement d'urgence. Ce service a un rôle de repérage et d'alerte auprès de la DDASS qu'il informe des situations les plus difficiles.

La réponse à l'hébergement d'urgence à travers le dispositif hôtelier est une solution reprise au niveau national ainsi qu'au niveau local. Les services de la DDASS suivent particulièrement les crédits relatifs à l'hébergement en hôtel. En effet, il s'agit d'un dispositif coûteux, sans accompagnement social par la structure ad hoc. Les services de la DDASS assurent, en lien avec le pôle famille, l'analyse des situations des familles hébergées à l'hôtel afin de rechercher des solutions plus dignes d'hébergement. Le coût de l'hébergement hôtelier au titre de l'année 2007 est estimé à environ 2 millions d'€ pour le département du RHÔNE.

Les équipes mobiles type « Samu social » étaient gérées par cinq opérateurs avant l'audit. Depuis, une seule association gère ce dispositif qui a pris le nom de SAMU SOCIAL. Son fonctionnement se porte autour de trois axes : les maraudes, l'accompagnement social et santé et la réponse aux signalements. Lorsque les agents du SAMU SOCIAL rencontrent une personne en situation de dénutrition, celle-ci est accompagnée par le SAMU SOCIAL vers les restaurants sociaux.

Des équipes bénévoles de la Croix-Rouge, assurent une fonction semblable à celle du SAMU SOCIAL, certains soirs de la semaine.

Pour les centres d'hébergement d'urgence, un travail de pérennisation avait été engagé suite à l'audit de 2004 dans un souci de meilleure prise en charge des personnes sans abri. Le plan de renforcement des places d'urgence a accentué ces actions. Lors de l'audit de 2004, les places réservées à l'hébergement pérenne étaient de 577 et 745 destinées à l'hébergement d'urgence. En début d'année 2007, avant la mise en œuvre du PARSA, la capacité était de 957 places pérennes et 371 places d'urgence.

Les structures d'accueil de jour, une vingtaine dans le département, assurent des services allant du simple accueil au suivi de situations. Depuis l'audit de 2004, des rencontres

entre les lieux d'accueil de jour sont assurées. Une coordinatrice nommée au sein des structures d'accueil de jour assure le lien entre les structures et les services de la DDASS.

Le dispositif d'insertion s'appuie dans le département du RHÔNE sur 35 CHRS, 9 maisons relais, 69 résidences sociales ; il est complété par un dispositif ALT géré par 33 opérateurs.

Les 35 CHRS représentent 1 518 places dont 1 225 places d'hébergement. Il faut noter que la configuration du dispositif départemental des CHRS reste marquée par le nombre important des structures, leur hétérogénéité en terme de capacité et de fonctionnement et l'insuffisante mutualisation des moyens entre les établissements.

Les capacités spécifiques pour les demandeurs d'asile et les réfugiés sont respectivement de 166 places en centre de transit, 740 places en Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA), 57 places en dispositif CADAIR, 85 places en Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) et 65 places au titre de l'ALT.

Dans le département du RHÔNE, le plan froid débute mi octobre et se termine mi avril.

Le PARSA, inscrit dans un plan global, vise tout particulièrement à renforcer et adapter le dispositif d'hébergement d'urgence afin de proposer à toute personne accueillie dans un Centre d'Hébergement d'Urgence (CHU) une solution pérenne, adaptée à sa situation et un accompagnement lui permettant d'accéder à une forme d'hébergement stable (CHRS) ou à un logement dans le parc public social ou privé conventionné. La loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable a institué un principe de continuité de la prise en charge des personnes sans abri. La circulaire DGAS du 19 mars 2007 rappelle ce principe de continuité. La mise en œuvre du PARSA a modifié l'organisation du dispositif au niveau national et au niveau départemental.

Au niveau départemental, la mise en œuvre des places de stabilisation a été assurée dans le cadre du PARSA et a impacté l'organisation du dispositif du RHÔNE.

2 L'ORGANISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLACES DE STABILISATION DANS LE DÉPARTEMENT DU RHÔNE : DES ENJEUX ET DES PERSPECTIVES

Le département du RHONE a mis en œuvre les places de stabilisation dans le cadre du PARSA en réponse au plan fixé au niveau national et au mouvement des EDQ à LYON (2-1). Cette réponse correspond à une attente des associations mais doit être poursuivie (2-2).

2.1 Les enjeux du PARSA dont les places de stabilisation : la réponse apportée au mouvement des EDQ dans le département du RHÔNE inscrite dans une perspective d'évolution

La réponse au mouvement des EDQ s'inscrit dans un dispositif en cours de rénovation. Elle a été organisée dans le département du RHÔNE en lien avec les associations concernées et les services de l'État, du conseil général et de la ville afin de répondre aux enjeux du PARSA (2-1.1). La mise en œuvre des places de stabilisation a été assurée par différents outils et s'inscrit dans une perspective d'évolution du dispositif (2-1.2). L'inscription des places de stabilisation dans le dispositif existant a nécessité des échanges entre les services de l'Etat et les associations pour une mise en œuvre cohérente et dans un financement contraint (2-1.3).

2.1.1 La gestion du mouvement des EDQ dans le département du RHÔNE : la mise en œuvre des places de stabilisation dans le dispositif PARSA

Suite à l'audit de 2004 et préalablement au mouvement des EDQ, un travail de partenariat est engagé entre les services de la DDASS et les associations gestionnaires des structures d'hébergement d'urgence, d'insertion et celles prenant en charge les demandeurs d'asile. Des rencontres régulières sont assurées entre les services de la DDASS et les opérateurs.

Le mouvement des EDQ à LYON a débuté le 2 janvier 2007 Place Bellecour où 67 tentes étaient installées.

En s'inscrivant dans l'organisation prévue au niveau national et pour assurer une réponse de qualité aux personnes sous tente, les services de la DDASS se sont mobilisés et ont mobilisé les associations. Ainsi, l'association RÉGIS, en charge du SAMU SOCIAL, a été sollicitée pour réaliser une évaluation de la situation de chacune des personnes présentes. Cette même association a cherché, en lien avec les autres opérateurs, des orientations vers un hébergement ou un logement pour les personnes. Enfin, elle a accompagné les personnes vers les lieux d'hébergement pressentis.

Afin d'assurer ces missions qui ont débuté le 12 janvier 2007, l'association a détaché deux travailleurs sociaux. Les évaluations sociales ont été suivies de rencontres et d'échanges entre les membres du mouvement EDQ, la Fédération Nationale d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS), le chef de service du SAMU SOCIAL, les référents de l'association Régis et la direction de cette association.

Pendant six semaines d'action, la DDASS a organisé des réunions régulières, une à deux fois par semaine, entre les différents interlocuteurs : mouvement EDQ, Association Régis, collectivités locales (Ville de Lyon, conseil général), FNARS, Secours Catholique. Ces réunions ont permis d'accélérer la mise à disposition de places d'accueil, d'ajuster et mettre en œuvre les solutions d'hébergement.

De plus, la DDASS a réuni le 19 janvier 2007, le service inter administratif du logement (SIAL) et les représentants des CHRS pour organiser la mise en œuvre de la décision du préfet du Rhône d'affecter cent logements du contingent préfectoral au logement des personnes sortantes de CHRS : sur une période d'un mois, vingt-quatre propositions ont été faites aux personnes prêtes à sortir des CHRS.

La DDASS a également engagé des négociations avec ARALIS et ADOMA pour la réservation de places en résidence sociale au profit, soit des personnes du campement, soit des personnes prêtes à sortir des CHRS et s'est rapprochée du conseil général pour la prise en charge des cautions.

Il est à noter que 69 personnes étaient présentes sur le campement dont 50 hommes et 19 femmes. Parmi ces personnes, 37 bénéficiaient de minima sociaux, 22 étaient sans ressources. Parmi les personnes présentes, 47 ont été repérées comme ayant un comportement addictif associé dans certains cas à des troubles psychiatriques. Ces comportements et le départ progressif des personnes présentes sur le campement ont généré une violence accrue les derniers jours.

26 personnes ont été orientées en CHRS, 17 vers une structure à bas seuil d'exigence ; 13 sont parties ou ont eu recours à des solutions personnelles. 4 personnes n'ont pu être orientées au regard de leur comportement et exigences.

Le mouvement a pris fin le 15 février 2007. Le coût total de l'opération, 144 466 Euros, est réparti entre différentes rubriques :

- la présence des vigiles sur le campement,
- le coût lié à la sur occupation des CHRS,
- l'intervention du personnel de l'association RÉGIS,
- la mise à l'hôtel de 7 personnes dans l'attente de l'ouverture d'une structure à bas seuil d'exigence,
- la prise en charge des cautions pour les entrées en foyer ADOMA ou ARALIS. Cette prise en charge concerne les personnes titulaires de minima sociaux qui ne sont pas bénéficiaires du RMI. Pour les allocataires du RMI, le conseil général du Rhône a mis en place une procédure spécifique permettant de raccourcir les délais d'accès au logement.

A ce total, s'ajoutent les coûts liés à l'ouverture d'une structure à bas seuil d'exigence.

La réponse au mouvement des EDQ à LYON a mobilisé les services de la DDASS et les partenaires, opérateurs, collectivités. La bonne collaboration et les habitudes de travail entre les services de l'État et les associations ont permis un règlement rapide de cette situation.

Pour inscrire la réponse au mouvement dans la démarche globale du PARSA, les services de la DDASS ont mis en place différents outils dans une perspective de l'amélioration du dispositif.

2.1.2 La mise en œuvre des places de stabilisation à travers différents outils

La mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA s'est appuyée sur un appel à projet (A) ; ce dernier a été accompagné d'un cahier des charges mentionnant des critères d'éligibilité et de sélection (B).

Le département du RHÔNE dispose au début de l'année 2007 de 957 places d'hébergement pérenne et 371 places d'hébergement d'urgence.

A) L'appel à projet

Au mois de février 2007, les opérateurs du département du RHÔNE ont été sollicités suite à un appel à projet organisé par la DDASS afin d'assurer la mise en œuvre du PARSA. Afin d'assurer une réponse à l'appel à projet, les associations ont disposé d'un délai allant jusqu'au 9 mars 2007. Les services de la DDASS ont reçu 12 réponses aux appels à projets PARSA.

Les associations rencontrées lors de mon stage mentionnent le délai très court pour apporter une réponse de qualité à l'appel à projet. Dans ces conditions, certaines associations n'ont pas souhaité participer à l'appel à projet dans un délai aussi court, pour un problème important, la prise en charge des personnes sans abri.

Les services de la DDASS souhaitaient disposer d'éléments permettant de savoir si l'association était en mesure d'assurer rapidement la mise en œuvre du PARSA. L'appel à projet était accompagné d'un dossier justificatif de l'association précisant les capacités actuelles d'accueil, les possibilités de création, transformation de places, le personnel nécessaire évalué pour cette opération et le calendrier de mise en service ainsi que l'avis sur le projet.

L'appel à projet était accompagné d'un cahier des charges.

B) Le cahier des charges mentionnant les critères d'éligibilité et de sélection

La DDASS du RHÔNE a établi un cahier des charges qui accompagnait l'appel à projet et rappelait les objectifs poursuivis pour la mise en œuvre des places de stabilisation : « *Offrir à des personnes à la rue une offre alternative d'hébergement de durée moyenne, à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé. [...] Mettre en place 145 places d'hébergement de stabilisation par transformation de places d'hébergement d'urgence (dont 87 places sur 8 mois et 58 sur 3 mois au titre de 2007).*⁵⁹ »

⁵⁹ Cahier des charges – Places de stabilisation PARSA – Département du RHONE

Les critères d'éligibilité et de sélection ont porté sur les transformations de places d'urgence en places de stabilisation ainsi que sur les transformations de places de Centre d'Hébergement d'Urgence (CHU) en places de CHRS.

Des critères communs relatifs aux différents dossiers PARSA ont été retenus, notamment, l'expérience du porteur de projet dans le champ de l'urgence sociale et de l'hébergement social. Il en est de même de la composition de l'équipe socio-éducative et du taux d'encadrement, de la contribution au dispositif d'urgence sociale, de la conformité des locaux aux objectifs poursuivis ainsi que du coût à la place.

Ces critères s'inscrivent dans une perspective d'une meilleure réponse aux besoins des personnes sans abri.

Les représentants des associations que j'ai pu rencontrer m'ont fait part d'un sentiment d'une amélioration relative du dispositif. Cette amélioration peut être évaluée dans la mesure où 145 places de stabilisation ont été créées par transformation de places d'urgence, 131 places transformées en places de CHRS et 163 places d'urgence deviennent des places pérennes au cours de l'année 2007 dans le département du RHÔNE. Des moyens supplémentaires ont été accordés pour une meilleure réponse par le 115 et par le SAMU SOCIAL. L'amélioration reste relative dans la mesure où le dispositif reste saturé pour l'hébergement d'urgence, les CHRS, les maisons relais...

De plus, les associations rencontrées soulignent un choix a priori établi par les services de la DDASS pour deux associations.

Les places de stabilisation ont été inscrites rapidement dans les objectifs de travail de la DDASS du RHÔNE et dans ceux des associations en charge des personnes sans abri. Il est toutefois noté que, même si les places de stabilisation apportent un « souffle » au dispositif, les associations estiment qu'il s'agit d'une réponse médiatique qui aurait nécessité plus de temps de préparation en amont, au niveau national et local.

Actuellement, le département du RHÔNE offre un dispositif semblable à celui des grandes villes avec un hébergement d'urgence et d'insertion saturé.

Le cahier des charges national prévoyait que les places de stabilisation et celles qui rejoignent le dispositif CHRS devaient être soumises aux autorisations relevant de l'article L 312-1 CASF. Pour cela, les associations doivent déposer un dossier et remplir les conditions prévues par le CASF.

Le début d'année 2007 a été consacré, dans le département du RHÔNE, à la mise en œuvre rapide du PARSA et se poursuivra par un examen des dossiers par les services instructeurs en fin d'année 2007. Il paraît important que les associations aient répondu à

la commande nationale et départementale dans un premier temps et établissent ultérieurement les dossiers nécessaires à l'examen par le CROSMS.

Afin d'assurer au mieux la mise en œuvre du PARSA et des places de stabilisation, des rencontres et des échanges, tant au niveau des attentes des uns et des autres qu'au niveau des financements ont été nécessaires entre les services de la DDASS et les associations.

Trois associations, dont les structures sont réparties sur plusieurs sites, ont été retenues pour assurer la mise en œuvre des 145 places de stabilisation dans le département du RHÔNE.

Nombre de places de stabilisation retenues au titre du PARSA dans le département du RHÔNE			
Nom de l'association	Site retenu	Public accueilli	Nombre de places de stabilisation
Foyer Notre Dame des Sans Abri	Centre Gabriel Rosset - LYON	Public vieillissant	15 places
Foyer Notre Dame des Sans Abri	Centre Gabriel Rosset - LYON	Hommes isolés à mobilité réduite	28 places
Foyer Notre Dame des Sans Abri	Auberge de Vénissieux – VENISSIEUX	Couples et familles monoparentales	12 places
Fondation Armée du Salut	Accueil Sympa – LYON	Hommes ou femmes isolés ou couples	60 places
Habitat et Humanisme	Train de Nuit – LYON	Hommes isolés accompagnés de leur chien	30 places

In fine, le choix s'est porté sur un nombre d'opérateurs limités pour éviter un morcellement de l'offre en favorisant l'offre de places mixtes (urgence-stabilisation) pour permettre la fluidité du dispositif. La totalité des places inscrites dans le PARSA étaient ouvertes au cours de l'année 2007.

La mise en œuvre a nécessité des échanges ainsi que l'inscription dans un financement.

2.1.3 Les échanges entre institutions et avec les partenaires pour une mise en œuvre cohérente du dispositif dans un financement réservé à la prise en charge des personnes sans abri

Ces rencontres ont permis à chacun de positionner son rôle, tant au niveau des institutions (A) qu'au niveau des structures (B). Cette mise en œuvre s'inscrit dans le financement prévu à cet effet au titre du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 (C).

- A) Les institutions dans la prise en charge du PARSA et des places de stabilisation dans le département du RHÔNE

Les services de la DDASS du RHÔNE ont mis en place le Comité Technique de la Veille Sociale (CTVS). Ce comité, animé par le directeur de la DDASS, vise à rassembler les différents acteurs de la prise en charge des personnes sans abri. Les associations, partenaires de l'urgence sociale, sont donc invitées ainsi que les représentants des collectivités, Ville de Lyon et conseil général.

Lors des réunions du CTVS, les informations relatives au PARSA, à l'avancée des travaux ont été communiquées régulièrement aux membres présents, sous forme de diaporama, avec une approche au niveau national, régional et départemental.

Ces réunions ont lieu tous les mois et sont un véritable lieu d'échanges d'information, de prises de connaissances des difficultés, des réalités de la prise en charge des personnes sans abri. Un compte-rendu synthétique qui retrace le contenu de ces réunions est transmis à l'ensemble des partenaires.

La participation à ces réunions m'a permis de connaître les problématiques. Il m'a semblé nécessaire, avant la rencontre avec les responsables d'associations, de structures, de prendre la mesure de leurs éventuelles attentes afin de mieux connaître les responsables et les associations.

De plus, les services de la DDASS se sont inscrits dans une rencontre individuelle annuelle avec les gestionnaires d'associations de l'urgence sociale. J'ai participé à trois réunions où les budgets sont évoqués ainsi que l'activité des structures, les projets, les interrogations qui ne relèvent pas d'une information collective.

Ces temps d'échange sont importants, tant pour les services de la DDASS que pour les associations. Ils permettent une véritable connaissance du dispositif. Il m'a été permis d'observer la relation de confiance et de partenariat établie entre les services de la

DDASS et les responsables d'associations, même lorsque les attentes des uns et des autres ne peuvent trouver de réponse immédiate dans l'échange.

Les rencontres avec les représentants des associations constituent un moyen d'affirmer le rôle prépondérant de l'État et celui des collectivités (Ville de Lyon, Conseil Général). Ces échanges soulignent que même si l'Etat reste le principal financeur de la prise en charge des personnes sans abri, il ne peut agir seul⁶⁰. L'intérêt d'une prise en charge collective, chacun selon son domaine de compétence, est indéniable.

Les services de l'État et les associations assurent la mission de la prise en charge des personnes sans abri en lien avec les services de la Ville de Lyon et ceux du Conseil Général.

Il convient de rappeler que l'objectif final reste la sortie du dispositif d'urgence vers le logement. Les personnes les plus proches du logement autonome doivent pouvoir intégrer le droit commun et sortir du dispositif d'hébergement d'urgence. Ceci suppose donc une coordination étroite des acteurs et de la DDASS sur l'ensemble des dispositifs dont elle a la charge afin d'organiser les filières et d'accompagner les personnes dans leur parcours vers le logement.

La Ville de Lyon met à disposition des personnes sans abri des services de douches gratuites, des restaurants municipaux, et à la disposition des associations en charge des personnes sans abri, des terrains pour installer les structures. Elle assure également une participation financière aux associations. La mise en œuvre du PARSA a permis à la Ville de Lyon de se désengager sur certaines actions menées en faveur des sans abri pour se recentrer sur d'autres pistes de travail. La Ville de Lyon participe également aux financements de certaines structures, notamment les accueils de jour.

Le Conseil Général, quant à lui, chef de file de l'action sociale, participe à l'instruction et au financement du RMI. Une participation financière des structures peut être également assurée par le département du RHÔNE. Cette participation est souvent de faible importance.

Si la prise en charge par différentes instances présente indéniablement un intérêt réel, la complexité des financements ainsi que la multiplication des interlocuteurs aboutissent à une action publique qui peut parfois manquer de lisibilité pour les associations. Au niveau des financements, les associations sont amenées à solliciter les financeurs, à justifier et

⁶⁰ Ecole Nationale d'Administration. Promotion Antoine de Saint-Exupéry. Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion et mutation de l'action sociale. p. 526

négocier les financements à plusieurs reprises selon des critères et des indicateurs qui peuvent être différents selon les financeurs. Au niveau de l'organisation de la prise en charge, les associations sollicitent les financeurs au titre des terrains, des conventions qui peuvent être engagées, des partenariats à développer

Le rôle des services de l'État, outre les réunions du Comité Technique de Veille Sociale, s'inscrit dans la participation au Cercle de Compétence d'Action Sociale (CCAS). Ce cercle de compétence, animé par la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), réunit les différents services des huit DDASS de la région. Les départements exposent sur le même thème leurs problématiques et leurs attentes. A l'occasion de mon stage, j'ai pu assister à une réunion du CCAS consacrée à la question des places de stabilisation, pérennisation et transformation de places en CHRS. J'ai pu relever que, malgré des différences géographiques et populationnelles, les problématiques sont sensiblement les mêmes au niveau de la région. Des départements sont toutefois particulièrement en difficulté du fait d'un déficit en places ou en structures d'hébergement et d'insertion. Les propositions de solutions, de réponses et d'organisation sont réfléchies par l'ensemble des participants.

Les travaux réalisés par le CCAS dans le cadre de la prise en charge des personnes sans abri, relevant du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 ont été soumis au Comité de l'Administration Régionale (CAR) qui réunit les préfets des huit départements de la région sous l'autorité du préfet de région. L'avis du CAR a suivi les orientations du CCAS.

La remarque qui pourrait être faite, à mon sens, est que le contenu de ces réunions n'est pas toujours retracé dans un compte-rendu.

La mise en œuvre des places de stabilisation a engagé les institutions dans des concertations nouvelles. Cette mise en œuvre a modifié également l'organisation au niveau des structures.

B) Les structures dans la prise en charge des personnes sans abri suite à la mise en œuvre des places de stabilisation

La mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA a nécessité de la part des associations, des structures, une très grande adaptabilité, ainsi qu'une très grande réactivité.

En effet, la réponse au PARSA a été assurée dès la fin du plan froid, c'est-à-dire, dès le 10 avril 2007.

Les structures retenues pour la mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA ont été volontairement peu nombreuses afin d'éviter un morcellement de l'offre. Aussi, trois associations ont participé à la mise en œuvre des places de stabilisation. D'autres partenaires ont été retenus dans le cadre des autres dispositifs du PARSA.

La mise en œuvre des places de stabilisation était conditionnée par une ouverture 24 heures sur 24. Cette modification d'organisation a eu plusieurs impacts.

Les associations s'étaient engagées pour une prise en charge des personnes sans abri, mais aussi envers leurs personnels. En effet, les associations employaient du personnel, dans le cadre de l'hébergement d'urgence, avec des contrats à durée déterminée. Ces contrats ont dû être revus. Ils ont été modifiés dans le sens du recrutement du personnel ainsi que dans la durée. D'une manière générale, le personnel recruté pour l'hébergement d'urgence ne dispose pas des mêmes qualifications que pour l'hébergement pérenne. Pour l'hébergement d'urgence, le recrutement s'appuie souvent sur des animateurs sociaux. Pour l'hébergement de stabilisation et l'hébergement pérenne, il est nécessaire de prévoir un accompagnement social. Celui-ci requiert des compétences qui ne sont pas les mêmes que celles des animateurs sociaux. Lors des rencontres avec les responsables d'associations, il a été souligné la mise en œuvre rapide et le manque de visibilité quant aux financements qui ont gêné les associations par rapport à l'engagement et le recrutement de personnel. De plus, la durée des contrats a été poursuivie jusqu'à la fin de l'année 2007. Les associations souhaitaient un engagement fort de l'État sur du long terme quant au recrutement du personnel afin d'envisager des contrats à durée indéterminée.

La mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA a donc été assurée avec des incertitudes quant au recrutement du personnel.

D'autre part, en ce qui concerne le bâti, il convient de souligner que les besoins ne sont pas les mêmes pour un hébergement de quelques nuits ou un hébergement de longue durée. Le cadre de vie ainsi que la literie, les soins apportés au matériel ne relèvent pas des mêmes nécessités.

L'accueil de personnes sans abri qui présentent des difficultés motrices constitue une difficulté surmontable pour un hébergement d'une ou plusieurs nuits. Il devient difficile et problématique pour un hébergement à long terme. Lors des rencontres avec les professionnels d'associations et pendant les visites de structures, j'ai pu mesurer les

difficultés rencontrées par les personnes hébergées au long cours sur des structures peu adaptées à leur condition physique et motrice.

L'accueil des personnes avec animaux, prévu dans le cadre des places de stabilisation du PARSA, n'est pas possible dans toutes les structures existantes. En effet, l'accueil des animaux requiert là aussi une disponibilité matérielle et physique au niveau du bâti. La visite des locaux des structures montre les limites de cette possibilité. En effet, certaines structures avaient accepté les personnes avec leurs animaux mais ont dû renoncer à cet accueil par manque de places pour l'accueil des animaux, de moyens logistiques liés à cette prise en charge particulière.

La prise en charge des jeunes, des femmes, des familles relève d'un accompagnement spécifique que toutes les structures ne sont pas en mesure d'assurer, tant au niveau des locaux, qu'au niveau de la prise en charge, notamment pour les jeunes enfants.

Si la réponse a été apportée dans la rapidité et l'urgence, il est noté une très grande adaptabilité des associations et des structures aux nécessités des personnes sans abri. Il convient de souligner la force de l'engagement des acteurs associatifs dans cette prise en charge.

Toutefois, cette adaptabilité peut présenter des limites inhérentes à cette prise en charge et doit se poursuivre afin d'être améliorée.

Les financements de la mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA sont inscrits dans le cadre du Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

C) Le financement des places de stabilisation dans le cadre du PARSA dans le département du RHÔNE

S'inscrivant dans le cadre du programme 177, les financements des places de stabilisation relèvent du BOP 177, géré au niveau de la DRASS Rhône-Alpes.

La mise en œuvre des places de stabilisation et des mesures du PARSA a nécessité des propositions de répartition de places ainsi que d'allocation de ressources entre les associations.

Les financements ont été mis en œuvre auprès des associations en charge d'assurer l'organisation des places de stabilisation. La demande relative aux financements des places de stabilisation a dû tenir compte de l'existant, des particularités de certaines structures.

Au niveau de la région Rhône-Alpes, le montant des financements prévus au titre du PARSA se sont élevés à hauteur de 8,615 Millions d'€. Ont été délégués 6 Millions d'€ au niveau de la région Rhône-Alpes pour assurer la mise en œuvre du PARSA. Ces financements répartis lors des réunions des CCAS ont fait l'objet d'un examen attentif par le préfet de région.

Le département du RHÔNE a bénéficié de 3,571 millions d'€ dont 3,065 millions d'€ délégués afin d'assurer la mise en œuvre de :

- 145 places d'urgence transformées en place de « stabilisation »
- 163 places d'urgence pérennisées
- 131 places d'urgence transformées en place de CHRS
- 36 places d'hôtel
- 45 places de Maisons relais financées sur trois mois.
- Extension d'horaires pour le SAMU SOCIAL
- Extension d'horaires pour le 115.

Les coûts des places dans le cadre du PARSA sont établis selon une moyenne nationale.

Il s'établit ainsi pour un coût annuel :

Place de stabilisation	13 600 €
Place de pérennisation	9 000 €
Place de CHRS	15 227 €.

La répartition des prises en charge financière dans le cadre du PARSA permet de mesurer les différences. Ces dernières interrogent les responsables d'associations quant aux catégories de financements pour une même catégorie de public accueilli.

Les financements d'extensions d'horaires ont été accordés afin d'assurer une meilleure réponse aux besoins.

Ainsi, le 115, cœur du dispositif de veille sociale s'est vu attribuer des financements supplémentaires dans le cadre du PARSA. En effet, en 2006, 183 000 appels ont été recensés. Du fait de la mise en œuvre du PARSA, la Ville de Lyon s'est désengagée pour orienter ses actions vers d'autres activités. Lors de la visite des structures, j'ai passé une demi-journée au 115 et il m'a été permis de mesurer les nombreux appels. La veille de mon passage en juillet 2007, 316 appels étaient recensés, dont 60 ré appels et 92 appels

polluants (insultes...). Le 115 du RHÔNE a été retenu au titre de la DGAS pour faire partie du réseau sites sentinelles.

Le SAMU SOCIAL a bénéficié également de financements supplémentaires afin d'assurer une prise en charge de meilleure qualité et pouvoir apporter une réponse plus grande aux besoins des personnes sans abri avec un fonctionnement sept jours sur sept ; avant la mise en œuvre du PARSA, il fonctionnait six jours par semaine. Les permanences pendant la période de grand froid sont prolongées.

Il est à noter des écarts de financements à hauteur de 2 Millions d'€ entre le programme réalisé 2006 et le programme 2007. Le PARSA ne constituera un véritable apport complémentaire au dispositif d'urgence qu'à la condition que les crédits 2007 du programme retrouvent le niveau des crédits délégués et consommés en 2006.

Il est à souligner que les structures relevant des dispositions du BOP 177 sont financées, soit sous forme de dotations globales de financement (DGF), soit sous forme de subventions. Ces dernières sont sous évaluées dès le départ et restent aléatoires pour les associations.

Malgré des difficultés au niveau des financements, les places de stabilisation dans le cadre du PARSA apportent une réponse complémentaire au dispositif de prise en charge des personnes sans abri.

2.2 La mise en œuvre des places de stabilisation : une réponse encore insuffisante

Les places de stabilisation du PARSA répondent à une attente des associations (2-2.1) mais cette amélioration doit se poursuivre dans le temps (2-2.2)

2.2.1 La mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA : une attente de la part des associations

La mise en œuvre des places de stabilisation correspond à une attente de la part des associations en charge des personnes sans abri. En effet, lors des rencontres avec les responsables d'associations et de structures, tous ont exprimé une nécessaire amélioration à apporter au dispositif d'hébergement d'urgence sociale, malgré le renforcement des places d'urgence depuis l'audit de 2004 et le plan triennal. Toutefois, les responsables rencontrés soulignent que les places de stabilisation étaient pour elles

nécessaires depuis longtemps, environ dix à quinze ans, préconisées par la FNARS et ressenties par les associations dans le cadre d'une prise en charge digne des personnes accueillies. La mise en œuvre des places de stabilisation correspond à une « bouffée d'air » pour les associations mais surtout pour les populations qui n'auront plus à chercher régulièrement des solutions d'hébergement d'urgence suite à une prise en charge.

Comme le soulignait le responsable du SAMU SOCIAL de LYON, l'hébergement d'urgence participe à la maltraitance. En effet, à quoi correspond un hébergement pour une, voire deux ou trois nuits ?

La responsable du 115 rappelle les difficultés liées à la vie dans la rue et mentionne lors d'une rencontre : « *on meurt de rue.* » La rue constitue, en effet, un endroit de danger extrême pour les populations sans abri. Le danger peut avoir diverses origines : problèmes de violence, de toxicomanies, de sécurité, de froid....Quelle que soit la saison, des décès de personnes sans abri sont communiqués. Ainsi, malgré les dispositifs mis en place par les politiques publiques, il a été noté qu'à « *dix ans d'intervalle (1988-1998), deux vagues de froid brutales ont sévi en France. Elles ont causé la mort par hypothermie d'un nombre quasi identique de clochards, soit une douzaine environ*⁶¹. »

Aussi, malgré les dispositifs et les structures mis en place, des personnes n'utilisent pas l'hébergement d'urgence. Les morts des personnes sans abri soulignent leur méfiance et leurs difficultés relationnelles avec les institutions.

La mise en œuvre des places de stabilisation apporte donc une réponse supplémentaire à l'offre d'hébergement et nécessite une meilleure adaptation des structures aux réponses des personnes sans abri.

Cette réponse supplémentaire passe aussi par une réhabilitation des structures quelquefois anciennes, quelquefois non adaptées aux personnes à mobilité réduite.

La prise en charge des personnes sans abri relève d'une amélioration nécessaire à plusieurs niveaux. Les personnes sans abri peuvent être conduites à refuser, par peur, l'hébergement en structure. En effet, la sécurité assurée la nuit dans les structures est difficile à mettre en œuvre lorsque les personnes sont alcoolisées ou sous l'emprise de produits psycho actifs. Se pose alors la question de l'organisation de la sécurité de l'hébergement dans les structures pour adultes sans abri.

⁶¹ DECLERCK P. Les naufragés. p. 349

Les places de stabilisation sont destinées à des personnes désocialisées, à la rue, dont l'état de santé est parfois dégradé. Une attention en faveur des publics jeunes et des publics vieillissants est nécessaire. La réponse à la dégradation de l'état de santé s'inscrit dans l'inscription CMU, CMUC, le plan santé mentale. Cette connaissance de l'état de santé dégradé nécessite un accompagnement vers les structures et les dispositifs permettant une prise en charge de l'état de santé. Lors des réunions du Comité Technique de Veille Sociale et lors des rencontres dans le cadre de mon stage, j'ai pris l'attache d'équipes mobiles en charge des personnes sans abri. Ces équipes mobiles soulignent les difficultés relatives à la psychiatrie des personnes sans abri, mais estiment aussi que les personnes sans abri ne relèvent pas systématiquement d'un hébergement ou d'une prise en charge psychiatrique. Un médecin me signalait que les populations sans abri présentaient le même profil que les personnes hospitalisées en psychiatrie, il y a environ trente ans. La désinstitutionalisation des services de psychiatrie, le manque de relais pour la prise en charge de ces pathologies soulignent les difficultés des personnes sans abri au niveau des soins et des traitements relatifs à la psychiatrie. Les médecins des équipes mobiles estiment important le nombre de personnes schizophrènes chez les sans abri. Les études relatives à la santé mentale soulignent les difficultés pour ce type de pathologie.

Les publics visés par les places de stabilisation sont des publics désocialisés, à la rue. L'hébergement dans une structure adaptée à leurs difficultés nécessite une adhésion à un fonctionnement. Pour assurer un fonctionnement concevable pour tous, les règles sont indispensables. Elles correspondent à la clé de voûte d'un fonctionnement cohérent et nécessaire pour tous. Toutefois, dans le cadre des places de stabilisation, ces règles de fonctionnement doivent être souples et adaptées aux personnes sans abri. En effet, si une personne est désocialisée, l'inscription dans un processus strict risque de la mettre en difficulté.

Même s'il est relevé une réponse par une offre plus importante au niveau de l'hébergement, il est nécessaire de poursuivre la mise en œuvre engagée par le PARSA et les places de stabilisation.

2.2.2 La mise en œuvre engagée par les places de stabilisation doit se poursuivre

L'inscription des places de stabilisation dans le cadre du PARSA a permis une plus grande possibilité d'accueil de personnes sans abri qui peut s'analyser en terme de réponse supplémentaire. Il convient toutefois de nuancer cette augmentation du nombre

de places (A). Celle-ci doit se poursuivre et nécessiter une adaptation des outils et instruments de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale (B). Cette modification doit prendre en considération l'évolution des personnes sans abri (C) Ce changement dans la répartition des places nécessite le maintien indispensable du plan hiver (D).

- A) La réponse supplémentaire dans le département par la mise en œuvre des places de stabilisation : une augmentation relative du nombre de places qu'il convient de nuancer

Le dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion dans le département du RHÔNE a vu ses capacités évoluer pour assurer la prise en charge des personnes sans abri du fait de la mise en œuvre des places de stabilisation et des autres dispositifs du PARSA. Ainsi, 145 places ont été financées au titre de la stabilisation, 163 au titre de la pérennisation et 131 places transformées en CHRS, 45 places en maisons relais ont été financées sur trois mois et 26 places ont été accordées au titre de l'hébergement en hôtel.

L'objectif initialement fixé de transformer 300 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement d'insertion a donc été dépassé, avec notamment 145 places qui relèvent de l'hébergement de stabilisation.

Ce constat s'accompagne toutefois d'une analyse relative à la saturation toujours existante de l'offre d'hébergement. En effet, le service assuré par le 115 mentionnait en septembre 2007 que quarante personnes restaient sans solution après l'avoir sollicité.

Des éléments d'analyse menés au niveau des services de la DDASS du RHÔNE soulignent le resserrement de la politique d'accueil des demandeurs d'asile aux seuls demandeurs en cours de procédure. Ainsi, une part importante des personnes majoritairement en composition familiale rejoint le dispositif d'urgence. De plus, il a été nécessaire de régler les demandes émergentes liées à la résorption de deux bidonvilles. Ces personnes rejoignent alors le dispositif d'urgence qui se trouve ainsi saturé. Faute de moyens suffisants, les dispositifs d'insertion se trouvent dans une situation de complète asphyxie.

Malgré ces difficultés, il n'en demeure pas moins que les structures vont continuer de s'inscrire dans les outils de l'action sociale et médico-sociale et devoir s'adapter à la prise en charge des personnes pour les places de stabilisation.

B) L'adaptation des outils et des instruments de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale dans le cadre des places de stabilisation

Les outils et instruments de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale, codifiée dans le CASF, accordent une place importante à l'usager en lui reconnaissant des droits au niveau de la sécurité, de l'intégrité, du libre choix, de la prise en charge de qualité et des droits fondamentaux.

Le droit à la sécurité et à l'intégrité pour les personnes accueillies dans les structures revêt une importance incontestable notamment pour les personnes sans abri. En effet, l'insécurité, la peur du vol, de la violence et du viol hantent les personnes sans abri⁶². Le libre choix⁶³ reste cependant une gageure pour les personnes sans abri. En effet, quelle est la marge de manœuvre et de choix d'une personne sans abri et qui souhaite bénéficier d'un hébergement d'urgence ?

La prise en charge de qualité nécessite pour la structure une réponse adaptée à chaque personne en vue d'assurer « *son autonomie et son insertion, au regard de sa situation, de son état, de ses attentes*⁶⁴. »

Il s'agit alors pour chaque structure d'adapter les outils et instruments aux différentes personnes et à leurs possibilités.

La mise en œuvre des droits s'accompagne d'instruments mis en place dans les structures, à savoir charte des droits et libertés, livret d'accueil, règlement de fonctionnement, contrat de séjour...

Le règlement de fonctionnement est indispensable dans le cadre du respect des droits et libertés de chacun dans une institution. L'insertion, la réinsertion passe effectivement par une inscription dans un règlement. Il reste à penser que les termes « insertion » et « réinsertion⁶⁵ » sont peu significatifs d'emblée pour une personne sans abri qui est à la rue depuis plusieurs années. Pour certains, les places de stabilisation seront un terminus, pour d'autres, elles seront un tremplin qui permettra l'accès à un logement adapté.

⁶² DECLERCK P. Les naufragés. p. 224

⁶³ Les cahiers de l'UNIOPSS, p. 29

⁶⁴ Les cahiers de l'UNIOPSS. N° 18. Mai 2006. Les droits des usagers dans les établissements et services d'action sociale

⁶⁵ PERALDI N. Boiter n'est pas un péché. p. 25

S'agissant de personnes particulièrement désocialisées, le règlement de fonctionnement est nécessaire mais il devra être annoncé, explicité et rappelé régulièrement.

Lors des visites dans les structures, les règles de fonctionnement sont inscrites et surtout, il m'a été indiqué que ces règles sont rappelées très régulièrement afin d'assurer un fonctionnement cohérent dans le respect de chacun : personne hébergée, personnel, dans un environnement à maintenir en état.

Les livrets d'accueil que j'ai pu observer pendant mon stage se présentent souvent sous une forme simplifiée et il est expliqué lorsque la personne est accueillie depuis deux ou trois jours, afin que la personne soit prête à entendre, comprendre et accepter les règles de la structure.

Il apparaît que les personnes en grande fragilité, sans abri, ne dispose pas véritablement du choix de la structure les accueillant. De ce fait, le contrat de séjour est presque faussé. En effet, La notion de contrat implique l'adhésion des deux parties, ce qui est difficilement envisageable dans les structures d'hébergement d'urgence, du fait de l'absence de choix. De plus, s'agissant de places destinées à des personnes particulièrement désocialisées, comment est-il possible d'envisager un contrat pour une personne qui n'envisage pas de lendemain ? Si cette personne quitte la structure, est-ce que la place de stabilisation va lui être gardée ?

Si les outils et instruments de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale sont indispensables pour les droits des usagers et le fonctionnement des structures, ils méritent une adaptation pour les places de stabilisation. En effet, ces places sont destinées à des personnes pour lesquelles les notions de règlement et de droits sont souvent éloignées de leur quotidien. Les différents seuils d'exigence des structures permettent un début de réponse ; ils n'apportent pas toutes les solutions.

Les structures doivent également prendre en considération l'évolution des personnes sans abri.

C) La prise en considération de l'évolution des personnes sans abri

Les structures ont répondu favorablement à la mise en œuvre des places de stabilisation.

Les rencontres avec les responsables d'associations et de structures m'ont permis de mesurer que les responsables avaient noté des évolutions chez les personnes sans abri. En effet, qu'il s'agisse du travailleur pauvre, du jeune, du clochard, de la personne sans papier, chacun présente des réalités différentes qui nécessitent une approche particulière

selon les personnes prises en charge. Dans la mesure où la vie dans la rue est le reflet grossissant de la société, les difficultés physiques et psychiques sont présentes et amplifiées chez les personnes sans abri. Destinées à un public ciblé (hommes seuls, couples...), les places de stabilisation doivent néanmoins viser à une prise en charge individuelle. C'est un travail important que les structures réalisent régulièrement.

L'accueil de personnes à mobilité réduite nécessite des moyens supplémentaires pour leur prise en charge, notamment par des aménagements immobiliers spécifiques. Il demande également un accompagnement professionnel adapté. Une prise en charge sanitaire et médico-sociale est alors indispensable pour permettre un accueil dans des conditions respectant la personne accueillie et le personnel.

En ce qui concerne la maladie mentale, les équipes mobiles sont repérées, connues des structures d'accueil, des structures de psychiatrie et des populations sans abri et permettent une approche de la maladie mentale chez les personnes sans abri. Des liens sont établis, souvent par convention, avec les équipes mobiles qui se déplacent, sur demande, dans la rue ou dans les structures. Les équipes mobiles assurent également des permanences dans les structures.

Dans le cadre des évolutions des personnes sans abri, la consommation d'alcool et de produits psycho actifs est de plus en plus mentionnée. Cette dernière s'accompagne d'une attention et d'un accompagnement particuliers.

La prise en charge de jeunes et de travailleurs pauvres dans le cadre des places de stabilisation doit relever également d'une attention particulière afin d'arriver à optimiser les chances de réussir une insertion. Pour les personnes sans abri, à la rue depuis longtemps, la stabilisation pourra s'accompagner d'allers et retours vers la rue.

Dans le département du RHÔNE, les associations rencontrées lors de l'été 2007 au sujet des places de stabilisation, estimaient indispensable de maintenir un dispositif d'urgence.

D) Le maintien d'un dispositif d'urgence, notamment pour l'hiver

Pendant les réunions du CTVS et lors des rencontres avec les professionnels, le maintien d'un dispositif d'urgence a été mentionné comme indispensable. En effet, l'hébergement, même rêvé, souhaité, ne correspond pas à la demande de toutes les personnes sans abri. Pour une personne particulièrement désocialisée, passer de la rue à un hébergement va s'accompagner d'une plus grande sécurité mais va nécessiter une

réappropriation de l'espace, du quotidien, l'inscription dans un règlement qui peut nécessiter du temps...

Le refus d'hébergement est quelquefois revendiqué par la personne sans abri, comme indiqué précédemment. Pour ces personnes là, il est indispensable de maintenir un dispositif hivernal. Aussi, les services de la DDASS, de la Ville de Lyon, du Conseil Général et les associations se sont engagés, dès le mois d'août 2007 à la mise en œuvre d'un plan hivernal organisé et piloté par la DDASS.

La mise en œuvre des places de stabilisation apporte une réponse supplémentaire au dispositif pour les personnes sans abri. Le dispositif reste cependant saturé.

En ayant une plus grande connaissance du dispositif pour les personnes sans abri, et du fait de la mise en œuvre des places de stabilisation, l'inspecteur peut proposer des leviers d'amélioration.

3 LES LEVIERS D'AMÉLIORATION POUR LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS ABRI SUITE À LA MISE EN ŒUVRE DES PLACES DE STABILISATION

La mise en œuvre des places de stabilisation correspond à une modification de l'organisation du dispositif d'hébergement pour les personnes particulièrement désocialisées. Il reste que des leviers d'amélioration sont à envisager, à plusieurs niveaux, l'un concernant les structures (3-1), l'autre, les services de l'État (3-2).

3.1 L'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri passe par les structures

Au cœur du dispositif, les structures assurent au quotidien la prise en charge des personnes sans abri.

Afin d'assurer une prise en charge de qualité, les structures sont amenées à se moderniser, tant au niveau du bâti (3-1.1), qu'au niveau des modalités de fonctionnement (3-1.2).

3.1.1 Une modernisation au niveau du bâti

La prise en charge des personnes sans abri, dont la situation et les caractéristiques évoluent, nécessite une modernisation au niveau du bâti. Celle-ci doit permettre un accueil de personnes handicapées ou à mobilité réduite. L'accueil de personnes handicapées nécessite parfois des travaux dont le coût est à prendre en compte par les services de la DDASS en charge des financements, dans le cadre de subventions d'investissement.

De plus, un renforcement au niveau de la sécurité de l'hébergement est nécessaire ; cela correspond aux objectifs de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Par ailleurs, l'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri passe également par une modernisation des modes de fonctionnement (3-1.2).

3.1.2 Des modes de fonctionnement qui peuvent évoluer

La modernisation des modes de fonctionnement au niveau des structures peut être assurée par la mise en place de GCSMS, de CPOM, pilotés par les services de l'État (A) ainsi que par la formalisation des relations entre structures (B). De plus, un des outils de modernisation au niveau des modes de fonctionnement pourrait passer par une organisation entre les structures permettant l'orientation des personnes sans abri (C).

- A) L'inscription dans les Contrats Pluri annuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) et les Groupements de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS)

La mise en œuvre d'outils permettant un fonctionnement plus rationnel, préconisés dans le cadre de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale, peut être envisagée et souhaitée par les associations ou structures.

Ainsi, les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) ainsi que les Groupements de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS), sont encore peu utilisés dans le secteur social. Pour les associations en charge des personnes sans abri, le CPOM se traduit par la possibilité d'obtenir des financements pluri annuels (dans la limite des enveloppes), une souplesse accrue de gestion, notamment en terme de masse salariale, un allègement de la procédure budgétaire et comptable, la mise en œuvre d'un programme de réduction des écarts et la possibilité de solliciter de nouveaux moyens.

Le GCSMS peut permettre des interventions communes de professionnels dans le but de rationaliser des dépenses. Par exemple, les dépenses de lingerie, d'entretiens mobiliers, ... peuvent être assurées dans un GCSMS.

Cette amélioration peut permettre une modernisation du fonctionnement. Elle mérite d'être encouragée par les services en charge de la tarification.

- B) La formalisation du partenariat entre structures

Les structures, associations rencontrées lors du stage effectué à la DDASS du RHONE se connaissent et travaillent ensemble. Toutefois, le partenariat n'est pas toujours formulé. Le fait qu'il ne soit pas écrit laisse une liberté aux associations et structures. L'écriture de conventions et de partenariat entre associations et structures formaliserait une continuité dans le fonctionnement.

- C) La mise en place d'un comité d'orientation des personnes sans abri entre les différentes structures

Actuellement, chaque structure organise l'accueil des personnes sans abri en tenant compte de ses possibilités ; elle prend contact avec les autres structures quand l'accueil ne peut être assuré du fait de la saturation de la structure ou des caractéristiques de la population à héberger.

Lors de l'audit réalisé en 2004, il a été préconisé la mise en place d'un atelier hébergement dont l'objectif visait à assurer une cohérence au niveau de l'accueil entre les structures. Pour des raisons d'organisation, cet atelier ne s'est pas réuni en 2006. La proposition faite en août 2007 par les partenaires de l'atelier hébergement vise à transférer cette compétence à la Fédération Nationale de l'Accueil et de la Réinsertion Sociale (FNARS), délégation Rhône-Alpes. Sans remettre en cause le choix des associations inscrites dans cet atelier hébergement, il convient de soumettre l'idée de réunions de concertation avant l'accueil des personnes sans abri afin d'assurer la meilleure orientation possible. Ces réunions pourraient avoir lieu à périodicité régulière et être organisées chaque fois qu'une situation pose problème. Ces réunions de concertation présenteraient l'avantage de la recherche de la solution la plus adaptée pour la personne sans abri.

Les pistes d'amélioration au niveau des structures s'accompagnent de réflexions et de travaux au niveau des services de l'État.

3.2 L'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri : un rôle qui incombe aux services de l'État

L'avenir des services déconcentrés risque d'être soumis à des variations du fait de la réforme générale des politiques publiques, de la création des Agences Régionales de Santé (ARS). Ces modifications ne dispensent pas d'envisager une amélioration de la prise en charge des personnes sans abri au niveau des services de l'État par la mise en œuvre de tableau de bord permettant un suivi des structures (3-2.1), par le pilotage des outils de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale et dans le cadre de la formation (3-2.2.). Enfin les services de l'État assurent un rôle important dans la planification et la stratégie (3-2.3).

3.2.1 Le recours à un tableau de bord

Lors de mon stage à la DDASS du RHÔNE, j'ai pris en charge la confection d'un tableau de bord destiné à suivre les différentes structures concernées par l'hébergement d'urgence et d'insertion. Ce document qui ne constitue, à ce stade, qu'une proposition figure en annexe (Annexe V)

Pour élaborer ce tableau de bord, j'ai recueilli les informations issues :

- du fichier FINESS,
- des conventions 2006 pour les associations déjà financées au titre de l'année 2006,
- des rapports d'activités des associations.

Le tableau de bord, présenté ici sous forme excel, permet une approche simple et rapide de l'information.

Ce tableau de bord a permis d'inscrire dans un premier temps, toutes les structures du département assurant l'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion, de comparer ultérieurement les tarifs au titre de l'année 2006, de mesurer les différences relatives au bâti, de connaître le public accueilli dans chaque structure, ainsi que le personnel affecté au fonctionnement de la structure.

Ce tableau de bord nécessite d'être complété et mis à jour régulièrement par le service en charge de la tarification des personnes sans abri afin d'être exploitable. A mon sens, ce tableau doit être consultable par chaque personne du service mais la mise à jour doit être assurée par deux personnes maximum, ceci dans le but d'optimiser, fiabiliser les sources et moyens d'information.

Afin de confirmer les informations recensées, il conviendrait d'envoyer aux associations et structures, des extraits du tableau de bord, pour vérification.

Comme il sera mentionné ultérieurement, le tableau de bord peut être le début d'un outil nécessaire à la planification.

Le recensement et le suivi des associations et des structures relèvent de la compétence de la DDASS qui a en charge le pilotage des outils d'amélioration du secteur social et une attention aux personnels dans les structures pour la prise en charge des populations (3-2.2).

3.2.2 Le pilotage par les services de l'État : au niveau des outils d'amélioration du secteur et au niveau des personnels

Le pilotage des services de l'État est assuré au niveau des outils d'amélioration du secteur social et médico-social (A), des indicateurs d'évaluation (B). Une attention particulière est assurée par les services de l'État au niveau de la formation des personnels (C).

A) Le pilotage au niveau des outils d'amélioration du secteur social et médico-social

Les CPOM et les GCSMS, outils récents dans le secteur social et médico-social, méritent d'être valorisés. Pour les services de tarification, le CPOM permet le recentrage des missions sur la fonction de pilotage, de planification et d'évaluation de l'offre de prise en charge ceci grâce au temps dégagé sur la procédure budgétaire. En effet, les CPOM visent à optimiser l'allocation de ressources en permettant l'attribution de financements pluri annuels.

Les services de la DDASS ont un rôle important notamment au niveau du pilotage des CPOM. L'inspecteur en charge du service peut, avec son équipe, assurer la mise en œuvre du CPOM.

Pour cela, il importe de définir au préalable la composition du Comité de Pilotage (COPIL) du CPOM et des équipes projets, d'élaborer une phase de diagnostic partagé. Ce diagnostic partagé peut s'établir à partir du tableau de bord précédemment mentionné que les associations auront validé. Les objectifs du CPOM seront définis par les associations et validés par les services de la DDASS. Ensuite, l'élaboration du CPOM par le COPIL pourra alors être rédigé sous forme de tableau permettant de définir les objectifs à atteindre.

Le contenu du CPOM sera validé par le DDASS, présenté en CODIR, puis soumis au Comité Technique Régional et Interdépartemental (CTRI) pour intégrer l'éventuel financement du CPOM au sein des BOP concernés. Après signature du Directeur Général gestionnaire et du Préfet de Département, il sera soumis à l'appréciation de la DGAS sous la forme d'un rapport argumenté.

B) Une amélioration au niveau des indicateurs et de l'évaluation

Lors de la mise en place du PARSA, les mesures annoncées n'ont pas mentionné d'indicateurs ni d'évaluation. Il paraît important pour un inspecteur de mesurer et d'évaluer les actions mises en œuvre. Outre les indicateurs quantitatifs, il pourrait être intéressant, pour un inspecteur, de travailler sur l'élaboration d'indicateurs et sur les procédures d'évaluation à mettre en place. Pour cela, il convient d'éviter les indicateurs « locaux » qui ont certes un sens mais ne permettent pas une analyse de la cohérence au niveau national. Aussi, pour un inspecteur en charge de la mise en œuvre du PARSA, la participation à un groupe de travail national sur les indicateurs me paraît une approche intéressante.

Un autre aspect de l'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri par la formation du personnel et le rôle de l'inspecteur à ce niveau (C).

C) La formation du personnel et le rôle de l'inspecteur

La prise en charge des personnes sans abri nécessite un personnel formé.

Au sein du service, l'inspecteur connaît les structures ainsi que la composition des équipes assurant la prise en charge des personnes sans abri. En ayant établi une relation de travail avec les associations et les structures, il importe de valoriser les formations et les validations des acquis de l'expérience (VAE) au sein des différentes structures. En lien avec la DRASS chargée de la validation des acquis de l'expérience (VAE), de l'organisation des concours et diplômes sociaux et médico-sociaux, l'inspecteur de la DDASS doit être à même à la fois d'entendre les difficultés rencontrées par les structures et de proposer des solutions adaptées.

Enfin, l'amélioration de la prise en charge des personnes sans abri passe par un rôle au niveau de la planification et de la stratégie de pilotage (3-2.3).

3.2.3 Le rôle important des services de l'État au niveau de la planification et la stratégie de pilotage

Les services de l'État ont un rôle à assurer dans une démarche de planification (A). La stratégie de pilotage des services de l'État est à affirmer (B).

A) La démarche de planification

Dans le département du RHÔNE, le schéma Accueil Hébergement et Insertion n'est pas envisagé dans l'immédiat. La mise en place du tableau de bord peut être le début d'un recensement des structures et servir d'état des lieux dans le cadre d'un schéma. Même si le département reste le chef de file de l'action sociale, les services de la DDASS assurent un rôle important dans l'organisation de la prise en charge des personnes sans abri. Aussi, le schéma paraît un outil de planification, intéressant à mettre en œuvre, dans la mesure où il permet un constat d'une situation et la proposition de perspectives d'évolution.

L'inspecteur en charge du service participe à l'élaboration du schéma en assurant la méthodologie de travail, la coordination des travaux et la collaboration avec les services du département.

Le travail de l'inspecteur sur la méthodologie d'élaboration du schéma consiste à déterminer des outils de validation (comité de pilotage), de diagnostic territoriaux (groupes de travail et sous-groupe d'enquête) et d'interface entre ces différentes instances (équipe projet).

Le rôle de chacune des instances s'établit ainsi :

- Le comité de pilotage : définit et arrête les objectifs, élabore la méthodologie et les modifications de programmation, détermine les priorités, entérine les résultats et les conclusions.
- L'équipe projet : chargée de la conduite de la démarche, de la collecte des propositions. Elle passe commande aux groupes de travail mis en place localement. Elle effectue le suivi et la synthèse des travaux effectués par les groupes de travail et détermine au regard de cette synthèse des priorités départementales qui seront à l'origine des fiches actions.

- Les groupes de travail thématique : effectuent un bilan de l'offre existante et un diagnostic des besoins concernant le thème confié par l'équipe projet. L'analyse de chacun des groupes doit porter sur l'ensemble du département.

B) L'affirmation de la stratégie de pilotage par les services de l'État

En charge de la politique de la prise en charge des personnes sans abri, les services de l'État ont un rôle à jouer au niveau de la stratégie et des orientations à mener au sein d'un département. Les associations et structures sont en attente d'orientations de la part des autorités de l'État. Ainsi, les réunions entre les différents partenaires sont des instances qu'il convient de maintenir.

C'est le lieu où l'État affirme sa position et intervient en tant que force de propositions, comme cela a été le cas, pour le plan hivernal 2007-2008.

Conclusion

La mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA s'inscrit dans un dispositif global et vise à une amélioration de la prise en charge des sans abri, par un hébergement digne et durable. Cette mise en œuvre avait été annoncée en début d'année 2007.

Toutes les mesures annoncées dans le cadre du PARSA n'ont pas pu être tenues au niveau national, la transformation de places d'urgence en places de stabilisation a été globalement respectée, tant au niveau national que départemental. Les services déconcentrés DDASS du RHÔNE ont assuré, avec les associations gestionnaires, la transformation de 145 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation.

Il importe de rappeler la complexité de la prise en charge liée à l'évolution de la population des sans abri vers une plus grande hétérogénéité qui nécessite la recherche de solutions diverses. De ce constat découle la nécessité d'apporter une réponse plurielle adaptée à chacun des publics visés, d'où un effort d'adaptation de la part des acteurs, associations, structures, collectivités, État. Cet effort ne pourra pas se faire sans moyens financiers.

Compte tenu des enjeux humains et financiers, il convient de mettre en place les outils nécessaires à la détermination des moyens à mettre en œuvre et à l'évaluation de leurs résultats. Dans ce cadre, le rôle de l'État doit rester central.

Les éléments recherchés dans le cadre de ces travaux ont permis de dégager des préconisations et les travaux réalisés ont mis en lumière des éléments d'information dans le cadre de ce questionnement qui dépasse largement le cadre local et national.

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

- Loi du 31 juillet 1998 relative à lutte contre les exclusions
- Loi du 27 juillet 1999 relative à la CMU
- Lois relatives au logement (Quillot, Besson, ENL)
- Loi n°2002-02 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale
- Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- Code de l'Action Sociale et des Familles

- Circulaire DGAS/1A/LCE 2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri
- Ordonnance n°2005-1477 du 1^{er} décembre 2005
- Décret n° 2006-422 du 7 avril 2006 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie;
- Circulaire N°DGAS/SD5B/2006/216 du 18 mai 2006 relative à la pluriannualité budgétaire et à la dotation globalisée commune à plusieurs établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la même enveloppe de crédits limitatifs et à la coopération sociale et médico-sociale dans le cadre des groupements d'établissements ;
- Circulaire N°DGAS/SD5B/2007/111 du 26 mars 2007 relative aux problématiques afférentes à la mise en œuvre de la pluriannualité budgétaire et à la dotation globalisée commune à plusieurs établissements et services sociaux et médico-sociaux dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens

- Relevé de conclusions du 8 janvier 2007
- Fiche descriptive hébergement de stabilisation du 17 janvier 2007

Rapports publics

- DE FLEURIEU A., CHAMBAUD L. Rapport public du 9 août 2006, 32 p.
- CHAMBAUD L. La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri. Rapport n°2007-076 Octobre 2007, 165 p.
- Cour des Comptes – Rapport public thématique sur les personnes sans domicile 2007, 237 p.
- Fondation Abbé Pierre. Rapport 2007 sur l'état du mal logement en France
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Rapport n° 11 – Décembre 2005, Face à la crise une obligation de résultat, 130 p.
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Rapport n° 12, Décembre 2006, Droit au logement opposable : le temps de la décision ?, 68 p.
- Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale, avril 2005, 116 p.
- FOURCADE M., JESKE V., NAVES P., membres de l'inspection générale des affaires sociales, Rapport n°2004-054, mai 2004 synthèse, 3 37 p.
- VILCHIEN D., PUYDEBOIS C., IGAS et LESAGE G., membre de l'inspection générale de l'administration de l'éducation Nationale et de la recherche, Evaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, Mars 2007, 74 p.
- Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie, décembre 2003, Rapport d'évaluation de la CMU, 111 p.
- FABRE C., BAUDOT V., TOULEMONDE S., Evaluation des permanences d'accès aux soins de santé, résumé, octobre 2003, 4 p.
- EMMANUELLI X., LANDRIEU B., L'hébergement des travailleurs en situation de pauvreté en Ile de France et à Paris, annexes, 17 p.
- Haut Comité de la Santé Publique, La santé en France en 2002, 238 p.
- FAHET G., CAYLA F., DROUOT N. et al, Rapport 2005 de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du Monde., Médecins du Monde (soutien DGS et DGAS), 2006
- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES. Rapport annuel 2006 La dimension européenne des politiques sociales, Journaux officiels Octobre 2006, 470 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, Rapport conjoint sur l'inclusion sociale. Luxembourg. Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, 218 p.
- RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE 2005-2006, 164 p.

- Rapport au conseil national de l'habitat 1999-2002. La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions. Novembre 2004
- BONDAZ M., DE COUSTIN H., Inspectrices générales de l'administration, Ministère de l'Intérieur, PREVOT M., Inspecteur général de l'Équipement. Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux
- Plan santé mentale 2005-2008

Ouvrages

- DECLERCK P. Les naufragés. Edition Terre Humaine. Plon, 2001
- DAMON J. La question SDF. Le lien social PUF, Novembre 2002, 277 p ;
- DAMON J. Vagabondage et mendicité. Edition Sophie Sénart, 1998. 127 p. Dominos
- RULLAC S. Critique de l'urgence sociale. Perspectives sociales, Vuibert, 2006, 134 p.
- VANEUVILLE M.C Femmes en errance. Edition Chronique sociale, 2005, 118 p.
- LACROIX A. Des rues et des hommes. Edition LDunod, 2006, 146 p.
- PERALDI N., Pour comprendre la pensée post coloniale, Boiter n'est pas un péché, Esprit, Décembre 2006, 231 p.
- CHOBEAUX F., L'errance active, Politiques publiques, pratiques professionnelles, ASH 2001, 79 p.
- GIRAUD M., Le jeune SDF, socioanalyse de la précarité, logiques sociales, 2004, 350 p.
- GUILLUY C., NOYE C., Cartographie RAGU D., Atlas des nouvelles fractures sociales en France, Edition Autrement, Collection Atlas Monde
- FURTOS J., COLIN V., Accompagner jusqu'au bout : la mort révélatrice de l'histoire des personnes en grande exclusion accueillies dans les structures d'accueil et d'hébergement, FNARS-ORSPERE, Novembre 2002, 85 p.
- CHAUVIN P., PARIZOT I., Santé et recours aux soins des populations vulnérables. Questions en santé publique, Inserm, 2005
- KOVESS-MASEFETY V., Précarité et santé mentale, Doin Editeurs, 2001, 103 p.
- LE MONDE Edition, Les paradoxes de la pauvreté, collection actualité, 1992, 190 p.
- Ecole Nationale d'Administration, Promotion Antoine de Saint-Exupéry 1992-1994, Politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion et mutation de l'action sociale, La documentation française, 687 p.
- MILANO S., La pauvreté dans les pays riches : du constat à l'analyse, Edition Nathan, Juin 1992, 191 p.
- ION J., Travail et souffrance psychique, Edition DUNOD, février 2005, 208 p.

- PAUGAM S., Les formes élémentaires de la pauvreté, Le lien social, PUF, mars 2005, 276 p.
- BIHR A., PFEFFERKORN R., Déchiffrer les inégalités, Nouvelles éditions, Paris Syros 1999, Alternatives économiques, 416 p.
- RAYSSIGUER Y, OLIVEAUX Th., Dossier documentaire ENSP 2002-2004, Pauvreté, précarité, exclusion. Populations et politiques
- RAYSSIGUIER Y., Conduire et animer les politiques sociales, ENSP 2007
- NOIN D., CHAUVIRE Y., La population en France, Edition Armand Colin, Février 2004, 207 p.
- UNION NATIONALE INTERFEDERALE DES ŒUVRES ET ORGANISMES PRIVÉS SANITAIRES ET SOCIAUX. Les droits des usagers dans les établissements et services d'action sociale. Les cahiers de l'UNIOPSS n° 18 : UNIOPSS Paris 2006, 306 p.
- BOUQUET B., JAEGER M., SAINSAULIEU Y., Les défis de l'évaluation sociale et médico-sociale, Edition Dunod, Février 2007, 286 p.

Rapports parlementaires

- Rapport n° 3363 – Tome I – Rapport sur le projet de loi de finances pour 2007 (n° 3341)
- Avis n° 3364 présenté au nom de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales sur le projet de loi de finances 2007, tome X, Solidarité Intégration. Avis présenté par BEAUDOIN P. 12 octobre 2006

Revue – Journaux

- Le Monde (articles recensés)
 - o Article du 28 décembre 2006
 - o Article du 29 mars 2007 : Sur la pauvreté, les réponses des candidats restent trop classiques
 - o Article du 29 novembre 2007 : Mal logés et sans abri : Front uni sur le droit au logement opposable
 - o Article du 17 décembre 2007 : Le plan Borloo en faveur des sans abri a été à moitié respecté.
- Revue Économie et statistique N°391-392- 2006
- Revue Économie et statistique N°346-347 – 2001

Sites internet

- www.legifrance.gouv.fr
- www.ash.tm.fr
- www.assemblee-nationale.fr
- www.ville.gouv.fr
- www.logement.gouv.fr
- www.logement.equipement.gouv.fr
- www.sante.gouv.fr
- www.social.gouv.fr
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.service-public.fr
- www.vie-publique.fr
- www.insee.fr
- www.fnars.org
- www.emmaus-france.org
- www.emmaus.fr
- www.fondation-abbe-pierre.fr
- www.lesenfantsdedonquichotte.fr
- www.atd-quartmonde.fr

Liste des annexes

Annexe I : Description de l'hébergement de stabilisation – Extrait de la fiche descriptive du 17 janvier 2007 Liste des personnes rencontrées

Annexe II : Liste des personnes rencontrées

Annexe III : Grille d'entretien

Annexe IV : Carte du département du RHONE

Annexe V : Extrait du tableau de bord

Annexe VI : Définition des dispositifs et structures

Annexe I

Description de l'hébergement de stabilisation

Fiche descriptive « hébergement de stabilisation »

Document indicatif issu des expérimentations franciliennes

A adapter selon les situations locales

Message transmis le 17 janvier 2007

- **Objectif poursuivi :**

Offrir à des personnes à la rue une offre alternative d'hébergement de durée moyenne, à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé.

Proposer dans ce cadre un accompagnement social continu permettant de se poser, se ressourcer et de reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement.

- **Publics visés :** Un public désocialisé, à la rue dont l'état de santé est parfois dégradé.

Une attention aux publics des jeunes, notamment en errance, paraît indiquée pour apporter à ces publics des solutions plus adaptées.

Pour des publics vieillissants, l'hébergement de stabilisation prend également tout son sens mais l'objectif de sortie devra s'orienter vers des réponses spécifiques de type maison-relais ou encore EHPAD.

- o **Mixité du public**

Selon les besoins locaux, il paraît important que la mixité soit permise dans ce type de structure, et que les couples puissent y accéder. Cela suppose en amont une réflexion approfondie des fonctionnements et de l'organisation spatiale des locaux.

- **Personnels**

Le caractère pluridisciplinaire de l'équipe doit être réaffirmé. Il s'agit d'associer des compétences en matière d'encadrement, de services généraux, de travail social et d'animation mais également de prévoir des veilleurs de nuit et un temps médical dans la phase d'évaluation et de suivi avec des permanences éventuelles de partenaires extérieurs.

Observations : dans les expériences franciliennes, disposer d'un temps de médecin et de psychologue a paru indispensable compte tenu de l'état de santé des personnes accueillies et/ou de leur fragilité. Selon les modalités d'organisation retenues ou

Geneviève FAIVRE-SALVOCH - Mémoire de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique – 2006-2008

possibles, il pourra s'agir de vacances ou d'une intégration plus importante dans la structure. Cette question mérite toutefois d'être articulée avec le recours à des praticiens de proximité dans le milieu hospitalier (explorer les réseaux Ville santé) ou la médecine de ville.

Travailler en lien avec les maraudeurs : eu égard à ce qui a été observé, et les modes d'orientation (maraudes), le lien avec les maraudeurs est essentiel afin d'assurer un tuilage entre les différents partenaires au cours de la prise en charge de la personne. Ce point est à adapter selon le mode de repérage et d'orientation dans les structures.

o **Taux d'encadrement**

Selon les premières expérimentations, un taux d'encadrement autour de 0,25 ETP par personne semble couvrir les besoins d'une structure de l'ordre de 50 personnes au plus ; cela correspond à 12 ETP toutes catégories de personnel confondues.

• **Moyens financiers**

A partir des expériences locales réalisées en Ile de France, le budget théorique en année pleine s'établit autour de 38 euros par jour et personne hébergée. Une participation forfaitaire de 1 euro par jour et par personne a été expérimentée, positivement. Elle doit tenir compte des ressources de la personne et de leur évolution, sans que cela soit une limite à la prise en charge des personnes.

• **Locaux**

L'hébergement de stabilisation devant constituer une étape dans le parcours des personnes prises en charge, il doit offrir un environnement permettant de se poser et de retrouver son intimité et de retrouver des repères de vie corporels et temporels. Cette étape doit être consentie.

Des structures de petite ou moyenne capacité sont à privilégier de façon à mettre en place un accompagnement individualisé des personnes et à créer une dynamique de groupe dans un cadre convivial.

A ce titre, il paraît important de prévoir des salles d'activité ou des salles communes, par exemple, la possibilité d'une restauration collective permettant la prise en commun des repas.

Le principe de chambres individualisées (1 ou 2 lits par chambre) est également important à retenir afin d'offrir des conditions d'accueil satisfaisantes et de respecter l'intimité des personnes. Elles doivent comporter des rangements individuels où chacun peut conserver ses effets personnels.

Le cas échéant, l'accueil des personnes accompagnées d'animaux devra être facilité, par une réflexion en amont sur la disposition des locaux.

• **Fonctionnement**

L'ouverture 24h/24, 7jours/7.

Ces deux conditions sont le corollaire nécessaire à une prestation qui vise l'accompagnement dans la durée et l'établissement d'un rapport de confiance parfois altéré quand ces conditions de fonctionnement ne sont pas réunies.

Le règlement de fonctionnement

Il constitue le cadre minimum du projet dans lequel la vie collective est possible. Il se situe en amont de toute construction contractuelle entre la structure et la personne et doit poser des règles collectives permettant la vie en commun.

La responsabilisation et la participation à la vie collective dans l'établissement participe au projet de prise en charge. Cette participation doit se faire en tenant compte des capacités de chacun et permettre de développer une forme de responsabilisation facilitant l'intégration dans la structure et le réapprentissage de la vie collective.

Afin de favoriser cette responsabilisation, la participation des usagers dans le cadre d'un conseil de la vie sociale est à organiser dans chaque structure.

• **Durée de séjour et accompagnement social**

- Le principe est celui d'un accompagnement personnalisé, réalisé en fonction des besoins de chacun : la durée de la prise en charge et l'orientation finale dépendra du parcours de la personne, de son engagement dans une démarche d'insertion et de son degré d'autonomie.

- Dans les expériences menées, les durées initiales de séjour choisies par les deux associations gestionnaires sont respectivement de 15 jours et d'un mois renouvelables dans les deux cas. A titre indicatif, la durée de un mois renouvelable a semblé plus adaptée à un public en situation de grande exclusion. Ensuite, la durée de prise en charge sera fonction des besoins et du rythme de la personne.

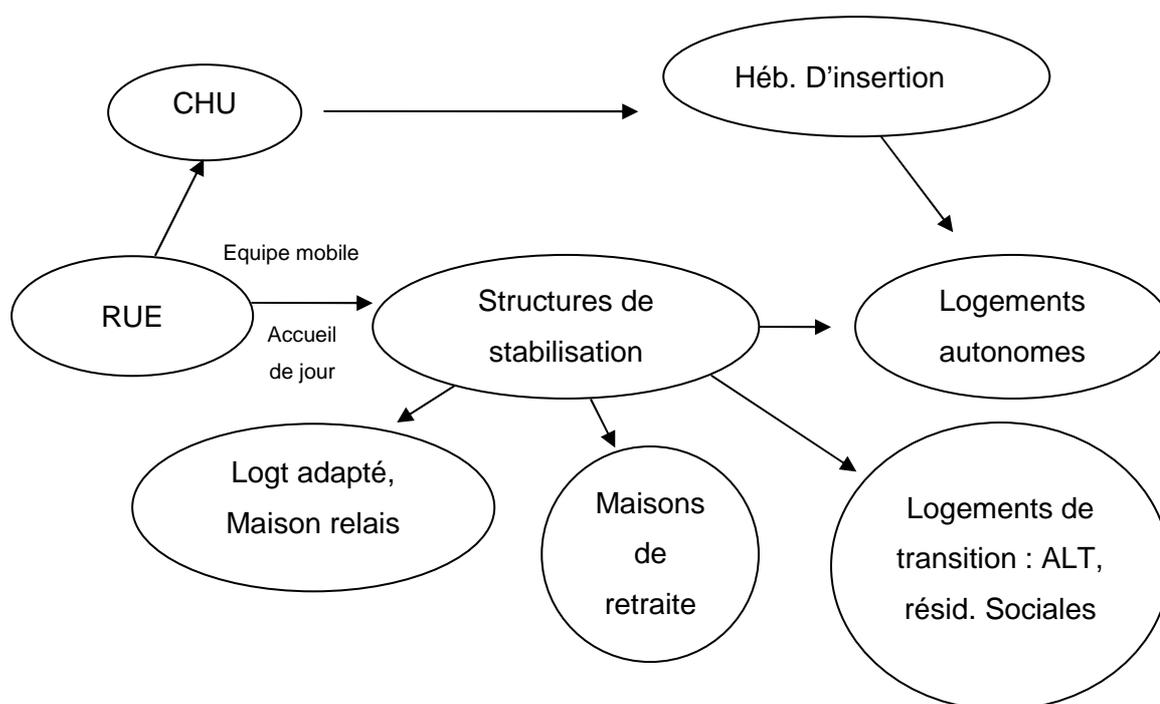
L'engagement de la personne dans un parcours d'insertion doit être effectif et peut utilement être concrétisé dans le cadre d'un document adapté, précisant les modalités et la durée de l'accompagnement.

• **La place de l'hébergement de stabilisation dans le dispositif**

L'hébergement de stabilisation contribue à prendre en charge certains publics pour lesquels le CHU n'est pas pertinent et qui ne relèvent pas des CHRS. Il constitue un maillon complémentaire aux dispositifs existants comme le présente le schéma ci-dessous.

L'hébergement de stabilisation s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion. Il y a donc lieu de mobiliser les partenaires sur chacun des sujets où cela est nécessaire.

A cette fin les principaux partenariats qui doivent se nouer autour de la personne prise en charge concernant la santé, les droits, l'insertion sociale et professionnelle doivent être formalisés.



Cadre réglementaire

- La structure qui pratique de l'hébergement de stabilisation a vocation à rentrer dans la catégorie juridique des établissements sociaux et médico-sociaux sous le statut de CHRS. Dans ce cas, elle fait l'objet d'un avis du CROSMS et s'applique à son sujet l'ensemble des dispositions relatives à ce type d'établissement, et particulièrement celles instaurées par la loi de rénovation sociale et médico-sociale du 2 janvier 2002 notamment en matière de droits des usagers.

- Dans l'immédiat, l'objectif premier est de transformer des Centres d'Hébergement d'Urgence en Centres d'Hébergement de Stabilisation. Le passage en CROSMS ne doit donc pas constituer un préalable. Il est toutefois possible de structurer un hébergement de stabilisation dans le cadre juridico-financier d'un CHRS existant. Cela sera notamment le cas quand le choix sera fait de transformer en hébergement de stabilisation des places CHRS fonctionnant actuellement sur le mode de l'hébergement d'urgence. Une attention particulière devra être portée dès le lancement de l'opération à la mise en place d'un système d'information performant à partir duquel pourront être conduites des évaluations véritables de l'action menée.

Annexe II
Liste des personnes rencontrées

La durée des entretiens a été d'environ une heure trente.

Nom de la personne rencontrée	Fonction exercée	Date de l'entretien	Structure
M. CHAMBAUD	Inspecteur Général des Affaires Sociales	11 juillet 2007	IGAS
Mme CASTAING (en l'absence de M. NOBLET)		11 juillet 2007	DGAS
M. A.	Directeur	13 juillet 2007	Foyer Notre-Dame des Sans Abri
Mme B.	Responsable du 115	18 juillet 2007	Foyer Notre Dame des Sans Abri
M. C.	Chef de service	22 août 2007	Foyer de l'Armée du Salut
M. D.	Directeur	23 août 2007	Association OREE AJD
M. E.	Chef de service	28 août 2007	SAMU SOCIAL
M. F.	Directeur	5 septembre 2007	Association ENTRETEMPS
M. G.	Directeur	10 septembre 2007	Association REGIS
M. H.	Responsable	12 Septembre 2007	Interface SDF

+ 2 questionnaires envoyés et reçus par mail :

Association Habitat et Humanisme

Réseau Rue Hôpital

+ 1 entretien téléphonique avec M. NOBLET, DGAS.

+ 1 rencontre avec la déléguée régionale Rhône-Alpes FNARS.

Annexe III
Grille d'entretien

Mise en œuvre des places de stabilisation dans le cadre du PARSA

Département du RHONE

FONCTIONNEMENT ACTUEL :

Capacité

Mode de fonctionnement : jour, nuit...

Personnel

Relation avec les autres structures

Relations avec des professionnels externes

FINANCEMENT :

Evolutions notées/population

Evolutions envisageables/Population

*Perception de la situation locale, sur l'ensemble des structures d'amont et d'aval :
points faibles/points forts du département*

Idée des places de stabilisation : partie des attentes, des « revendications » avant qu'elles ne soient décrétées :

Décision de la mise en places (enjeux politiques, effet d'annonce, votre perception)

Possibilité de cette mise en place

Conditions requises pour la mise en place

Changements que cela va impliquer

Attentes et/ou réticences qui existent

Réaction au départ :

Réaction maintenant

Difficultés qui peuvent être anticipées :

Annexe IV : Département du RHÔNE

rhone.fr

RHÔNE
LE DÉPARTEMENT

Carte du Rhône Les cantons



Département du Rhône
29-31 cours de la Liberté
69483 Lyon Cedex 03

info@rhone.fr

Annexe VI

Définition des dispositifs et structures

LE DISPOSITIF D'URGENCE SOCIALE

- l'hébergement d'urgence

La mission des centres d'hébergement d'urgence est d'accueillir les personnes sans domicile fixe pour une courte durée, d'évaluer leur situation, de les aider dans leurs démarches d'accès aux droits et des les orienter vers une structure d'insertion.

Ponctuellement, les personnes peuvent être orientées vers des hôtels

- le 115

Le 115 est le numéro d'urgence d'aide aux personnes sans abri. Il fonctionne partout en France 365 jours par an et 24h/24. L'appel qui aboutit dans le service 115 du département où il a été composé est gratuit.

Le 115 est au cœur du dispositif de veille sociale. Il a pour mission d'informer, d'orienter et de rechercher un hébergement pour les personnes sans domicile.

Il dispose d'un recensement quotidien des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence et doit avoir quotidiennement accès à un contingent de places disponibles dédiées aux personnes les plus vulnérables.

- les équipes mobiles d'aide de type « Samu Social »

Les équipes mobiles d'aide de type « samu social » ont pour vocation d'aller à la rencontre des personnes les plus délocalisées qui ne sollicitent aucune aide. Au cours de leurs « maraudes », elles assurent une première fonction de repérage, de prise de contact et d'écoute.

Elles peuvent conduire les personnes sans domicile fixe vers un centre d'hébergement d'urgence, un lieu d'accueil de jour ou de nuit et, si besoin vers les urgences des hôpitaux.

Le cas échéant, elles offrent une aide alimentaire et des couvertures.

- les lieux d'accueil de jour

Les lieux d'accueil de jour constituent un maillon essentiel de l'accueil des personnes sans domicile fixe. Ces lieux, généralement de petite taille et bien intégrés dans l'environnement local, sont des espaces conviviaux où les personnes sans domicile peuvent disposer de certains services : domiciliation, douche, laverie, café et parfois restauration.

Les travailleurs sociaux et les bénévoles les aident dans leurs démarches d'accès aux droits et proposent de les orienter vers les structures les mieux adaptées à leur situation.

LE DISPOSITIF D'INSERTION

- les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)

Les CHRS ont pour mission d'accueillir les personnes et les familles sans domicile fixe afin de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement.

- les maisons relais / pensions de famille

Les maisons relais, petites structures de 10 à 30 places, sont une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion trop fragilisées pour vivre de façon autonome dans un logement individuel.

Les maisons-relais proposent une solution d'habitat durable, sans limitation de durée, et permettent aux personnes de se réinsérer socialement dans un cadre de vie convivial.

- les résidences sociales

Les résidences sociales sont des structures d'une trentaine de logements. Elles permettent à des personnes isolées ou à des familles de disposer d'un logement temporaire avant d'accéder à un logement autonome.

Le fait d'être logé, et non plus seulement hébergé, assure à ces personnes des droits plus importants (statut de résident, aide personnalisée au logement).

LE DISPOSITIF DES DEMANDEURS D'ASILE

- les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)

Les CADA sont des CHRS spécialisés, qui permettent un accompagnement administratif et social des résidents pendant la période d'instruction de leur demande d'asile par l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et la Commission de Recours des Réfugiés (CRR).

- les places d'urgence pour demandeurs d'asile

Pour faire face à l'arrivée importante des demandeurs d'asile au cours des dernières années, un dispositif d'accueil d'urgence spécifique a été mis en place pour répondre aux

besoins en matière d'hébergement. Les places sont réparties dans les foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d'hôtel. Elles sont utilisées dans l'attente de solution durable.

- **les centres provisoires d'urgence**

Ce sont des centres d'hébergement destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle sur le territoire national.