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

Promotion : 2006-2008

Date du Jury : mars 2008

**De l'utilité de l'aide aux organismes
logeant à titre temporaire des
personnes défavorisées : l'exemple
parisien**

Thibault-Youssef JARADÉ-PIENIEK

Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord, les personnes (directeurs, travailleurs sociaux, chefs de service, agents de la DGAS, de la CAF, de la DASS de Paris...) qui ont accepté de s'entretenir avec moi et de me faire part, très librement, de leur perception et de leurs pratiques concernant l'ALT1.

Je remercie également madame Nathalie VIGIER, responsable du service insertion économique et sociale et politique de la ville (IESPV) de la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) de Paris, et ma maître de stage durant une partie de la formation, qui me proposa ce sujet encore peu exploré et fut d'une grande disponibilité.

Puis je ne peux oublier madame Anne-Marie ACHMET, inspectrice du service IESPV de la DASS de Paris qui s'occupe, entre autres, du dispositif ALT1. Sa très grande disponibilité, sa gentillesse, sa grande compétence dans les réponses apportées aux questions d'un « novice », et enfin son analyse et son expérience me furent très précieuses.

Enfin, monsieur Jean-Philippe HORREARD, responsable du service urgence sociale et intégration (USI) de la DASS de Paris et monsieur Dominique ROLLAND, inspecteur du service USI de la DASS de Paris en charge des CHRS, qui prirent la suite de madame VIGIER pour la conduite de mon stage d'exercice professionnel, doivent être remerciés pour m'avoir permis de consacrer du temps à la réalisation des entretiens. Cette autonomie fut très appréciable.

Sommaire

Introduction	1
1 L'ALT1, UN DISPOSITIF À LA FRONTIÈRE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT QUI SEMBLE, MALGRÉ DES OBSTACLES, EFFICIENT.	5
1.1 L'évolution des normes et des structures encadrant l'ALT1 permet de mesurer le caractère ambivalent d'une aide partagée entre politique sociale et politique du logement.	5
1.1.1 Une mesure, créée en 1991, s'inscrivant initialement dans la dynamique de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.	5
1.1.2 Néanmoins, il est rapidement apparu que l'ALT relevait plus du champ de l'hébergement.	8
1.2 Malgré des objectifs multiples, une mise en œuvre complexe et un pilotage malaisé, l'ALT1 apparait comme un dispositif efficient.	10
1.2.1 L'ALT1 : de nombreux objectifs, un pilotage malaisé, et une mise en œuvre complexe.	11
1.2.2 L'ALT1 est une aide au financement croissant, bien localisée, destinée à des organismes divers et nombreux offrant des « produits variés » pour des personnes défavorisées.	16
2 À PARIS, DANS UN CONTEXTE DIFFICILE, L'ALT1 EST UN DISPOSITIF NON NÉGLIGEABLE, PROTÉIFORME, PRÉSENTANT DES QUALITÉS CERTAINES.	21
2.1 La politique publique de l'hébergement à Paris revêt une importance certaine au regard des difficultés sociales et de logement que connaît la capitale.....	21
2.1.1 À Paris, se loger est difficile, alors même que les difficultés sociales y sont relativement marquées.....	21
2.1.2 La politique d'hébergement des sans-domiciles à Paris et en IDF : un dispositif majeur connaissant des difficultés.....	24
2.2 L'ALT1 à Paris, dispositif au financement relativement important permettant un hébergement conséquent, ne conduit pas suffisamment à un logement autonome.	27
2.2.1 Une mise en œuvre plus technique et pragmatique que politique.....	27
2.2.2 L'ALT1 est une mesure bien dotée à Paris et n'apparait finalement pas si modeste relativement aux montants dépensés pour l'hébergement francilien. ...	28

2.2.3	À Paris, de nombreuses associations sont conventionnées à l'ALT1 proposant un hébergement non négligeable par rapport à l'ensemble des dispositifs d'hébergement parisien.	29
2.2.4	L'analyse des trajectoires des personnes passées par le dispositif ALT1 semble montrer une relative inefficacité de cette aide quant à son objectif d'accès à un logement autonome, compte tenu de la pénurie de logements parisiens.	30
2.3	Les associations parisiennes utilisent de multiples façons l'ALT1 qui ne manque pas de qualités.	32
2.3.1	L'ALT1 est utilisée de façons variées par les associations parisiennes qui rencontrent néanmoins des difficultés communes.	33
2.3.2	L'ALT1 à Paris : un dispositif qui ne manque pas de qualités.....	36
3	L'AVENIR DE L'ALT1 : PERSPECTIVES ET PRÉCONISATIONS.	39
3.1	L'ALT1 peut s'adapter aux évolutions récentes de la politique d'hébergement et élargir éventuellement son public.....	39
3.1.1	L'ALT1 peut s'adapter aux modifications des politiques d'hébergement et de logement malgré son avenir incertain.	39
3.1.2	L'élargissement à de nouveaux publics.....	43
3.2	La consolidation de la mise en œuvre de l'ALT1 relève du niveau départemental et du niveau national.	47
3.2.1	Assurer un emploi efficace, au niveau local, de l'ALT1, nécessite de mieux l'articuler au PDALPD et au SAHI, de prévenir de mauvaises utilisations au moment des conventionnements, et de renforcer les contrôles.	47
3.2.2	Au niveau national, la nature et les outils d'évaluation de l'ALT1 pourraient être repensés, alors même que les aménagements souvent évoqués du cadre financier actuel ne semblent pas envisageables ou opportuns.	53
	Conclusion.....	57
	Bibliographie.....	59
1	Ouvrages.....	59
2	Articles.....	60
3	Textes Officiels.....	61
3.1	Les Codes.....	61
3.2	Textes relatifs à l'ALT.....	61

3.2.1	Lois.	61
3.2.2	Décrets.....	62
3.2.3	Arrêtés.	63
3.2.4	Circulaires, lettres ministérielles et conventions.....	63
3.2.5	Circulaires et lettres-circulaires de la CNAF.	65
3.2.6	Convention-type.	67
3.2.7	Jurisprudence.....	67
3.3	Autres textes officiels.	67
3.3.1	Textes législatifs.....	67
3.3.2	Décrets.....	68
3.3.3	Circulaires.	70
3.3.4	Schémas et référentiel.....	70
3.3.5	Jurisprudence.....	71
4	Rapports et dossiers de presse.....	71
5	Littérature grise.....	73
6	Sites Internet.	74
Annexes		I
1	L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées : chronologie.	I
2	L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées : le dispositif.....	IV
2.1	Le financement de l'ALT.	IV
2.1.1	Mission, Programme, action et montants attribués à l'ALT.	IV
2.1.2	Distinguer ALT1 et ALT2.	IV
2.1.3	Les contributions.	V
2.1.4	L'indicateur relatif à l'ALT1 dans le Programme 177.....	V
2.1.5	Évolution récente des crédits ALT1.	VI
2.2	Les bénéficiaires (art. L851-1 du CSS) de l'ALT1.....	VI
2.3	Les conditions d'attribution de l'ALT1.....	VI
2.3.1	Les logements concernés.....	VI
2.3.2	Les personnes hébergées.	VII
2.3.3	La durée d'hébergement.	VII
2.3.4	La conclusion préalable d'une convention.	VIII

2.4	La « participation éventuelle ».....	IX
2.5	Le montant de l'ALT1.....	IX
2.6	Liquidation de l'aide.	X
2.7	Paieement de l'aide.....	X
2.8	Contrôle.....	X
2.9	Logements 2006 et 2007 au niveau national.....	XI
3	Schéma du dispositif ALT1 au 1er janvier 2008.	XII
4	Dispositif d'accueil et d'hébergement en Île-de-France (situation 20 novembre 2006).	XIII
4.1	Tableau 1 : Dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence en Île-de-France (HU+HU en CHRHS+places d'urgence en hôtel).....	XIII
4.2	Tableau 2 : CHRHS (places d'insertion uniquement et hors ALT1).	XIII
4.3	Tableau 3 : Demandeurs d'asile et réfugiés. Accueil d'urgence en structure collective, en hôtel et DNA (CADA, CPH).....	XIV
4.4	Tableau 4 : Total général (HU+CHRHS hors ALT1+DNA et HUDA).	XV
5	Entretiens réalisés.	XV
5.1	Personnes interrogées.	XV
5.1.1	Direction générale de l'action sociale :	XV
5.1.2	Caisse d'allocations familiales de Paris :	XV
5.1.3	Directions des affaires sanitaires et sociales de Paris :	XV
5.1.4	Organismes parisiens bénéficiaires de l'ALT1 :	XV
5.2	Grilles d'entretien.	XVI
5.2.1	Grille d'entretien pour l'échange avec la chargée de mission ALT de la DGAS.	XVI
5.2.2	Grille d'entretien pour les échanges avec les responsables et travailleurs sociaux d'organismes ayant des logements conventionnés à l'ALT1 à Paris. ...	XIX
6	L'ALT1 à Paris : statistiques (sur la base des bilans ALT1 du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006).	XX
6.1	Situation précédant l'entrée dans le dispositif ALT1.	XX
6.1.1	Tableau 1 : nombre de personnes admises dans un logement conventionné à l'ALT1 à Paris, entre le 1 ^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2006, en fonction de l'origine de la demande.....	XXI
6.1.2	Tableau 2 : nombre de personnes admises dans le dispositif ALT1 en fonction de leur logement ou hébergement avant leur entrée.....	XXI

6.1.3	Tableau 3 : nombre de personnes admises dans le dispositif ALT1 en fonction de leur type de ressources déclarées au moment de l'admission.	XXII
6.2	Situation à la sortie du dispositif ALT1.....	XXII
6.2.1	Tableau 4 : nombre de personnes sortant du dispositif en fonction de leur logement ou hébergement à la sortie.	XXII
6.2.2	Tableau 5 : Nombre de personnes à la sortie du dispositif en fonction de leur type de ressources.....	XXIII
7	La convention-type de 1993.....	XXIV

Liste des sigles et acronymes utilisés

AAH : Allocation aux adultes handicapés

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

AE : Autorisation d'engagement

AGLS : Aide à la gestion locative sociale

AHI : Accueil, hébergement et insertion

AL : Allocation logement

ALF : Allocation de logement familiale

ALS : Allocation de logement sociale

ALT : Aide (ou improprement parfois allocation) de logement temporaire (ce sigle avant la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage faisait référence à l'« aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » ; et après cette loi désigne l'ensemble ALT1 – ALT2).

ALT1 : « aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » (cf. le I de l'article L. 851-1 du CSS).

ALTGDV ou ALT2 : Aide (ou allocation parfois) de logement temporaire pour les gens du voyage (« aide forfaitaire [...] versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage [...] [et] aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention [...] relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage » cf. le II de l'article L. 851-1 du CSS).

ALTH : Allocation de logement temporaire handicap

AME : Aide médicale de l'État

AML : Aide à la médiation locative

AN : Assemblée nationale

ANAEM : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

ANAH : Agence nationale de l'habitat

API : Allocation de parent isolé

APL : Aide personnalisée au logement

APS : Autorisation provisoire de séjour

APUR : Atelier parisien d'urbanisme

ASH : Actualités sociales hebdomadaires

ASLL : Accompagnement social lié au logement

ASS : Allocation de solidarité spécifique

ATL : Aide transitoire au logement

AUDA : Accueil d'urgence pour les demandeurs d'asile
BAPSA : Brigade d'assistance aux personnes sans abris
BDODP : Bulletin départemental officiel du département de Paris
CADA : Centres d'accueil pour demandeurs d'asile
CAE : Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF : Caisse d'allocations familiales.
CASF : Code de l'action sociale et des familles
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CCMSA : Caisses centrales de mutualité sociale agricole
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
CE : Conseil d'État
CEFR : Comité d'entraide aux français rapatriés
CES : Contrat emploi solidarité
CHAPSA : Centre d'hébergement et d'accueil des personnes sans abri de Nanterre
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU : Centre d'hébergement d'urgence
CHUDA : Centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale
CILE : Comité interministériel de lutte contre les exclusions
CMUC : Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CP : Crédit de paiement
CPH : Centre provisoire d'hébergement pour réfugiés statutaires
CSS : Code de la Sécurité sociale
CTRI : Comité technique régional et interdépartemental
DA : Demandeurs d'asile
DALO : Droit au logement opposable
DASS : Direction des affaires sanitaires et sociales de Paris
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE : Direction départementale de l'équipement
DEFM : Demandeur d'emploi en fin de mois
DGAS : Direction générale de l'action sociale
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGF : Dotation globale de financement

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIRMI : Délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion
DNA : Dispositif national d'accueil (CADA + CPH)
DOM : Département d'outre-mer
DPM : Direction de la population et des migrations
DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRASSIF : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales d'Île-de-France
DRE : Direction régionale de l'équipement
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREIF : Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France
DSS : Direction de la Sécurité sociale
DULE : Direction de l'urbanisme du logement et de l'équipement
ENL : Engagement national pour le logement
ENSP : École nationale de la santé publique
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPID : Établissement public d'insertion du ministère de la Défense
ETPT : Équivalent temps plein travaillé
FAPIL : Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FFIPSA : Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles
FINESS : Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FJT : Foyer de jeunes travailleurs
FNAL : Fonds national d'aide au logement
FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale
FNH : Fonds national de l'habitat
FNPF : Fonds national des prestations familiales
FSL : Fonds de solidarité pour le logement
GDV : Gens du voyage
GIHP : Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques
GIP : Groupement d'intérêt public
GRATH : Groupe de réflexion et réseau pour l'accueil temporaire des personnes handicapées
HAI : Hébergement adulte isolé
HCLPD : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
HLM : Habitation à loyer modéré
HUDA : Hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile
IASS : Inspecteur de l'action sanitaire et sociale
IDF : Île-de-France
IEP : Institut d'études politiques

IESPV : Insertion économique et sociale et politique de la ville
IGA : Inspection générale de l'administration
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IPASS : Inspecteur principal de l'action sanitaire et sociale
JO : Journal officiel de la République française
LCE : Lutte contre les exclusions
LFR : Loi de finances rectificative
MIPES : Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Île-de-France
MSA : Mutualité sociale agricole
OMI : Office des migrations internationales
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OPAC : Office public d'aménagement et de construction
OPHLM : Office public d'habitation à loyer modéré
PARSA : Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLF : Projet de loi de finances
PLS : Parc locatif social
PUF : Presses universitaires de France
RDSS : Revue de droit sanitaire et social
RHVS : Résidence hôtelière à vocation sociale
RMI : Revenu minimum d'insertion
RS : Résidence sociale
SAHI : Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
SAHIP : Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion à Paris
SAHLM : Société anonyme d'habitation à loyer modéré
SAO : Service d'accueil et d'orientation
SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif
SDAGDV : Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
SDAHI : Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
SDF : Sans-domicile fixe
SEM : Société d'économie mixte
SONACOTRA : Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
SRAHI : Schéma régional de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
SRAHIF : Schéma régional de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion d'Île-de-France
SRU : Solidarité et renouvellement urbain
USI : Urgence sociale et intégration

Introduction

Ces dernières années, la question de l'hébergement des sans-domiciles¹, qui étaient selon l'enquête « une nuit donné » de l'INSEE de janvier 2001 environ 90 000 en France métropolitaine, connut une médiatisation sans précédent et ce en dehors des articles hivernaux malheureusement habituels. Ainsi durant l'été 2006, la polémique autour des tentes distribuées par l'association « Médecins du monde », au cours de l'hiver 2005-2006, occupa le devant de la scène médiatique. Puis les « Enfants de Don Quichotte » installèrent dans la nuit du 15 au 16 décembre 2006, environ 200 tentes sur les berges du canal Saint-Martin à Paris.

Les réponses institutionnelles ne se firent pas attendre. Lors de la seconde conférence de prévention et de lutte contre l'exclusion qui s'est déroulée le 10 avril 2006, la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, Catherine VAUTRIN, annonça la mise en place d'un plan d'action triennal 2006-2008 pour renforcer et améliorer le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence (HU) de 50 millions d'euros. Ce plan se fixe 3 objectifs principaux : pérenniser à l'année les 5 000 places d'HU mobilisées pour le niveau 1 du plan grand froid, poursuivre et intensifier l'humanisation des conditions d'hébergement², et renforcer la veille sociale et les équipes mobiles. Puis un plan d'action renforcé en faveur des sans abri (PARSA) fut annoncé le 8 janvier 2007. Il crée notamment un nouveau niveau d'hébergement : l'hébergement de stabilisation (places 24h / 24h) qui serait un intermédiaire entre l'HU et l'hébergement d'insertion. Enfin dès la première semaine de janvier 2007, le gouvernement annonça un projet de loi sur le droit au logement opposable (DALO). Le 17 janvier 2007, le conseil des ministres examina ce projet de loi. Puis la loi du 5 mars 2007, dite DALO, est publiée au JO le 6 mars 2007. Un droit au logement et un droit à l'hébergement opposable³ qui commencent à s'appliquer, en partie, dès le 1^{er} janvier 2008, sont ainsi consacrés.

Ces initiatives des pouvoirs publics concernent l'hébergement des sans-domiciles. Elles ne doivent pas faire oublier que l'absence de logement n'est que le « dernier maillon de la

¹ Pour l'INSEE une personne est dite sans-domicile un jour donné si « la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement (CHRS, centres maternels, hôtels sociaux, communautés de travail,...) soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune) » (cf. BROUSSE C. MASSÉ E. LA ROCHÈRE (de) B. Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas des sans-domicile. *INSEE Première* [en ligne] Janvier 2002, n° 823, p. 2) Ainsi définie, la catégorie des sans-domiciles est plus large que celle des sans-abri : elle inclut les personnes hébergées pour une longue durée comme les femmes résidant en centre maternel. A l'inverse, cette définition peut paraître restrictive ; elle exclut notamment les personnes sans logement et contraintes de ce fait de dormir à l'hôtel (à leurs frais – environ 50 000-) ou de se faire héberger chez des particuliers (environ 80 000) ou d'occuper un logement sans titre. Enfin cette définition n'intègre pas non plus les personnes logées dans des conditions particulières (constructions provisoires et habitations de fortune -40 000-, habitations mobiles – 130 000 -).

² Grâce à l'amélioration des conditions d'accueil, l'élargissement des horaires d'ouverture, la transformation de 3 000 places d'HU en places de CHRS, l'offre d'un hébergement adapté dans la durée pour les personnes les plus désocialisées, le développement des solutions de sortie vers du **logement temporaire notamment pour les personnes qui disposent d'un contrat de travail** et l'augmentation du nombre de places de CHRS dans les DOM.

³ Cf. le B du 3.1.1

chaîne du mal-logement »⁴ : habitat permanent en camping, locaux agricoles reconvertis en habitation, cabanes aménagées, et autres lieux d'habitation inhabituels considérés comme des logements dans les enquêtes courantes de l'INSEE. La comparaison des sans-domiciles et des personnes dont les conditions de logement sont voisines des leurs, soit par l'inconfort (chambre d'hôtel, logement sans équipement sanitaire), soit par la précarité du statut d'occupation, met en évidence les mauvaises conditions de logement des personnes seules, sans ressources scolaires, affectées par le chômage mais aussi la surreprésentation des hommes et des immigrés dans les formes de logement les plus atypiques⁵. À cet égard, la situation des sans-domiciles constitue un cas extrême d'un problème plus général.

Pour répondre à ce cas extrême qu'est la situation des sans-domiciles, il existe un « réseau d'aide » très segmenté⁶. À l'instar de tous les univers sociaux, celui de l'aide sociale à l'hébergement⁷ est très hiérarchisé. D'abord, il est possible d'opposer le secteur ouvert, c'est-à-dire sans condition d'entrée, au secteur fermé caractérisé par des procédures d'admission spécifiques et une prise en charge de meilleure qualité, chacun accueillant un public spécifique. Puis il fut mis en évidence qu'il existe un rapport entre la segmentation du réseau d'hébergement et l'accès au logement. Dans la partie haute du secteur de l'hébergement (hébergement en logement individualisé,...), les hébergés recherchent en priorité un logement, ce qui ne les dispense pas de chercher également un emploi s'ils n'en ont pas. Comme les temps d'attente pour l'obtention d'un logement sont longs, la prise en charge de ces résidents est durable. À l'opposé, les sans-domiciles hébergés dans les centres de courte durée recherchent un emploi plutôt qu'un logement. La durée des épisodes sans-domicile obéit chez eux à la logique du marché du travail plus qu'à celle du marché du logement.

Au sein de ce champ, un dispositif existe qui n'est que très peu connu et sur lequel peu de littérature est disponible : « l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées »⁸, communément appelée aide au logement temporaire. Cette aide aura pour sigle, dans la suite du développement, ALT1, pour la distinguer de l'ALT2 qui est une aide forfaitaire pour les communes ayant des aires d'accueil de gens du voyage, instituée par une loi du 5 juillet 2000⁹. Le sigle ALT, quant à lui, pour les

⁴ FONDATION ABBÉ PIERRE. L'état du mal-logement en France. Rapport 2007. Paris : février 2007, p. 7.

⁵ BROUSSE C. Devenir sans-domicile, le rester, p. 1.

⁶ BROUSSE C. Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté. *Économie et statistique*. Oct. 2006, n° 391-392.

⁷ Cet univers est composé notamment des services d'accueil et d'orientation (SAO) et plus globalement de toutes les composantes des services d'information, d'orientation et de secours (le 115, les équipes mobiles d'intervention, les accueils de jour) ; des CHR, des résidences sociales, des maisons-relais, des résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), des hôtels sociaux, des CADA, des CPH pour réfugiés, les foyers de travailleurs migrants.

⁸ Art. L.851-1 à L. 851-4 et R. 851-1 à R. 852-3 du CSS. Ces dispositions sont en partie reprises à l'art. L. 261-5 du CASF.

⁹ « Une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux EPCI qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage [...]. Une convention passée avec l'État fixe, [...], le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. Cette convention détermine les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage » (le II de l'article L. 851-1 du CSS).

développements antérieurs à la loi du 5 juillet 2000, fera référence à l'« aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » ; et, pour les développements ultérieurs, désignera l'ensemble ALT1 – ALT2. Ce mémoire professionnel souhaite mettre en exergue l'économie de l'ALT1 que l'on décrit souvent comme mal-aimé et malmené. Si ALT1 et ALT2 sont exposées dans les mêmes articles du code de la Sécurité sociale (CSS) et sont financées au sein d'une même ligne budgétaire du programme 177¹⁰, leurs finalités, qui sont respectivement le logement temporaire de personnes défavorisées et le financement d'aire d'accueil pour les gens du voyage, les distinguent fortement. Dès lors la suite du développement se concentrera sur l'ALT1, qui représente environ 80% de l'enveloppe ALT prévisionnelle nationale 2008 de 82 millions d'euros, soit 65 520 000 euros dans l'hypothèse haute de reconduction¹¹.

L'ALT1 est une aide mensuelle forfaitaire composée d'un plafond mensuel de loyers auquel s'ajoute une majoration forfaitaire mensuelle accordée au titre des charges¹², récente (1993 pour le premier décret d'application)¹³, dont peuvent bénéficier les associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ainsi que les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, qui ont conclu une convention avec l'État¹⁴. Ces organismes bénéficiaires doivent mobiliser des logements pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées et en contrepartie reçoivent l'ALT1. Le montant de l'aide est liquidé chaque mois en fonction de la capacité d'hébergement effective, justifiée par l'organisme pour la totalité du mois, dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention. L'ALT1 est liquidée et versée mensuellement et à terme échu par les CAF¹⁵. Elle repose donc sur un dispositif conventionnel impliquant plusieurs acteurs au niveau départemental. Le représentant de l'État, en fait les DDASS, qui conventionne, en assure la mise en œuvre avec les CAF, qui liquident et paient. Les organismes bénéficiaires mobilisent des logements. Et bien entendu, les bénéficiaires finaux de ce dispositif sont les personnes accueillies dans ces logements conventionnés¹⁶. Son originalité réside dans le caractère du bénéficiaire. Ce n'est pas directement la personne bénéficiant du logement qui se voit accorder cette aide mais un intermédiaire. Si l'ALT1 est un financement spécifique que peuvent recevoir les associations spécialisées dans l'insertion au même titre que l'aide à la gestion locative

¹⁰ Cf. le point 2.1.1 de l'annexe 2 présentant thématiquement le dispositif ALT1.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cf. le point 2.5 de l'annexe 2 présentant thématiquement le dispositif ALT1.

¹³ Cf. l'annexe 1 présentant chronologiquement l'ALT1.

¹⁴ La loi ENL du 13 juillet 2006 a étendu le bénéfice de l'aide : aux sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital (exemple : ADOMA -ex-SONACOTRA-), aux GIP ayant pour objet de contribuer au relogement des familles et des personnes en difficulté (ex : GIP Habitat et Interventions sociales qui intervient en IDF pour les sans-abri) ; à l'établissement public d'insertion du ministère de la Défense (EPID).

¹⁵ Cf. les points 2.7 (liquidation) et 2.8 (paiement) de l'annexe 2 présentant thématiquement le dispositif ALT1.

¹⁶ Ce dispositif est conventionnel au niveau départemental mais aussi au niveau national. Se reporter à l'annexe 3 pour avoir une vue d'ensemble du dispositif avec ses différents acteurs nationaux et départementaux.

sociale (AGLS)¹⁷, ou les aides des FSL¹⁸ ; c'est aussi une prestation légale à enveloppe contrainte différente des autres aides au logement qui sont des aides à la personne.

Définir l'ALT1 n'est donc pas chose aisée. Son caractère ambigu et son économie complexe nous amène alors à nous interroger : **quelle utilité de l'ALT1 pour faire face aux besoins d'hébergement et de logement ?** Utilité est ici à comprendre dans ses diverses acceptions¹⁹ : caractère de ce qui est utile, utilisable avantageusement ; mais aussi « emploi, rôle » (vocabulaire du théâtre pour les rôles subalternes). Dès lors la question de départ peut se décomposer en différentes interrogations. Quel rôle l'ALT1 se vit-elle conférer ? Est-ce un rôle subalterne ? Est-elle utilisée avantageusement par les organismes bénéficiaires ? Comment ? Quel emploi pour l'ALT1 aujourd'hui et demain ?

Pour répondre à ces questions, l'utilisation de l'ALT1 fut plus particulièrement étudiée pour le département de Paris. En effet ce dispositif, qui peut paraître anecdotique dans certains départements, a une importance certaine dans la capitale. Paris, où environ 14% des sans-domiciles français vivent, représentait 26,32% des montants franciliens versés au titre de l'ALT1 en 2006 et approximativement²⁰ 14% du montant national, pour 1 499 logements (2 474 places) mobilisés, début 2007.

Différentes méthodes d'investigation ont été suivies. D'abord une visite à la CAF de Paris permit de recenser les circulaires, lettres, notes de la CNAF relatives à l'ALT1 ; ceci venant utilement compléter les sources juridiques et statistiques compulsées à la DASS de Paris. Puis des entretiens furent menés²¹ avec des personnes (directeurs, chefs de service, travailleurs sociaux,...) d'associations parisiennes bénéficiaires de l'ALT1 et des gestionnaires (DASS de Paris, CAF de Paris, DGAS). Enfin une observation participante fut menée au cours de réunions diverses à la DASS de Paris ou à la DGAS.

Dans une première partie, il sera vu que l'ALT1, dispositif à la frontière de l'hébergement et du logement, semble, malgré des obstacles, efficient (I). Puis, il sera montré qu'à Paris, dans un contexte difficile, elle est un dispositif non négligeable présentant des qualités certaines (II). Enfin il sera avancé que l'ALT1 a toute sa place et son utilité à l'avenir si est affirmée sa mise en œuvre car elle peut s'adapter aux évolutions récentes de la politique d'hébergement et élargir éventuellement son public (III).

¹⁷ Mise en place au cours de l'année 2000, l'AGLS est une aide financière réservée aux seuls organismes gestionnaires de résidences sociales. L'aide, attribuée sous forme de subventions variant selon la taille de la résidence, est destinée à financer le surcoût de gestion lié aux difficultés d'insertion que peuvent rencontrer certaines populations accueillies dans ces résidences.

¹⁸ Le FSL finance, sous forme de subventions aux organismes et associations ayant conclu avec lui une convention, les mesures d'accompagnement social pour les personnes et les ménages cumulant des difficultés financières et d'insertion sociale, qu'ils soient locataires, sous-locataires, résidents dans un logement-foyer, à la recherche d'un logement ou hébergés à titre temporaire et dans l'urgence.

¹⁹ Cf. Le trésor de la langue française informatisé (dictionnaire du CNRS) : <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>

²⁰ Approximativement car sont comparés les montants payés en 2006 à Paris (toutes contributions confondues) et le montant inscrit dans le PLF 2007 (identique, dans l'hypothèse haute à celui du PLF 2008) (cf. point 2.1.1 de l'annexe 2).

²¹ Cf. annexe 5 pour la liste des entretiens réalisés et les grilles d'entretien utilisées.

1 L'ALT1, UN DISPOSITIF À LA FRONTIÈRE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT QUI SEMBLE, MALGRÉ DES OBSTACLES, EFFICIENT.

L'ambiguïté originelle de l'ALT1 (1.1) explique qu'elle possède des objectifs multiples, ainsi qu'un pilotage malaisé et une mise en œuvre complexe. Ceci ne l'empêche toutefois pas d'apparaître comme étant susceptible de produire des effets réels (1.2).

1.1 L'évolution des normes et des structures encadrant l'ALT1 permet de mesurer le caractère ambivalent d'une aide partagée entre politique sociale et politique du logement.

Du champ du logement (1.1.1), l'ALT semble être passée à celui de l'hébergement même si l'ambiguïté, au final, demeure (1.1.2).

1.1.1 Une mesure, créée en 1991, s'inscrivant initialement dans la dynamique de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

A) La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi BESSON » : mise en cohérence et ruptures.

La loi BESSON²² est une tentative de mise en cohérence des interventions et des dispositifs élaborés dans les années 1980. Elle marqua aussi des ruptures importantes par rapport aux modes d'intervention qui prévalaient jusque-là.

S'il serait erroné de situer au début des années 1980 l'affirmation du caractère social de la politique du logement, au cours de cette décennie, diverses mesures contribuèrent à constituer progressivement un « volet social de la politique du logement »²³. Les premières concernent la régulation du rapport locatif et marquent le souci du législateur de garantir le droit au logement pour des locataires, du secteur privé comme du secteur HLM, confrontés à la hausse régulière des loyers et à l'insécurité de leur statut d'occupation²⁴. D'autre part, dès 1982, des mesures sont prises pour améliorer la solvabilisation des ménages²⁵. Dans le même temps, des dispositifs se mettent en place pour faciliter l'accès aux logements existants des personnes en difficulté : droit de

²² LOI N° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. JO n° 127 du 2 juin 1990.

²³ MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT. *Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*. Paris : La documentation française, juillet 1998. p. 16.

²⁴ LOI N° 82-526 du 22 juin 1982, dite « loi QUILLLOT », relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs. JO du 23 juin 1982 et LOI N° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. JO du 8 juillet 1989.

²⁵ Création de fonds d'aide aux impayés de loyers et à partir de l'hiver 1983-1984, mobilisation des ressources des campagnes pauvreté-précarité financées par le ministère des affaires sociales, pour aider plus particulièrement les ménages disposant de ressources limitées à honorer leurs factures de gaz et d'électricité.

réservation des préfets dans le secteur locatif social, création de fonds spécifiques pour garantir et cautionner, à leur entrée dans le logement, les personnes ne disposant ni de ressources stables, ni d'un emploi durable. Toutes ces dispositions qui peuvent apparaître disparates prennent sens dès lors qu'elles sont appréhendées globalement et l'on comprend que la loi Besson ait cherché à s'en inspirer et qu'elle ait tenté de les mettre en cohérence. Pour ce faire, la loi du 31 mai 1990 créa les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)²⁶. Cela apparut comme un progrès permettant une approche prospective, une formalisation de la démarche partenariale et une fédération des dispositifs existants dépassant la simple juxtaposition. La loi Besson a trois caractéristiques novatrices. D'abord elle fait du droit au logement la référence²⁷. Ce droit avait été reconnu par la loi du 6 juillet 1989²⁸, mais elle précise que son effectivité doit passer par des mesures spécifiques pour toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. La loi prend acte du fait que l'existence d'un statut locatif équilibré, ou la production d'une offre immobilière abondante ne suffisent pas à garantir le droit au logement. Elle fait aussi de l'accès au logement ordinaire un objectif. Les dispositions (exonérations fiscales notamment) permettant d'accroître l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées concernent, en effet, des logements locatifs de droit commun. Par ailleurs, en faisant référence à la notion de logement d'insertion, les pouvoirs publics introduisent la possibilité de développer d'autres réponses. Enfin la loi fait véritablement de la politique du logement une politique partenariale et territorialisée en mobilisant les collectivités locales mais aussi les associations, bailleurs publics et privés,... au moyen du PDALPD.

²⁶ Les PDALPD, objet du chapitre I modifié de la loi BESSON arriveront à échéance le 31 décembre 2007. L'élaboration des nouveaux plans s'effectuera en tenant compte des dispositions nouvelles issues de la loi du 13 juillet 2006 ENL qui a fixé pour objectifs prioritaires aux PDALPD de développer l'offre de logements pour les plus démunis, coordonner les attributions prioritaires de logements sociaux, prévenir les expulsions locatives, lutter contre l'habitat indigne, articuler les actions avec le fonds de solidarité pour le logement. Un décret du 29 novembre 2007 précise le cadre et la procédure d'élaboration des nouveaux plans par les préfets et les présidents des conseils généraux.

²⁷ « Art. 1^{er} : **Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir** » (cf. art 1^{er} du **texte initial** de la loi du 31 mai 1990).

« Art 1^{er} : **Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques** » (cf. art 1^{er} du **texte consolidé** de la loi).

²⁸ LOI N° 89-462 du 6 juillet 1989, « MALANDAIN, MERMAZ » tendant à améliorer les rapports locatifs.

B) L'ALT fut pensée dans cette dynamique comme un dispositif relevant de la politique du logement.

Dans son article 1^{er}, la loi du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social modifiait la partie législative du CSS en créant un Titre V dans son livre VIII intitulé « Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ». La circulaire du 19 mars 1993 inscrivait explicitement cette nouvelle aide dans la continuité de la loi Besson en indiquant que « loin d'exonérer les partenaires locaux de leur devoir de loger les personnes en difficulté, elle doit les inciter à rechercher des solutions de logement autonome. Cette loi [celle du 31 décembre 1991] s'inscrit en effet dans la dynamique instaurée par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement qui tend à mobiliser l'ensemble des partenaires pour permettre à chacun l'accès à un logement décent et autonome »²⁹. Elle positionnait clairement l'ALT dans le champ de l'insertion par le logement en rappelant qu'elle ne doit pas occulter l'objectif de logement autonome et en introduisant la notion d'accompagnement social sous une forme incitative et non impérative³⁰.

Elle semble alors être envisagée comme relevant de la politique du logement³¹ plus que de la politique de l'hébergement. Ainsi initialement la gestion, pour l'État, de l'ALT fut confiée à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), s'occupant notamment de la politique publique du logement et non à la direction générale de l'action sociale (DGAS) en charge de la politique de l'hébergement. De plus, son but initial est de pallier les déficiences des aides personnelles au logement : aide personnalisée au logement (APL)³², allocation de logement familiale (ALF)³³ et allocation de logement sociale (ALS)³⁴. Pour ouvrir droit aux aides personnelles au logement, les logements doivent être occupés à titre de résidence principale au moins huit mois par an par le bénéficiaire. Dès lors, « malgré la généralisation des aides personnelles sous seule

²⁹ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 3.

³⁰ « Il est **souhaitable** que les associations qui percevront cette aide soient capables, par elle-même ou en lien avec d'autres, d'assurer un accompagnement social des personnes accueillies [...], et si possible préparer avec elles un projet de relogement, en relation avec les dispositifs mis en place localement » (*ibidem*).

³¹ « La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation » (le I. de l'art. L. 301-1 du CCH).

³² L'APL a été instituée par la loi du 3 janvier 1977 portant réforme du financement du logement social. En secteur locatif, elle s'applique à un parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants. Elle est calculée en fonction d'un barème qui tient compte de leurs ressources et de leur situation familiale. Anciennement assuré par le fonds national de l'habitat (FNH), son financement l'est depuis le 1^{er} janvier 2006 par le fonds national d'aide au logement (FNAL). L'APL est attribuée sous condition de ressources, à toute personne quelle que soit sa nationalité.

³³ L'ALF est une prestation familiale qui a été créée à l'occasion de la réforme du régime des loyers par la loi du 1^{er} septembre 1948. Elle est versée, sous condition de ressources, essentiellement aux ménages ayant des personnes à charge. Son financement est assuré intégralement par le fonds national des prestations familiales (FNPF).

³⁴ Instituée par une loi du 16 juillet 1971, l'ALS était initialement destinée à certaines catégories de ménages ne pouvant bénéficier de l'ALF. Son champ d'intervention s'est considérablement élargi avec le « bouclage des aides au logement ». Depuis 1993, l'ALS est attribuée, sous seule condition de ressources, à toutes les personnes qui ne remplissent pas les conditions pour avoir droit à l'ALF. Son financement est pris en charge par le FNAL.

condition de ressources, certains ménages ne peuvent bénéficier d'une aide à la personne, la durée de leur hébergement ne permettant pas l'ouverture d'un droit. Pour faciliter l'accueil de ces ménages, la loi a donc créé une aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées »³⁵. L'ALT était donc bien construite pour compléter ces aides personnelles au logement et par là même s'inscrivait dans la politique du logement. Par ailleurs, étant donné que les locaux conventionnés à l'ALT doivent permettre « le respect de la vie privée et [offrir] le moins d'obstacles possibles à la vie familiale »³⁶, et que « pendant leur séjour, les occupants devront avoir en permanence la libre disposition des locaux »³⁷, il semble possible de parler pour cette aide de logement plus que d'hébergement. Ceci d'autant plus que « les hébergements collectifs ne pourront être envisagés que dans des conditions exceptionnelles justifiées par des situations d'urgence »³⁸. Enfin, jusqu'en 2005, l'ALT était financée par le fonds national d'aide au logement qui bénéficiait d'une contribution de l'État (50%), d'une contribution du fonds national des prestations familiales (48%), et d'une contribution des caisses centrales de mutualité sociale agricole (2%). Ceci répondait « au double souci de faire de la nouvelle aide une aide au logement à part entière contribuant à garantir de manière effective le droit au logement et de dégager des moyens en fonction des besoins et non plus de disponibilités financières déterminées a priori »³⁹.

1.1.2 Néanmoins, il est rapidement apparu que l'ALT relevait plus du champ de l'hébergement.

A) Hébergement et logement : deux notions distinctes.

Rappelons que hébergement et logement sont distincts⁴⁰, tant sur le plan juridique que sur le plan financier, et tant en ce qui concerne les modes de financement des établissements, de la gestion que celles du statut des occupants.

Ainsi, l'hébergement ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou titre d'occupation, au versement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation des familles ou personnes accueillies fixée par le gestionnaire en fonction des ressources disponibles des intéressées. L'accueil en hébergement n'est pas soumis à des conditions de ressources préalables. Les personnes hébergées ne peuvent que rarement bénéficier des aides personnelles au logement et n'ont pas droit au maintien dans les lieux, l'hébergement

³⁵ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁶ *Ibidem*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 2.

⁴⁰ Cf. par exemple COUR DES COMPTES. Rapport public sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 52.

étant par nature transitoire. Dans le logement en revanche, les occupants ont un titre d'occupation (bail, contrat de résidence) avec une garantie de maintien dans les lieux. Ils paient un loyer ou une redevance et bénéficient des aides personnelles au logement. Dès lors il est courant de distinguer une politique de l'hébergement qui relèverait plus de la DGAS et une politique du logement qui serait plus le fait de la DGUHC, même si actuellement la frontière entre les deux politiques publiques tend à devenir plus floue⁴¹.

B) La sortie de l'ALT du champ de la politique publique du logement.

La DGUHC finalement convint que, eu égard au critère du bail ou titre d'occupation (les personnes hébergées dans un logement conventionné à l'ALT1 n'ont pas un statut d'occupation concrétisé par un contrat écrit avec versement d'un loyer ou équivalent loyer ouvrant le droit aux aides au logement et au maintien dans les lieux), eu égard au critère de la durée (il n'y a pas de limite réglementaire à la durée d'occupation d'un logement conventionné à l'ALT1⁴², même si l'aide a pour objet de mobiliser des logements destinés à héberger des personnes défavorisées, dans l'urgence et à titre temporaire, soit en principe, six mois au maximum⁴³), et eu égard au fait que très majoritairement les DDASS et non les DDE sont les opérateurs départementaux, avec les CAF ; cette aide relevait plus de l'hébergement⁴⁴. Au 1^{er} janvier 2005, donc, la gestion de l'ALT, pour l'État, est transférée de la DGUHC à la DGAS⁴⁵, comme cela avait été décidé à la 1^{ère} réunion du comité interministériel de lutte contre les exclusions du 6 juillet 2004.

« Cela eut lieu à la suite d'aucun événement en particulier. La DGUHC l'a décidé du jour au lendemain considérant qu'elle était finalement plus de l'hébergement »⁴⁶.

L'empreinte de la DGUHC reste encore forte sur le dispositif ALT1. Par exemple, les places d'un CHRS ou d'un CADA ne peuvent être conventionnées à cette aide, ces places étant financées par l'aide sociale qui ne peut se cumuler avec elle⁴⁷. Il semblerait que la DGAS soit moins dans cette optique et que ceci puisse évoluer à l'avenir. Notons en tout cas, que l'ALT1, après s'être étendue aux associations gérant des CHRS (1994)

⁴¹ « Les limites juridiques entre hébergement et logement ne coïncident pas avec les frontières des dispositifs : en dépit de leur dénomination de centres d'hébergement, certains CHRS offrent des logements aux bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils accueillent ; à l'inverse des structures qui disposent de l'habilitation à l'aide sociale à l'hébergement n'offrent ni logement ni hébergement, tels certains accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, ou services téléphoniques départementaux du 115. Enfin, l'hébergement n'est pas limité à des structures bénéficiant de financements publics telles que les CHRS : les personnes hébergées peuvent l'être par la famille, des amis ou des tiers sans qu'il s'agisse d'un choix » (*ibidem*).

⁴² « Il a été décidé de ne pas fixer par voie réglementaire de limite à la durée d'occupation pour permettre une appréciation locale des situations qui se fera à partir du bilan social. » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993)

⁴³ « Le préfet s'assurera cependant que la durée moyenne de séjour n'est pas supérieur à 6 mois, ceci étant contraire à l'objectif de l'aide destinée à l'accueil temporaire » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993).

⁴⁴ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

⁴⁵ « À partir du 1^{er} janvier prochain, les crédits de l'État qui financent l'ALT sont transférés sur le programme des politiques en faveur de l'inclusion sociale géré par la DGAS. Ce transfert n'induit pour l'année 2005 aucun changement dans le mode de traitement de cette prestation. » (*cf.* LETTRE du DGAS à monsieur le directeur de la CNAF du 20 décembre 2004).

⁴⁶ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

⁴⁷ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

lorsqu'ils mobilisent des logements autres que ceux pris en charge par l'aide sociale⁴⁸ et aux CCAS ou CIAS (1998)⁴⁹, peut maintenant concerner les résidences sociales (2006)⁵⁰, les sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital⁵¹, les GIP ayant pour objet de contribuer au relogement des familles et des personnes en difficulté⁵² et l'établissement public d'insertion du ministère de la Défense⁵³ (2006)⁵⁴. Cette sortie du champ du logement semble actée, en décembre 2005, quand il fut décidé que les crédits pour l'ALT ne transiteront plus par le FNAL mais que « les dépenses occasionnées aux caisses d'allocations familiales par la gestion des aides définies à l'article L. 851-1 [seront] remboursées par une contribution de l'État et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole à concurrence d'un montant égal à un pourcentage des contributions dues par ceux-ci au titre de l'article R. 852-1 »⁵⁵. Ce changement ne bouleverse pas véritablement le circuit de financement de la mesure mais symboliquement il clôt un cheminement qui aura conduit l'ALT de la loi BESSON à la loi LCE.

Il sera vu que si dorénavant cette aide relève de la DGAS, elle conserve des objectifs multiples découlant de son positionnement toujours ambivalent, à la frontière du logement et de l'hébergement, entre politique du logement et politique sociale.

1.2 Malgré des objectifs multiples, une mise en œuvre complexe et un pilotage malaisé, l'ALT1 apparait comme un dispositif efficient.

L'ALT1 malgré les obstacles que sont ses objectifs multiples, sa mise en œuvre complexe et son pilotage malaisé (1.2.1) apparait comme un dispositif efficient, au sens philosophique du terme. C'est-à-dire qu'elle semble, au vu des données disponibles, posséder « en soi la force nécessaire pour produire un effet réel »⁵⁶. Ce n'est donc pas de

⁴⁸ La circulaire du 12 décembre 1994 ne rend plus opposable la disposition de la circulaire du 19 mars 1993 qui spécifiait que, pour pouvoir bénéficier de l'ALT, les associations gérant un CHRS devaient constituer une association distincte, seule habilitée à passer convention. « Désormais cette condition ne sera plus opposable et il est admis que des conventions soient passées directement entre le préfet et les associations gérant un CHRS, pour le versement de l'ALT, dès lors que les services du préfet se seront assurés au préalable que les logements pour lesquels l'ALT est demandée constituent des unités autonomes destinées au logement temporaire, distinctes du parc géré par ailleurs par les CHRS et non couvertes par l'aide sociale et que l'association bénéficiaire de l'ALT tient une comptabilité distincte faisant apparaître l'affectation de l'ALT aux logements mobilisés pour l'accueil temporaire ».

⁴⁹ L'art. 53 de la loi LCE prévoit la possibilité pour les CCAS ou CIAS, à compter du 1^{er} août 1998, de percevoir l'ALT.

⁵⁰ « Une résidence sociale peut prévoir dans son projet social d'offrir des places conventionnées à l'ALT [...]. La proportion de logements conventionnés à l'ALT ne peut cependant dépasser 10% du nombre total de logements de la résidence. Les résidences sociales dédiées à la résorption de l'habitat indigne pourront comporter une proportion de logements conventionnés à l'ALT supérieure à 10% de la résidence, et ce, en fonction des besoins identifiés et sous réserve de l'accord de la DDASS. Pour les logements concernés, la convention APL doit être suspendue et une convention ALT prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale doit s'y substituer pour éviter le cumul des aides. » (cf. le point 4.1 de l'annexe I de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales).

⁵¹ C'est le cas de la SONACOTRA.

⁵² C'est le cas du GIP Habitat et Interventions sociales qui intervient en IDF pour les sans-abri.

⁵³ Cet établissement, placé sous la tutelle du ministère de la Défense et du ministère chargé de l'emploi, a pour mission l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. L'aide peut lui être versée pendant la durée de la formation des jeunes.

⁵⁴ Cf. l'article 73 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite ENL.

⁵⁵ Cf. le II de l'article 3 du DÉCRET du 30 décembre 2005 relatif au FNAL et à l'ALT.

⁵⁶ Cf. Le trésor de la langue française informatisé (dictionnaire du CNRS) : <http://atilf.atilf.fr/tf.htm>

l'efficacité de l'ALT1 dont il sera question, ni véritablement de ses résultats effectifs qui sont difficilement évaluables (1.2.2).

1.2.1 L'ALT1 : de nombreux objectifs, un pilotage malaisé, et une mise en œuvre complexe.

A) L'ALT1 est à la fois une prestation subsidiaire aux aides personnelles au logement, et un dispositif qui a été pensé comme devant avoir une « fonction hébergement » et une « fonction logement ».

Si juridiquement l'ALT1 « est une prestation légale, dorénavant sous enveloppe contrainte »⁵⁷, l'analyse des textes et des débats autour de sa création montre qu'elle est chargée d'ambiguïté. La préparation des textes d'application a ainsi fait l'objet de divergences. La DGAS, la DGUHC et la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion avait une approche plus sociale de la future aide ; tandis que la DSS adoptait une logique plus financière. Cette dernière voulait imposer une « enveloppe financière [limitative] et des durées d'hébergement plus courtes alors que les premiers défendaient une position plus ouverte reposant sur la confiance dans les associations »⁵⁸. La DGAS, la DGUHC et la DIRMI ont obtenu gain de cause (enveloppe non limitative initialement au financement particulier⁵⁹ et durée de séjour seulement indicative⁶⁰), même si la circulaire du 19 mars 1993 opère un resserrement de la mesure en indiquant notamment que « le préfet s'assurera [...] que la durée moyenne de séjour n'est pas supérieure à 6 mois, ceci étant contraire à l'objectif de l'aide destinée à l'accueil temporaire »⁶¹. Ce resserrement semble lié à la prise en compte des débats précités et à la sortie tardive des textes d'application. Ces divergences initiales expliquent que de nombreux objectifs furent assignés à l'ALT.

Avant tout, pour les concepteurs de la loi de 1991, sa création avait pour but de remédier à une insuffisance des aides au logement qui, malgré les « opérations de bouclage »⁶², ne permettaient pas d'aider les personnes en difficulté ne disposant pas d'un logement

⁵⁷ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

⁵⁸ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions*. Décembre 2000, n° 62, [visité le 04.02.2006]. p. 25.

⁵⁹ « Le préfet négocie les conventions en fonctions des besoins d'accueil qu'il a décelés. A cet égard aucune enveloppe limitative ne lui est imposée » (cf. CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993, p.5). Le rapporteur du projet de la loi du 31 décembre 1991 devant l'Assemblée nationale précisait que « l'institution d'une nouvelle prestation légale de type collectif, permet d'échapper aux contraintes liées à la gestion des crédits budgétaires ou des fonds d'action sociale des caisses de Sécurité sociale » (cf. FAPIL. *L'ALT. Les propositions de la FAPIL*. Paris : FAPIL, 11 septembre 2006, p. 5).

⁶⁰ « Il a été décidé de ne pas fixer par voie réglementaire de limite à la durée d'occupation pour permettre une appréciation locale des situations qui se fera à partir du bilan social » (*ibidem*).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Le champ d'intervention de l'ALS, initialement destinée à certaines catégories de ménages ne pouvant bénéficier de l'ALF, s'est considérablement élargi avec le « bouclage des aides au logement ». Depuis 1993, l'ALS est attribuée, sous seule condition de ressources, à toutes les personnes qui ne remplissent pas les conditions pour avoir droit à l'ALF.

permanent⁶³. Cependant elle doit avoir aussi pour objectif de remplir une « fonction logement » et une « fonction hébergement ». La circulaire du 19 mars 1993 insistait sur le premier objectif. « L'aide instituée s'adresse [...] aux associations œuvrant à l'insertion par le logement » et doit les « inciter à rechercher des solutions de logement autonome ». L'accompagnement n'est rendu que facultatif et « ce [...] souci d'insertion doit conduire les associations à proposer, dès lors que l'occupation se prolonge au-delà de quelques semaines, un statut d'occupation clair⁶⁴ ». De la notion d'urgence, la circulaire retient qu'il s'agit pour les associations, de loger « dans l'urgence » et non d'hébergement d'urgence pour quelques nuits. Mais la DGUHC a progressivement estimé qu'il s'agissait avant tout de mettre en place de l'HU. Sa crainte était alors que l'ALT1 ne contribue à instituer des solutions de logement temporaire qui durent, mettant en danger le droit au logement⁶⁵. Il n'est pas sûr que l'accompagnement social soit une garantie suffisante d'autant qu'il n'est pas prévu de financement pour l'assurer. Cet objectif de logement autonome par le suivi social lui apparaît ainsi secondaire par rapport à l'hébergement d'urgence comme le montre la présentation, en 2003, de ce qu'elle pense être l'objectif principal : « son objectif est de permettre aux associations [...] de mieux répondre aux besoins d'hébergement des personnes en difficulté qui, ne disposant pas d'un logement à titre permanent, sont exclues du bénéfice des aides personnelles au logement ou ne peuvent être hébergées dans un CHRS »⁶⁶.

En définitive, c'est un double objectif qui lui est assigné : faciliter la mise en place d'un accueil d'urgence⁶⁷ (fonction hébergement) et faciliter l'accès à un logement autonome en proposant un logement temporaire (fonction logement). Des rapports officiels, comme les Comptes du logement ou le bilan 1995 de la loi BESSON⁶⁸, évoquent, quant à eux, deux finalités de l'ALT : ne se substituer qu'exceptionnellement aux aides à la personne (régime de droit commun) et permettre aux associations qui accueillent des personnes défavorisées de se doter d'un parc plus important (fonction hébergement). Certains responsables estiment cependant qu'elle est insuffisamment encadrée et que les objectifs poursuivis sont toujours flous voire contradictoires⁶⁹.

⁶³ Cf. *supra*. 1.1.1 B. 4^{ème} §.

⁶⁴ « Au minimum doivent être précisés les droits de jouissance des locaux, la participation financière demandée aux occupants, les responsabilités en ce qui concerne l'entretien des locaux. » (cf. CIRCULAIRE du 19 mars 1993, p.3).

⁶⁵ Dès lors « Pour que l'occupation n'excède pas cette durée, des solutions alternatives doivent donc être recherchées. Il peut notamment être envisagé un maintien dans les lieux du ménage en supprimant l'ALT pour le logement concerné et en accordant au ménage un statut locatif de droit commun, éventuellement par le biais d'une sous-location, avec bénéfice des aides à la personne. » (CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.).

⁶⁶ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

⁶⁷ Ainsi il est considéré qu'« une vacance minimale est [...] incontournable afin que des locaux soient effectivement disponibles pour accueillir en urgence des personnes ou familles » (*ibidem*).

⁶⁸ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions* [en ligne]. Décembre 2000, n° 62, p. 25.

⁶⁹ *Idem*, p. 20.

B) Une mise en œuvre complexe impliquant plusieurs acteurs au niveau départemental⁷⁰.

D'après les textes, deux instances principales assurent la mise en œuvre de l'ALT1. La DDASS conventionne les organismes et la CAF⁷¹ liquide et paye la prestation. Les DDE sont peu investies car elles ne connaissent pas suffisamment le champ de l'hébergement et ses acteurs, sauf à travers les FSL, et n'assurent pas la maîtrise du financement⁷².

Ainsi l'octroi de l'aide est subordonné à la signature d'une convention annuelle entre le préfet du département où sont situés les hébergements et l'organisme⁷³. Le préfet doit apprécier « la pertinence de la demande de conventionnement à l'ALT au regard des besoins des publics et des autres solutions possibles de logement temporaire (résidence sociale, location / sous location) qui ouvrent droit au bénéficiaire pour l'occupant des aides au logement (AL, APL) »⁷⁴ (sur le conventionnement, cf. le point 2.3.4 de l'annexe 2).

L'ALT1 est versée mensuellement et à terme échu par les CAF, sur production des justificatifs et en fonction de la capacité d'hébergement effective justifiée par l'organisme pour la totalité du mois, dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention⁷⁵. Les CAF, cependant, sont plutôt en retrait par rapport à cette prestation dont le statut n'est pas très clair. Ce n'est, en effet, ni une aide à la personne, ni une prestation de service comparable à celles gérées par les services de l'action sociale des CAF. La liquidation est donc prise en charge, « selon les opportunités de moyens, tantôt par le service des prestations, tantôt par celui de l'action sociale⁷⁶. Les services des prestations se considèrent comme de simples organismes payeurs et les services de l'action sociale comme de simples prestataires de service »⁷⁷. Dans un cas comme dans l'autre, les CAF ne se sentent pas investies d'une mission de contrôle⁷⁸ ou de suivi. Ainsi le 10 janvier 2005, le directeur des prestations familiales de la CNAF écrivait aux directeurs des CAF : « Les CAF doivent informer les préfets tous les mois des sommes qu'elles ont payées au titre de l'ALT afin de leur permettre de ne pas dépasser le plafond fixé pour chaque département. Je vous rappelle que les CAF ont seulement un rôle d'information et qu'elles

⁷⁰ Cf. Annexe 3 schéma du dispositif ALT1 au 1^{er} janvier 2008.

⁷¹ « Les caisses ont pour mission essentielle la liquidation des prestations légales, tant familiales que sociales. **C'est à ce titre et compte tenu de leur expérience de gestionnaire** que le législateur leur a confié la liquidation et le versement de cette nouvelle aide. L'aide sera versée par la CAF concernée [...] à l'association avec laquelle une convention a été conclue. » (p. 10 de la CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993).

⁷² La situation des Yvelines (« La DDE intervient du fait de son implication dans le plan d'urgence : l'ALT a été intégrée en effet, dès l'amont, dans le montage de certaines opérations pour assurer l'équilibre d'exploitation ») et de la Haute-Garonne (« La DDE [...] jouera un rôle que lors du montage technique et financier de logements Périssol ») semble exceptionnelle (cf. annexe 6 de BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000).

⁷³ « La demande [d'ALT1] est déposée par l'organisme auprès du préfet du département et instruite par ses services. Elle comporte un état descriptif des différentes formes d'hébergement envisagées » (art. R. 851-1 du CSS).

⁷⁴ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

⁷⁵ Pour plus de précisions concernant la liquidation et le paiement se reporter aux points 2.6 et 2.7 de l'annexe 2.

⁷⁶ C'est le cas à la CAF de Paris où l'ALT dépend du service d'action sociale.

⁷⁷ DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT. Recherches et prévisions*. Décembre 2000, n° 62, p. 21.

⁷⁸ Pour les locaux autres que ceux en propriété ou en location, l'art. 3 de la convention-type de 1993 indiquait que « des vérifications sur pièce et sur place pourront être diligentées par le Préfet ou la caisse d'allocations familiales ».

n'ont pas à se préoccuper des éventuels dépassements. »⁷⁹. Néanmoins, elles peuvent assurer ces missions, incidemment, par les remontées informelles du réseau que forment les agents de terrain. Elles réalisent parfois la centralisation locale des bilans fournis par les associations, notamment lorsque le service action sociale gère la prestation⁸⁰. Mais les CAF ne souhaitent pas contrôler le statut de l'occupant ou l'état du logement. Le 09 avril 1993 le directeur des prestations familiales de la CNAF écrivait aux directeurs des CAF : « de plus, je vous précise qu'il n'incombe pas à la CAF, mais aux services préfectoraux, de contrôler la situation des personnes étrangères hébergées par l'association ; il en est de même des conditions de salubrité des logements »⁸¹. Les CAF devraient cependant contrôler s'il y a cumul de l'ALT1 et d'une aide à la personne. « Afin d'éviter le cumul ALT – aides personnelles au logement, il serait souhaitable que les CAF effectuent un repérage, dans la mesure du possible, des logements faisant l'objet d'un paiement de l'APL ou de l'AL au profit de leurs occupants. Lorsque ce repérage s'avère impossible, si des cumuls étaient détectés par la CAF, elle le signalerait au Préfet, qui en tirera les conclusions qu'il jugera sur l'aide aux associations logeant les plus démunis. »⁸². L'évaluation nationale de l'ALT de 1999 montra qu'elles « ne contrôle[nt] pas systématiquement s'il y a cumul de l'ALT et d'une aide à la personne, et considère[nt] que c'est à l'association d'être vigilante et de s'assurer de l'usage des éventuelles attestations de charge de logement demandées »⁸³. Cependant, les rares contrôles systématiques qui ont été réalisés ont montré que les cas de cumul étaient très rares. Au final, les CAF éprouvent des difficultés à repérer la place qui leur revient dans l'animation du dispositif. Ces dernières et les administrateurs de la CNAF ne se sont jamais véritablement départis de la « position prudente, voire distante »⁸⁴ qu'ils avaient eu au moment de la mise en place de l'ALT, même s'il convient de noter qu'au moment de sa mise en place, l'aide ne suscite pas d'enjeux politiques particuliers ni à l'échelle nationale ni au niveau local⁸⁵. Le plus souvent, DDASS et CAF s'accordent pour soutenir, à travers cette mesure, les initiatives des associations en matière d'hébergement et élargir la palette des réponses disponibles pour faire face à la diversité des besoins et à leur évolution⁸⁶. À côté de ces deux acteurs centraux dans la mise en œuvre de l'ALT1 que sont les DDASS et les CAF, il y a les bénéficiaires que sont principalement les associations gestionnaires de dispositifs d'accueil et d'hébergement ou en contact avec des publics en

⁷⁹ LETTRE-CIRCULAIRE du 10 janvier 2005 transmettant la lettre ministérielle du 20 décembre 2004 relative à la programmation de l'ALT pour 2005.

⁸⁰ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions*. Décembre 2000, n° 62, p. 21.

⁸¹ LETTRE-CIRCULAIRE du 9 avril 1993 : aide aux associations logeant à titre transitoire des personnes défavorisées.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions*. Décembre 2000, n° 62, p. 21-22.

⁸⁴ *Idem*, p. 20.

⁸⁵ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

⁸⁶ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions*. Décembre 2000, n° 62, p. 21.

situation de rupture. La prise en charge des besoins s'opère à travers le choix des associations bénéficiaires, que celles-ci soient sollicitées ou qu'elles fassent une offre de service aux DDASS. Les conseils généraux, eux, apparaissent en retrait mais sont souvent « interpellés par [leurs] travailleurs sociaux qui sont sollicités pour assurer le suivi des personnes accueillies dans les divers dispositifs d'hébergement transitoire »⁸⁷. Les conseils municipaux sont partagés entre des préoccupations de divers ordres : maintien de l'ordre, risque de concentration des personnes en difficulté dans certains espaces et immeubles, appel à la solidarité. Comme ils ne maîtrisent pas le processus de l'ALT1, comme celui-ci leur échappe, ils « renvoient cette préoccupation au niveau des CCAS »⁸⁸. En définitive, la multiplicité des acteurs concernés par l'ALT1, même si les deux principaux sont les DDASS et les CAF, rend indispensable l'élaboration d'un consensus local sur la nature, les modalités de mise en œuvre et les objectifs de l'ALT1 ; ceci d'autant plus que ces derniers, nous l'avons vu ne sont pas immédiatement saisissables et peuvent faire l'objet d'interprétations diverses.

C) Un pilotage malaisé au niveau national.

Au niveau national, les différents acteurs concernés par l'ALT1 ont une appréciation du dispositif distinct, ce qui rend le pilotage de la mesure singulièrement difficile.

La facilitation de l'accès au logement ordinaire, la fonction logement, est « celle qui importe à l'institution "Allocations familiales" car c'est celle qui est cohérente avec son positionnement institutionnel »⁸⁹. Par ailleurs, les administrateurs de la CNAF relèvent les limites de l'ALT1 en terme de droit au logement, c'est-à-dire d'accès au logement autonome alors qu'il y a un manque de logements sociaux et qu'aucun moyen n'est prévu pour assurer l'accompagnement des personnes hébergées. Ils regrettent le manque de transparence du dispositif et en particulier « le manque de précision des critères définissant les associations éligibles [...] et des modalités d'articulation avec d'autres dispositifs tels les FSL par exemple. »⁹⁰. Ils estiment en outre insuffisant le montant de la rémunération prévue pour assurer la gestion d'un dispositif lourd et complexe.

La DGAS, quant à elle, met délibérément l'accent sur la fonction hébergement de l'ALT1 et souhaite, par exemple, que l'accompagnement social de personnes hébergées dans des logements conventionnés à l'ALT1 se généralise⁹¹.

Enfin la DSS s'inquiète des dérives financières rendues éventuellement possibles par l'ouverture de l'ALT1, en 2006⁹², aux sociétés de construction dans lesquelles l'État

⁸⁷ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 17.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 4.

⁹⁰ *Ibidem*.

détient la majorité du capital, aux GIP ayant pour objet de contribuer au relogement des familles et des personnes en difficulté et à l'EPID⁹³.

Ces appréciations divergentes et ces intérêts distincts sont à l'origine du flou entourant la nature, les objectifs et les modalités de mise en œuvre de l'ALT1, qui souffre véritablement d'une absence de stratégie collective. Cependant il convient d'apprécier que, dans le cadre de la notification annuelle des enveloppes régionales et départementales, la DGAS peut indiquer des orientations⁹⁴ relatives à la mise en œuvre de cette aide⁹⁵.

1.2.2 L'ALT1 est une aide au financement croissant, bien localisée, destinée à des organismes divers et nombreux offrant des « produits variés » pour des personnes défavorisées.

Appréhender les effets et les dysfonctionnements de l'ALT1, tant au niveau national que départemental, est malaisé du fait de données très lacunaires sur le dispositif. En effet, conventionnellement, depuis 1993, la CNAF et les CAF se doivent de produire des bilans relatifs à l'ALT1 comme le réaffirme la convention État-ACOSS-CNAF, prenant effet le 1^{er} janvier 2006⁹⁶. Le logiciel permettant d'établir ces bilans a cessé de fonctionner en 2000. Il n'a été réactivé qu'en 2005 et devrait permettre d'avoir des données actualisées courant 2008⁹⁷.

Dès lors pour évaluer l'ALT1 les seules données disponibles sont celles de l'enquête ES⁹⁸ 2004 conduite par la DREES. Cette enquête n'a donné lieu qu'à des résultats provisoires

⁹¹ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

⁹² Cf. l'article 73 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite ENL.

⁹³ L'hébergement des jeunes en difficulté proposé par l'EPID est un internat. Le projet de conventionnement à l'ALT1 fut ajourné car la circulaire du 19 mars 1993 indique que « pendant leur séjour, les occupants devront avoir en permanence la libre disposition des locaux » et qu'en conséquence « les hébergements collectifs ne pourront être envisagés que dans des conditions exceptionnelles justifiées par des situations d'urgence ». Un éventuel conventionnement ne pourrait donc concerner que l'urgence (*ibidem*).

⁹⁴ Cf. le schéma à l'annexe 3.

⁹⁵ Par exemple, pour 2007, les priorités d'utilisation des enveloppes sont : « d'une manière générale, les logements aidés par l'ALT devraient être prioritairement proposés aux personnes et ménages dotés d'une certaine capacité à gérer leur vie quotidienne, soit directement après la perte de leur propre logement, soit à la sortie d'un centre d'hébergement lorsqu'un logement autonome n'a pu être obtenu ou lorsque un stade transitoire s'avère encore nécessaire avant l'autonomie complète. Conformément au plan triennal et à la communication de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité en conseil des ministres du 22 novembre 2006, **une priorité sera donnée aux travailleurs pauvres et aux femmes victimes de violences conjugales** démunies pour lesquelles la mesure d'éviction du conjoint violent n'a pu être mise en œuvre et qui ont dû quitter leur domicile ». (DESCREUX C. *Lettre à mesdames et messieurs les DRASS, DDASS*).

⁹⁶ « Les caisses établissent [...] un bilan annuel qui est transmis au préfet de département (DDASS) et au comité de pilotage du PDALPD. Ce bilan comprend, (pour l'ALT1 et ALT2) : un bilan comptable établi à partir des états comptables mensuels relatifs au montant des prestations versées (et) un bilan d'occupation établi en agrégeant les bilans prévus à l'article R. 851-6 du CSS. La CNAF établira un bilan national qu'elle communiquera à la DGAS, à la DSS et à l'ACOSS. Ce bilan comprend le bilan comptable précisant le montant des aides versées, ainsi que le bilan de réalisation et d'occupation, au niveau national, départemental et régional [...]. Ce bilan sera effectué annuellement et transmis au cours du premier semestre de l'année suivante » (art. 8 de la convention État-ACOSS-CNAF prenant effet le 1^{er} janvier 2006).

⁹⁷ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

⁹⁸ L'enquête ES 2004 s'adresse aux établissements et services accueillant des adultes et des enfants en difficulté. La liste des établissements enquêtés est issue principalement du FINESS. Elle a cependant été complétée sur la base d'éléments fournis par les DDASS pour les maisons relais et les organismes conventionnés au titre de l'ALT1. Plusieurs volets composent le questionnaire : identification des structures, activité, personnel, personnes présentes au 15 décembre 2004 et

et les caractéristiques des publics accueillis dans des logements conventionnés à l'ALT1 « seront décrites dans une prochaine publication »⁹⁹ qui n'est pas encore, à ce jour, parue. Concernant la typologie des publics et d'autres données la seule source disponible est alors l'évaluation¹⁰⁰ lancée en 1999 par la CNAF, en association avec la DGUHC¹⁰¹. Pour la suite du développement, les données de 2004 seront tirées de l'enquête ES et les données de 1999 ou d'années antérieures à l'évaluation de 1999.

A) Un financement croissant sur longue période, même si une stagnation récente est à noter.

Le premier versement d'ALT a été effectué au titre du mois de juin 1993. De juin 1993 à septembre 1993 le total des sommes engagées s'élevait à 1 811 684 francs¹⁰². Après un démarrage timide, elle a connu une progression forte et régulière jusqu'en 1998, de 50 à 65 millions de francs de progression par an, pour atteindre alors 253 334 479 francs engagés. Il semblerait que cette forte augmentation soit en partie « du fait d'une utilisation de l'ALT pour des situations non conformes à son objet initial (accueil des demandeurs d'asile). Une circulaire de rappel à l'ordre [celle de 2003] a semble-t-il réduit l'utilisation de cette aide qui s'est stabilisée depuis 2003 »¹⁰³ (cf. le tableau 2.1.5 de l'annexe 2). Cette stabilisation est aussi due à la montée en charge de l'ALT2 (cf. *supra* le point A. du 3.1.1). Pour 2008, le montant total prévisionnel, toutes contributions confondues, de l'ALT1 est de 65 520 000 € dans l'hypothèse haute de reconduction et de 60 606 676 € dans l'hypothèse basse (calcul par déduction du montant prévisionnel de l'ALT2)¹⁰⁴.

B) Une mesure localisée où les besoins sont présumés les plus importants.

La répartition de l'ALT1 n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. La dernière analyse de la répartition fut faite sur la base des paiements de 1998 et sur les montants ALT versés d'octobre 1996 à septembre 1997 (pour le calcul du ratio montant ALT / nombre total d'habitants par département)¹⁰⁵. Elle montrait que 25% concernaient des

personnes ayant quitté les structures au cours de l'année 2004. Les résultats de cette étude sont **provisaires** car établis à partir d'un échantillon de structures. Ces résultats ont été redressés sur la base des estimations des nombres de places réalisées par les DRASS / DDASS. Ils seront actualisés lors de l'analyse des réponses de l'ensemble des établissements.

⁹⁹ DREES. Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale : premiers résultats de l'enquête ES 2004. *Études et Résultats*. Juillet 2006, n° 507. p. 2.

¹⁰⁰ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000.

¹⁰¹ Une évaluation dite participative avait été choisie associant l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'une instance ayant pour mission de piloter l'évaluation. Les investigations ont été conduites sur 7 sites, par des bureaux d'études en ce qui concerne Paris, les Yvelines, la Haute-Garonne, les Bouches-du-Rhône, complétés par les analyses prises en charge par les CAF de Lille, La Rochelle et Auxerre. 4 bureaux d'études ont été sollicités pour sa réalisation : Acadie, Cerfise, In-situ, et Ville et habitat ainsi que trois CAF, celles de l'Yonne, de Charente-Maritime et de Lille. 3 acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'ALT1 ont aussi apporté leur contribution (FNARS, FAPIL, Secours catholique).

¹⁰² BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 5.

¹⁰³ AUTUME (d') C., FOURCADE M., SANSON G. Rapport sur les crédits d'HU. Paris : IGA/IGAS : avril 2006, p. 31.

¹⁰⁴ Cf. le point 2.1.1 de l'annexe 2 pour le détail des calculs.

¹⁰⁵ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 11.

logements de la zone 1¹⁰⁶ (Paris, petite couronne et ville nouvelle de la région IDF), 47% des logements de la zone 2 (reste de la région IDF, agglomérations de plus de 100 000 habitants) et 28% des logements de la zone 3 (reste du territoire).

La plus forte concentration (montant ALT / nombre total d'habitants par département) se trouvait dans la région IDF et ses environs ainsi que dans un arc Sud de la Gironde au Var¹⁰⁷, avec une densité importante dans les zones les plus urbanisées, ce qui semble être les zones où les besoins sont les plus importants.

C) Des organismes bénéficiaires nombreux et divers.

En 2004, 1 748 organismes percevaient l'ALT1. 84,6% d'entre eux étaient des associations (1 479) et 15,4% des CCAS (269). Alors qu'en 1998, 1 306 associations avaient bénéficié de l'ALT, leur nombre a progressivement augmenté. « Il semble désormais stabilisé »¹⁰⁸. En 1999, une typologie¹⁰⁹ des associations bénéficiaires de l'ALT avait été dressée permettant de distinguer les « spécialistes » de l'accès au logement (FJT,...), les opérateurs de l'urgence et de l'hébergement (CHRS, CHU,...), les associations spécialisées intervenant auprès de publics spécifiques dans une logique d'insertion (public justice, jeunes,...). Mais ce qui ressortait principalement de l'étude était la très grande diversité des associations bénéficiaires de l'ALT. Celles-ci pouvaient être importantes ou modestes, généralistes ou spécialisées,... même si elles étaient généralement concentrées sur les grosses agglomérations.

D) Les organismes bénéficiaires proposent des « produits » (locaux et accompagnement social) variés.

L'ALT1 s'associe avec une grande diversité de formes d'habitat et permet d'apporter des réponses variées. Elle permet d'élaborer un « produit complexe » qui peut être qualifié à partir des caractéristiques des locaux mobilisés et de l'éventuel accompagnement social mis en œuvre.

En 2004, les organismes disposaient de plus de 5 500 studios ou T1, 2 500 logements T2, 1 800 logements T3 et 1 100 logements T4 ou plus, ainsi que plus de 4 600 places dans des chambres¹¹⁰ individuelles, 2 300 places dans des chambres aménagées pour

¹⁰⁶ Zones utilisées pour le calcul du montant de l'ALT1 (cf. point 2.4 de l'annexe 2).

¹⁰⁷ Ceci semble confirmé par les chiffres les plus récents de la DGAS sur les logements mobilisés par région (cf. point 2.9 de l'annexe 2).

¹⁰⁸ En 1999, les associations étaient peu nombreuses à renoncer à l'ALT après avoir été conventionnée.

¹⁰⁹ Remarquons que les organismes paraissent très dispersés suivant le nombre d'hébergements payés. En 1999, 51% des associations percevant l'ALT pour 5 hébergements au plus gèrent ensemble moins d'hébergements (14,3% du total) que les 2,2% des associations qui possèdent un parc de 50 hébergements et plus (17% du total). Cependant, le nombre moyen d'hébergements par organisme semble augmenter. Il est passé de 6 en 1994 à plus de 9 en 1998.

¹¹⁰ La proportion de chambres semble se réduire, passant de 78% début 1994 à 54% en septembre 1998.

couples et familles, 1 200 places dans des chambres partagées entre plusieurs adultes ou dans des dortoirs et, enfin, environ 1 400 places dans des chambres d'hôtel. Cela correspondait donc à un total de 20 400 logements et l'enquête ES estime que la capacité d'accueil globale s'élevait, à la fin de l'année 2004, à environ 40 800 places, dont 77% dans des logements indépendants. 27% de ces organismes déclaraient par ailleurs disposer de logements ou de places réservés à l'accueil d'urgence, pour un total de 5 600 places supplémentaires¹¹¹. En 1999, on remarquait que l'offre¹¹² était située principalement dans des locaux de statut privé, venant ensuite le secteur associatif et les communes. En 2007, 24 762 logements devaient être mobilisés¹¹³.

Les organismes conventionnés au titre de l'ALT concourent également à l'accompagnement social global des personnes accueillies, dans la mesure où l'hébergement n'est pas la seule prestation qu'ils fournissent. En 2004, 74% déclaraient proposer des prestations relatives au logement, comme le montage de dossier, la recherche d'aide..., 47% des prestations relatives à l'emploi, 46% des aides alimentaires, 19% de la restauration collective et 25% des prestations relatives à la santé¹¹⁴. Les « produits » (combinaison logement, accompagnement social) proposés sont donc très variés.

E) Quant aux publics, l'ALT1 atteint la cible visée.

En 2004, plus de la moitié de ces organismes (56%) déclarait accueillir toute personne en difficulté et non un public particulier. Lorsque des publics particuliers sont accueillis en priorité, il s'agit plutôt de personnes victimes de violence (19%), de jeunes (18%), de demandeurs d'asile (14%), de femmes enceintes ou de mères isolées (12%) ou encore de personnes confrontées à des dépendances. Une partie des publics accueillis¹¹⁵ présente des troubles importants nécessitant une prise en charge spécifique comme l'alcoolisme, la drogue, ou des problèmes psychologiques. En 1998, 83% des personnes accueillies étaient des personnes isolées sans enfant. Les couples sans enfants représentaient 5% et les ménages avec enfants 12% et dans ce cas il s'agissait essentiellement de personnes qui n'étaient pas en couple. Les hommes étaient deux fois plus nombreux à être accueillis que les femmes (58% contre 25% en 1998) et les enfants

¹¹¹ Les résultats mois par mois du nombre de logements mobilisés montrait, en 1999, une évolution se reproduisant chaque année qui se traduit par une montée importante pendant la saison froide d'octobre à mars suivie d'une stabilisation d'avril à septembre. Cette évolution est notamment due à des variations saisonnières liées à la période hivernale pendant laquelle l'offre d'hébergement est plus forte, soit que certaines associations n'ont une activité que pendant cette période, soit que d'autres augmentent leur activité pour répondre à la demande.

¹¹² Exception faite de Paris où l'offre en ALT se répartissait par tiers entre les copropriétés privées, les chambres d'hôtels et les hôtels sociaux).

¹¹³ Cf. point 2.9 de l'annexe 2.

¹¹⁴ En 1999, on notait que « ces services sont généralement assurés par les permanents des structures, mais les opérateurs recourent aussi à des services extérieurs et à des bénévoles [surtout pour les petites structures] ».

¹¹⁵ Évaluée à environ 20 % (cf. DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions*, n° 62, p. 27).

représentaient une minorité (17%). La majorité des personnes accueillies avait entre 18 et 40 ans.

Globalement la cible sociale visée par l'ALT1, c'est-à-dire les publics du PDALPD et plus généralement les personnes en difficulté¹¹⁶, semble atteinte. Les publics accueillis dans des logements bénéficiant de l'ALT1 ont des caractéristiques relativement classiques. Ce sont des personnes en situation précaire ou de rupture. Au final, les associations bénéficiaires de l'ALT1 apparaissent capables de répondre à des populations différentes, tout en conservant des durées de séjour relativement courte, généralement inférieures à six mois¹¹⁷ (même si celles-ci auraient tendance à s'allonger) et un encadrement qui reste minimal (participation financière¹¹⁸, règlements et contrats d'hébergement¹¹⁹).

Donc ce dispositif peut être décrit comme étant situé dans la partie haute du champ de l'hébergement et faisant partie du secteur fermé (l'accueil n'est pas inconditionnel). Il fut conçu initialement pour les personnes recherchant avant tout un logement. Enfin, il n'est pas marginal malgré des objectifs multiples, une mise en œuvre complexe et un pilotage malaisé.

¹¹⁶ « Personnes aux ressources très faibles, voire nulles, qui sont normalement désignées comme populations prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du schéma départemental d'urgence. » (cf. CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993).

¹¹⁷ La durée de séjour, constatée en 1999, était courte, bien inférieure à 6 mois. Ainsi en 1998, sur 1157 associations, représentant 97 013 personnes hébergées, elle a été majoritairement de moins d'un mois (58%), de 1 à 3 mois pour 19% des hébergés, de 3 à 6 mois pour 13% et de plus de 6 mois pour 10%. Elle excédait très exceptionnellement l'année, même si l'évolution semblait être une tendance à un allongement de la durée de séjour (la proportion de personnes restées moins d'un mois étant passée de 64% en 1994 à 58% en 1997).

¹¹⁸ Concernant la participation financière, en 1999, « d'une façon générale une participation financière est demandée aux personnes hébergés mais son montant est très variable et fixée avec une certaine liberté par les opérateurs. Cette redevance n'est pas directement liée au prix réel du logement (notamment à Paris où le coût des logements est élevé) et les obligations contributives des hébergés vont dépendre des capacités financières des associations, [...] de leur stratégie (et des) capacités financières des hébergés sans qu'il y ait pourtant de règle normative en la matière. ».

¹¹⁹ En 1999, il était constaté que les personnes accueillies étaient souvent soumises à « des règlements intérieurs qui s'inspirent de ceux des structures d'hébergement collectif avec un faible niveau d'adaptation » (pour les structures collectives) et à des contrats d'hébergement qui avaient une double vocation ; « l'établissement d'un lien quasi contractuel entre le preneur et l'offreur de logement et l'affichage des objectifs d'insertion qui sont liés à l'accueil ». Ceci relève assurément davantage du modèle de l'hébergement que de celui du logement et des règles qui lui sont attachées.

2 À PARIS, DANS UN CONTEXTE DIFFICILE, L'ALT1 EST UN DISPOSITIF NON NÉGLIGEABLE, PROTÉIFORME, PRÉSENTANT DES QUALITÉS CERTAINES.

L'ALT1, ayant des qualités certaines, est utilisée par les associations parisiennes de façons diverses (2.3), apparaissant ainsi, à Paris, comme un dispositif conséquent qui ne conduit néanmoins pas suffisamment à un logement autonome (2.2) du fait des difficultés sociales et de logement de la capitale (2.1).

2.1 La politique publique de l'hébergement à Paris revêt une importance certaine au regard des difficultés sociales et de logement que connaît la capitale.

À Paris, où l'accès au logement est laborieux et les difficultés sociales marquées (2.1.1), la politique de l'hébergement est nécessairement conséquente (2.1.2).

2.1.1 À Paris, se loger est difficile, alors même que les difficultés sociales y sont relativement marquées.

A) L'offre de logements parisiens est peu extensible et l'offre de logements sociaux est loin de couvrir la demande.

Pour 2004, l'INSEE estime la population parisienne à 2 164 000 (IDF : 11 291 000 ; France métropolitaine : 60 340 000) personnes. Le recensement de 1999¹²⁰ indiquait 2 125 851 (IDF : 10 951 136 ; France métropolitaine : 58 520 688) personnes. En 1999, l'IDF regroupait 18,7% de la population de la France métropolitaine et près d'un francilien sur cinq résidait dans la ville de Paris (19,4%). La superficie de Paris étant de 105 km², la densité parisienne, en habitants au km², était en 1999 de 20 164 (IDF : 12 012 ; France métropolitaine : 108)¹²¹. La forte densité de population est la première des spécificités parisiennes. Elle laisse entrevoir les problèmes liés à l'offre de logement peu extensible.

À Paris, le nombre de logements sociaux, au 1^{er} janvier 2004, était de 215 034 (IDF : 1 162 899) soit un taux de logement social¹²² de 19%. C'est la plus faible proportion de l'IDF. La plus forte se situe en Seine Saint-Denis avec 38%, alors que la moyenne en IDF

¹²⁰ Dernier recensement exhaustif officiel, il définit la population légale.

¹²¹ INSEE. Tableaux de l'économie française. Paris : INSEE, 2006 [en ligne].

¹²² Le taux de logement social est le rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux recensés dans l'enquête PLS (enquête annuelle auprès des bailleurs sociaux –offices publics HLM, OPAC, SA HLM, SEM de construction, filières immobilières de la SCIC- et le nombre de résidence principales au recensement de la population.

est de 24.9%¹²³. La répartition des logements sociaux franciliens par année de fin de construction¹²⁴, permet, de plus, de constater l'ancienneté relative du parc de logements sociaux franciliens. Au 31 décembre 2006, 109 397 ménages étaient inscrits au fichier parisien des demandeurs de logements sociaux¹²⁵. Cette demande, en augmentation, ne rencontre donc pas une offre adaptée.

B) À Paris, les difficultés sociales sont, relativement à l'IDF, plus marquées.

Les demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1, au 31 décembre 2004, à Paris, était 125 957, soit 23% des DEFM de catégorie 1 de l'IDF¹²⁶, alors même que la population parisienne représente 19,4% de la population francilienne.

Les allocataires de minima sociaux, au 31 décembre 2004, étaient 129 266 à Paris, pour 484 150 allocataires franciliens. Donc 26% des allocataires de minima sociaux franciliens étaient parisiens. Ceci traduit une surreprésentation parisienne. 5% de la population parisienne est allocataire de minima sociaux, contre 4% en IDF. Par exemple, les allocataires du revenu minimum d'insertion, au 31 décembre 2004, étaient à Paris 59 969, soit 2% de la population contre 1% de la population en IDF¹²⁷.

De même, cette surreprésentation parisienne est marquée concernant la CMUC (8,9% de la population, contre 6,4% en IDF), l'AME (42% des bénéficiaires métropolitains de l'AME sont parisiens, c'est-à-dire 53 205 bénéficiaires AME parisiens), ou encore les autorisations provisoires de séjour délivrées aux demandeurs d'asile (19,6% des APS délivrées en 2004 en France sont délivrées à Paris)¹²⁸.

C) Dans la capitale, la situation des très nombreuses personnes sans-domicile est plus durable et difficile qu'ailleurs, même si elles déclarent plus travailler.

La spécificité parisienne est manifeste aussi concernant la population sans-domicile. L'enquête INSEE de janvier-février 2001 sur les usagers des services d'aide¹²⁹ a permis de mesurer que sur les 47 000 usagers francophones qui étaient privés d'un domicile personnel (l'enquête avait dénombré 62 000 usagers des services d'aides adultes

¹²³ DIRECTION RÉGIONALE DE L'ÉQUIPEMENT ÎLE-DE-FRANCE, Note de synthèse : le parc locatif social en Île-de-France : zoom sur l'année 2004, *Les synthèses de l'observatoire du logement social*. Janvier 2006, n°10.

¹²⁴ INSEE. Les organismes de logement social [en ligne]. Paris : INSEE, octobre 2003.

¹²⁵ APUR. Accès au logement social à Paris. Paris : juin 2007.

¹²⁶ INSEE. *France, portrait social*. Édition 2006. Paris : INSEE, novembre 2006, 278 p.

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ Les espaces de distribution gratuite de repas chauds, et les différents types de services d'hébergement (CHRS, centres maternels, hôtels sociaux, centres associatifs ou communaux non conventionnés à l'aide sociale, places réservées à l'urgence dans les foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, chambres d'hôtels louées par des associations ou des organismes publics, communautés de travail). N'ont pas été enquêtés les CADA, les CPH, et les accueils d'urgence pour demandeurs d'asile (*cf.* BROUSSE C. Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas des sans-domicile. p. 2).

francophones dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants), 31% étaient dans l'agglomération parisienne, soit près de 15 000 adultes francophones sans domicile¹³⁰. Le SAHIP 2000-2005 estimait, lui, au vu des statistiques du « 115 »¹³¹ et du nombre de domiciliations, que le nombre de personnes ayant été SDF à Paris, au cours de l'année 2001, est compris entre 20 000 et 48 000, et que pour une nuit donnée, celle du 21 au 22 novembre 2001¹³², il y avait de 10 000 à 12 000 personnes sans-domicile.

Si les structures d'accueil parisiennes sont nombreuses et de plus grandes tailles que dans les autres agglomérations, l'agglomération parisienne se caractérise par une plus forte proportion de sans-domiciles déclarant « dormir à la rue ». Ils étaient 12% à avoir dormi la veille de l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune, métro, gare,...) dans l'agglomération parisienne contre 6% dans les autres agglomérations de plus de 20 000 habitants. De plus, la situation de sans-domicile est souvent plus durable à Paris. En effet, 36% des personnes sans-domicile l'était depuis plus d'un an, contre 27% dans le reste du territoire. Par contre, être sans domicile ne signifie pas forcément être sans travail et particulièrement dans l'agglomération parisienne. Ils étaient 35% à déclarer travailler, avec ou sans contrat de travail, déclarés ou non, contre seulement 25% dans les autres agglomérations¹³³. Cette population est principalement masculine malgré une progression réelle du nombre de femmes. Ce sont majoritairement des étrangers (38% pour les CHRS parisiens et 49% pour les CHU¹³⁴ en novembre 2001) et des provinciaux d'origine.

Ce rapide survol de la situation socio-économique parisienne permet d'apprécier le problème crucial du logement en IDF et tout particulièrement à Paris. Malgré une activité professionnelle, certaines personnes n'ont pas de revenus suffisants pour se loger et font aussi partie de cette population qualifiée de « travailleurs pauvres ». De plus, Paris, au sein de la région IDF est un territoire attirant, plus que d'autres, des populations en situation de précarité. Il est difficile de dire dans quelle mesure ce tropisme est le résultat de l'action volontaire de ces populations ou, au contraire, s'il ne traduit pas plutôt une stratégie des départements environnants de « délestage » sur Paris.

Enfin le nombre des personnes sans abri s'accroît dans la capitale et dans toute l'Île-de-France pour de nombreuses raisons et notamment le fait que « Paris est aussi une ville

¹³⁰ A rapprocher du constat du SAHIP 2000-2005, p. 15 « Avec les plus grandes réserves liées à l'impossibilité d'établir le nombre exact de sans abri échappant à toute prise en charge, on peut établir une fourchette de personnes SDF allant de 10 000 à 12 000 personnes pour la capitale, une nuit donnée (fin 2001), chiffre en forte croissance du fait notamment de la prise en charge d'une population étrangère demandeuse d'asile ne pouvant accéder à une place en CADA ».

¹³¹ Dans chaque département, un numéro vert national pour les sans-abri, le 115, permet d'accéder à une permanence d'accueil téléphonique fonctionnant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et pendant toute l'année. Ce numéro est au cœur du dispositif départemental de veille sociale. Le 115 est un numéro gratuit pour les appelants. Il se caractérise par un accueil immédiat et anonyme si tel est le souhait de la personne. À Paris, le « 115 » est géré par le GIP Samu social.

¹³² DASS DE PARIS. Le SAHI à Paris 2000-2005. Paris : DASS, août 2002, p. 15.

¹³³ MIPES EN IDF. Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en IDF. Paris : 2004. p. 66.

¹³⁴ DASS DE PARIS. Le SAHIP 2000-2005. Paris : DASS, août 2002, p. 21 (enquête de la DASS pour la nuit du 21 au 22 novembre 2001 pour recueillir des informations concernant les publics recueillis dans les CHRS et les CHU parisiens).

de transit où s'enkystent sans solution des centaines de personnes qui gardent l'illusion qu'elles pourront un jour atteindre Londres »¹³⁵. Et en dépit de l'apparente uniformité induite par le phénomène des tentes la population des personnes sans-abri parisienne reste extrêmement hétérogène. Il y a des malades et des handicapés, des européens et des personnes originaires du tiers monde, des jeunes et des personnes âgées. « Elle est très mal connue quantitativement et mal appréciée, également, dans ses différentes composantes malgré une perception, plus intuitive que statistique mais probablement juste des associations qui lui portent secours »¹³⁶.

La réponse institutionnelle à ces besoins importants est conséquente, mais est affectée par une pénurie de logements du parc de droit commun¹³⁷, qui, en chaîne, conduit à une tension de la demande concernant les logements sociaux, puis concernant l'hébergement de réinsertion (CHRS, résidences sociales, maisons-relais, résidences hôtelières à vocation sociale, hôtels sociaux, CADA, CPH), et enfin concernant l'hébergement d'urgence (CHU, CHUDA).

2.1.2 La politique d'hébergement des sans-domiciles à Paris et en IDF : un dispositif majeur connaissant des difficultés.

A) Trois dispositifs d'hébergement : l'hébergement d'urgence (dit « généraliste »), l'hébergement d'insertion, l'hébergement spécialisé pour demandeurs d'asile et réfugiés.

L'hébergement d'urgence répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate et inconditionnelle en CHU ou à l'hôtel. L'HU est une solution temporaire, généralement de courte durée et n'a pas vocation à se prolonger ni à offrir des services d'accompagnement. C'est avant tout une mesure de protection contre le froid et les agressions. L'orientation vers une structure est réalisée par le « 115 » ou le service social. La réalité de l'HU est diverse tant dans sa configuration (dortoirs, studios ou appartements) que dans sa durée qui peut être de quelques jours ou de plusieurs mois. Ce dispositif est financé par subventions.

L'hébergement d'insertion est assuré principalement par les CHRS¹³⁸. Il doit prendre le relais de l'HU. Il s'inscrit davantage dans la durée et a pour objectif la réinsertion sociale globale des personnes : accès à l'emploi, à la santé, au logement, obtention des minima

¹³⁵ CHAMBAUD L., FLEURIEU (de) A. Rapport. Paris : 9 août 2006, p. 5.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Due en partie, à un rythme de la construction qui s'est ralenti à Paris (comme en IDF) depuis deux décennies alors que le rythme de la construction hors IDF reprenait (cf. *annexe 5 Logements en IDF* du Rapport 2006 d'Agnès de FLEURIEU).

¹³⁸ Art. L. 345-1 du CASF : « bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés,

sociaux,... Pour cela, les hébergés bénéficient d'aide éducative et/ou d'activités d'insertion. Les CHRS sont financés par dotations globales de financement. La DGAS est compétente pour le pilotage de ces deux catégories d'hébergement (comme elle est dorénavant compétente pour l'ALT) qui sont financés sur les crédits du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

L'hébergement spécialisé pour demandeurs d'asile et réfugiés correspond aux dispositifs précédents proposés au public spécifique des demandeurs d'asile et réfugiés : l'HU en centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (CHUDA), l'hébergement d'insertion en CADA et en CPH¹³⁹. La compétence de ce dispositif relève de la direction de la population et des migrations (DPM). La mise en œuvre se fait grâce aux crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »¹⁴⁰.

B) Les opérateurs parisiens sont surreprésentés au sein de la politique d'hébergement de la région Île-de-France qui est, par ailleurs, fortement financée.

Sur l'ensemble des capacités d'hébergement en IDF¹⁴¹ (HU¹⁴²+CHRS hors ALT1¹⁴³+DNA et HUDA¹⁴⁴), soit 27 473 places, les opérateurs parisiens concentraient 60,5% des capacités installées. Plus spécifiquement, pour les seuls CHRS (5 642 places installées), les opérateurs parisiens (2 593 places installées¹⁴⁵) représentaient 46% des places installées.

Par ailleurs, cette politique d'hébergement est fortement financée en IDF. Au 24 octobre 2006, 262,7 millions d'euros, ont été dépensés, au titre de l'exercice 2006, pour le financement de l'hébergement en IDF, tous dispositifs d'hébergement confondus. Pour l'hébergement d'insertion, ont été dépensés, à cette date, 114,3 millions d'euros sur les 216,9 millions d'euros dépensés au titre de l'hébergement sur le programme 177, les 102,6 millions d'euros restant étant consacrés à l'HU¹⁴⁶.

notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ».

¹³⁹ L'ensemble CADA et CPH constitue le dispositif national d'accueil (DNA) dont à la charge la DPM.

¹⁴⁰ Rappelons qu'il est difficile d'isoler les problématiques, enjeux et difficultés relatifs à l'hébergement d'urgence « généraliste » et ceux relatifs à l'hébergement d'insertion et au dispositif spécialisé pour demandeurs d'asile et réfugiés.

¹⁴¹ Cf. Tableau 4 de l'annexe 4.4 ; Tableau général : hébergement d'urgence+CHRS hors ALT1+DNA et HUDA.

¹⁴² Cf. Tableau 1 de l'annexe 4.1 ; Dispositif d'accueil et d'HU en IDF (HU+HU en CHRS+place d'urgence en hôtel).

¹⁴³ Cf. Tableau 2 de l'annexe 4.2 ; CHRS (places d'insertion uniquement et hors ALT1).

¹⁴⁴ Cf. Tableau 3 de l'annexe 4.3 ; Demandeurs d'asile et réfugiés.

¹⁴⁵ Cf. Tableau 2 de l'annexe 4.2 ; CHRS (places d'insertion uniquement et hors ALT1).

¹⁴⁶ Source : service des Politiques de Lutte Contre Les exclusions de la DRASSIF.

- C) Pour répondre aux difficultés fortes que rencontre le dispositif d'AH1 en IDF, et plus particulièrement à Paris, différentes démarches sont conduites par l'État.

Après cette description liminaire de l'hébergement francilien et parisien, en termes de capacités et de financements, il convient d'analyser, brièvement, les tensions et perspectives concernant actuellement les politiques d'AH1 ; et notamment l'hébergement d'insertion dans la mesure où l'ALT1 peut être comprises, malgré tout, comme participant de cet ensemble (*cf. supra* 1.1).

La DRASSIF constatait, début 2007 : une **saturation** régulière du dispositif d'HU dans la plupart des départements¹⁴⁷ ; une **absence de fluidité** du dispositif d'HU vers les dispositifs d'insertion et le logement (car, en IDF, et notamment à Paris, la difficulté de la sortie vers le logement paralyse largement le dispositif d'accueil et d'hébergement, et rend difficile la mise en œuvre de parcours d'insertion)¹⁴⁸ et une présence croissante des déboutés du droit d'asile venant peser sur la fluidité du dispositif d'hébergement parisien¹⁴⁹. Différentes démarches sont conduites pour pallier ces déficiences, et repositionner chaque dispositif sur sa mission au sein du parcours d'accueil et d'insertion : élaboration par la DASS de Paris d'une « charte qualité » hôtelière¹⁵⁰; pérennisation des places hivernales d'HU¹⁵¹ ; stabilisation des capacités d'accueil du dispositif d'HU (création de places de stabilisation à partir de places d'urgence, c'est-à-dire, ouverture toute l'année 24h/24 des lieux d'HU qui s'y prêtent¹⁵²) ; amélioration de la fluidité du dispositif d'hébergement¹⁵³ et enfin, amélioration de la répartition géographique des capacités d'hébergement pour désengorger Paris en augmentant le nombre de places installées dans les autres départements d'IDF.

¹⁴⁷ Qui ont alors recours aux chambres d'hôtel afin d'augmenter la capacité d'accueil (pour les familles notamment).

¹⁴⁸ « On constate ainsi qu'une part importante des personnes hébergées en structure d'accueil et d'hébergement remplit les conditions d'accès au logement mais n'ont pas, de fait, de solution de sortie. 15.8% des personnes hébergées en CHU et 50% des personnes hébergées en CHRS sont en situation d'emploi » (Note interne DRASSIF citant une enquête ES-DREES de 2004 et le rapport d'enquête de M. le Préfet de région et M. le Président du Samu social de Paris en 2006).

¹⁴⁹ Cf. Tableau 1 de l'annexe 4.1 ; Dispositif d'accueil et d'HU en IDF (HU+HU en CHRS+place d'urgence en hôtel).

¹⁵⁰ La charte relative à la qualité des prestations hôtelières doit être signée par les établissements hôteliers qui accueillent les personnes et les familles hébergées sur demande ou avec l'aide des pouvoirs publics ou des opérateurs sociaux qu'ils mandatent.

¹⁵¹ Dans le cadre de la déclinaison régionale du plan d'action triennal 2006-2008 (augmentation des capacités d'hébergement d'urgence par pérennisation de capacités hivernales, amélioration des conditions d'accueil dans les structures, renforcement de la veille sociale) concernant le dispositif d'hébergement des personnes sans domicile, annoncée le 10 avril 2006 par madame la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

¹⁵² CHAMBAUD Laurent, FLEURIEU (de) Agnès. Rapport. Paris : 9 août 2006, p. 7 (mesure 1).

¹⁵³ Développement des capacités d'hébergement d'insertion, notamment en CHRS et en CADA, poursuite de la mise en place des dispositifs spécifiques d'accès au logement –résidence sociales et maisons relais,...

2.2 L'ALT1 à Paris, dispositif au financement relativement important permettant un hébergement conséquent, ne conduit pas suffisamment à un logement autonome.

Bien que sa mise en œuvre soit pragmatique (2.2.1), son financement relativement conséquent (2.2.2), les opérateurs et l'offre de logement important (2.2.3) ; l'ALT1 parisienne ne semble pas conduire suffisamment à un logement autonome (2.2.4).

2.2.1 Une mise en œuvre plus technique et pragmatique que politique.

Pour l'État, la mise en œuvre de l'ALT1 est le fait de la DASS et plus précisément du service « insertion économique et sociale et politique de la ville » (IESPV). Un IASS au sein de ce service en a plus particulièrement la charge. La direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement (DULE), équivalent parisien des DDE, ne participe pas à la mise en œuvre de ce dispositif. La CAF de Paris a confié la mise en œuvre (liquidation, paiement) au service de l'action sociale. Une agente de ce service en a la responsabilité.

A) La mise en œuvre de l'ALT1 dans la capitale fait l'objet d'un consensus entre la DASS et la CAF conduisant à une gestion plus technique et pragmatique que politique.

Dans la pratique, il a été observé que l'ALT1 suscite une gestion plus technique et pragmatique que politique de la part de la DASS¹⁵⁴ et de la CAF¹⁵⁵. Ceci a, semble-t-il permis de développer l'ALT1 en lien avec les associations autour d'un consensus relativement simple : l'ALT1 participe au renforcement et à la diversification de l'offre d'hébergement et à la constitution d'une étape vers le logement autonome¹⁵⁶. La logique de mise en œuvre est celle d'une mise à disposition de la mesure, sous réserve du respect des formes administratives, et de gestion au cas par cas des projets¹⁵⁷.

B) La CAF paraît néanmoins en retrait.

La CAF de Paris se considère « essentiellement [comme un] organisme payeur »¹⁵⁸ ne contrôlant que rarement le cumul éventuel de l'ALT1 avec les aides personnelles au logement et jamais la durée d'occupation ou le logement¹⁵⁹. Les contacts avec les associations sont peu fréquents et l'essentiel du suivi consiste à centraliser chaque année

¹⁵⁴ Inspectrice du service IESPV de la DASS, en charge de l'ALT1. *Échanges réguliers d'octobre à septembre 2007.*

¹⁵⁵ Adjointe à la responsable du service action sociale de la CAF de Paris en charge de l'ALT. *Le vendredi 1^{er} juin 2007.*

¹⁵⁶ CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE PARIS. *Note sur la définition de l'ALT.* Paris : CAF, octobre 2000.

¹⁵⁷ Inspectrice du service IESPV de la DASS, en charge de l'ALT1. *Échanges réguliers d'octobre à septembre 2007.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ Pour les locaux autres que ceux en propriété ou en location, l'article 3 de la convention-type de 1993 indiquait que « des vérifications sur pièce et sur place pourront être diligentées par le Préfet ou la caisse d'allocations familiales ».

les comptes de résultat des associations et les bilans d'occupation et à faire un état d'exécution de la convention allant d'octobre à septembre de l'année suivante afin de communiquer les montants annuels prévisionnels et réellement versés¹⁶⁰. Il ne semble pas que la CAF de Paris souhaite contrôler l'état du logement¹⁶¹, ou le statut de l'occupant¹⁶², considérant que ce dernier point est plus du ressort de l'organisme bénéficiaire.

2.2.2 L'ALT1 est une mesure bien dotée à Paris et n'apparaît finalement pas si modeste relativement aux montants dépensés pour l'hébergement francilien.

A) En 2006, les dépenses réalisées au titre du dispositif parisien représentaient 14% des dépenses d'ALT1 nationales et 26% des dépenses franciliennes.

Le premier versement au titre de l'ALT à Paris eut lieu en septembre 1993. L'enveloppe ALT1 (contribution État) pour 2007, en IDF, était de 18 300 000 euros¹⁶³ ; l'enveloppe 2006 utilisée étant de 17 427 287 dont 4 587 456 euros à Paris¹⁶⁴. En 2006, à Paris, donc, 9 174 912 euros (34 854 574 euros pour la région IDF) furent versés au titre de l'ALT1, toutes contributions confondues (État, CNAF, CCMSA). L'enveloppe ne fut pas sous-utilisée¹⁶⁵. Paris représentait 26,32% des montants franciliens versés en 2006 et approximativement¹⁶⁶ 14% du montant national. Ceci traduit une surreprésentation manifeste de Paris qui, au recensement de 1999¹⁶⁷, représentait 19,4% de la population francilienne et 3,6% de la population de la France métropolitaine.

¹⁶⁰ Adjointe à la responsable du service action sociale de la CAF de Paris en charge de l'ALT. *Le vendredi 1^{er} juin 2007.*

¹⁶¹ « En application du I de l'article L. 851-1, peuvent seuls faire l'objet d'une convention les hébergements comportant un poste d'eau potable et un WC à proximité immédiate ; et un moyen de chauffage adapté au climat » (art. R. 851-3 du CSS).

¹⁶² « l'organisme doit s'assurer que les étrangers hébergés [...] sont en possession d'un titre de séjour en cours de validité d'une durée supérieure à trois mois ou d'un récépissé de demande de renouvellement de ce titre. Les étrangers âgés de moins de dix-huit ans peuvent produire, à défaut d'un des documents prévus à l'alinéa précédent, soit un extrait d'acte de naissance en France, soit un visa de long séjour, soit un certificat de contrôle médical délivré par [l'ANAEM] à l'issue de la procédure de regroupement familial et comportant leur nom » (art. R. 851-4 du CSS).

¹⁶³ La répartition des enveloppes régionales entre les départements est effectuée en comité technique régional et interdépartemental (CTRI). Le CTRI réunit le directeur régional et les directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales des départements compris dans la région (article 6 du décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994).

¹⁶⁴ DESCREUX C. *Lettre aux DRASS, et DDASS. ALT : enveloppes régionales et départementales.* 15 décembre 2006.

¹⁶⁵ La sous-utilisation d'une enveloppe ALT doit être indiquée en cours d'année pour faire l'objet de redéploiements (« En 2006, deux DRASS ont pu opérer des redéploiements d'enveloppes entre départements de leur région et une région a fait connaître le montant de sa sous-utilisation, qui a pu ainsi bénéficier à deux autres régions. Ce mécanisme qui optimise la répartition des enveloppes devra s'appliquer également en 2007 selon les mêmes modalités. Dès qu'un département constate qu'il ne sera pas en mesure d'utiliser la totalité de son enveloppe ALT1, il doit en aviser au plus vite la DRASS de sa région afin que celle-ci puisse proposer l'utilisation du différentiel aux autres DDASS de la région. Lorsqu'une sous-utilisation est constatée au niveau régional, la DRASS en avise la DGAS pour redéploiement éventuel vers une autre région. Toute modification opérée au sein d'une région doit être communiquée à la DGAS », *ibidem*).

¹⁶⁶ Approximativement car sont comparés les montants payés en 2006 à Paris (toutes contributions confondues) et le montant inscrit dans le PLF 2007 (identique, dans l'hypothèse haute à celui du PLF 2008) (*cf.* point 2.1.1 de l'annexe 2).

¹⁶⁷ Dernier recensement exhaustif officiel, il définit la population légale.

- B) Financièrement, l'ALT1 francilienne, toutes contributions confondues, représente 11% des dépenses d'IDF pour l'hébergement.

Pour replacer l'ALT1 dans la politique d'hébergement francilienne, il convient d'apprécier que, sur la base des chiffres présentés plus haut (*cf. supra* le point B. du 2.1.2)¹⁶⁸, les montants franciliens de l'ALT1, toutes contributions confondues, effectivement dépensés en 2006¹⁶⁹ représentaient environ 11% des dépenses franciliennes 2006 pour l'hébergement (HU+CHRS hors ALT1+ DNA et HUDA). De même, les montants franciliens de l'ALT1, contribution État seulement, effectivement dépensés en 2006¹⁷⁰ représentaient environ 7% des dépenses 2006 franciliennes au titre de l'hébergement financé sur le programme 177 (HU+CHRS hors ALT1).

Ce dispositif n'est donc pas négligeable et les organismes parisiens bénéficient d'une large part des montants nationaux ; ce qui est légitime au regard des difficultés spécifiques de Paris¹⁷¹.

2.2.3 À Paris, de nombreuses associations sont conventionnées à l'ALT1 proposant un hébergement non négligeable par rapport à l'ensemble des dispositifs d'hébergement parisien.

- A) Les logements parisiens conventionnés à l'ALT1 sont en augmentation, alors même que le nombre des associations bénéficiaires est stable.

En 1998, 57 associations parisiennes bénéficiaient de l'ALT1 pour 729 logements (chambres, T1, T2,...) et plus de 1 700 places d'hébergement¹⁷². En 2007, 58 associations avaient bénéficié de l'ALT1, soit 1 499 logements et 2 474 places en début d'année. À partir du mois d'août 2007, certaines associations ont signé des conventions d'aide sociale (CHRS) qui mettent fin, dans une certaine mesure¹⁷³, à la possibilité de toucher l'ALT1. Il restait donc 1 278 logements et 2 183 places en fin d'année. Le nombre

¹⁶⁸ Afin de pouvoir faire des comparaisons, étant donné que les chiffres sur le réalisé 2006 s'arrêtent au 24 octobre 2006, il a été ajouté à ce réalisé 1/6^{ème} de son montant initial pour faire une année complète. Ces montants ont été arrondis. Ainsi il conviendra de mettre au dénominateur des ratios **307 millions** correspondants à l'estimation des dépenses 2006 franciliennes en hébergement (HU+CHRS hors ALT1+DNA et HUDA) et **255 millions** correspondant à l'estimation des dépenses 2006 franciliennes au titre de l'hébergement financé sur le programme 177 (HU+CHRS hors ALT1). Les ratios sont le résultat de la comparaison entre les montants franciliens de l'ALT1 (toutes contributions confondues pour le premier ratio et contribution État seulement pour le second) effectivement dépensés en 2006 (numérateur) et les deux montants précédemment déterminés (dénominateur).

¹⁶⁹ 34 854 574 euros.

¹⁷⁰ 17 427 287 euros.

¹⁷¹ *Cf. supra* le point 2.1.1

¹⁷² ACADIE. *Le fonctionnement du dispositif de l'ALT à Paris – Rapport de synthèse* –. Paris : décembre 1999. p. 3.

¹⁷³ La circulaire du 12 décembre 1994 ne rend plus opposable la disposition de la circulaire du 19 mars 1993 qui spécifiait que, pour pouvoir bénéficier de l'ALT, les associations gérant un CHRS devaient constituer une association distincte. « Désormais cette condition ne sera plus opposable et il est admis que des conventions soient passées directement entre le préfet et les associations gérant un CHRS, dès lors que les services du préfet se seront assurés que les logements pour lesquels l'ALT est demandée constituent des unités autonomes destinées au logement temporaire, distinctes du parc géré par ailleurs par les CHRS et non couvertes par l'aide sociale et que l'association bénéficiaire de l'ALT tient une comptabilité distincte faisant apparaître l'affectation de l'ALT aux logements mobilisés pour l'accueil temporaire ».

d'associations conventionnées est donc stable, tandis que les logements augmentaient de 75,3% et les places de 28,3% entre 1998 et fin 2007.

Il convient de noter que sur Paris de nombreux logements, en plus d'être conventionnés, permettent à l'association de recevoir des financements de la ligne HU de l'action 2 du BOP 177. Ce cofinancement ALT1, subventions du BOP 177 est encouragé pour solvabiliser plus fortement les opérateurs mobilisant ces logements, alors que les loyers parisiens sont en constante augmentation.

B) L'hébergement proposé grâce à l'ALT1 est une partie non négligeable de la politique publique parisienne de l'hébergement.

Si l'on compare avec les derniers chiffres nationaux (DGAS), alors même que les organismes parisiens, tous associatifs, ne représentaient qu'environ 3% des organismes bénéficiant, au niveau national, de l'ALT1 ; ils avaient conventionné 6,1% des logements début 2007 et 28% des logements d'IDF¹⁷⁴. La différence constatée avec la part de financement national de 14% dévolue à Paris s'explique par les différents plafonds mensuels de loyer arrêtés par zone¹⁷⁵.

Au 20 novembre 2006, Paris comptait 16 661 places d'hébergement (HU+CHRS hors ALT1+DNA et HUDA)¹⁷⁶. Donc, début 2007, les places fonctionnant grâce à l'ALT1 représentaient 14,8% de cet hébergement parisien.

Au sein des dispositifs d'hébergement parisiens, l'ALT1 apparaît donc tout sauf négligeable.

2.2.4 L'analyse des trajectoires des personnes passées par le dispositif ALT1 semble montrer une relative inefficacité de cette aide quant à son objectif d'accès à un logement autonome, compte tenu de la pénurie de logements parisiens.

Il est particulièrement difficile d'évaluer l'efficacité de l'ALT1 au regard de ses différents objectifs, qui sont notamment de faciliter la mise en place d'un accueil d'urgence et l'accès à un logement autonome¹⁷⁷, du fait du manque de données. Cependant, la DASS de Paris a mené une enquête au cours du dernier trimestre 2006 auprès des 53 associations alors conventionnées à l'ALT1¹⁷⁸. L'analyse suivante repose sur les bilans de l'ALT1 du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006 fournis par les associations dans le

¹⁷⁴ Cf. point 2.9 de l'annexe 2.

¹⁷⁵ Cf. point 2.4 de l'annexe 2.

¹⁷⁶ Cf. Tableau 4 de l'annexe 4.

¹⁷⁷ Cf. le point A. du 1.2.1.

¹⁷⁸ Cf. Annexe 6.

cadre de cette enquête. Le traitement des données de ces bilans a permis l'obtention de statistiques¹⁷⁹ relatives à la situation précédant l'entrée dans le dispositif (A) et à celle constatée à la sortie du dispositif¹⁸⁰. Si elles ne permettent pas véritablement d'être affirmatif quant à l'inefficacité réelle du dispositif, ces statistiques permettent néanmoins de considérer, que l'ALT1, à Paris, ne remplit pas son objectif de logement autonome (B).

A) Les personnes entrant dans le dispositif ALT1 parisien ont majoritairement des ressources faibles et une situation précaire quant au logement.

Concernant l'entrée dans le dispositif, il apparaît que le secteur associatif était majoritairement à l'origine des demandes d'admission (61,2%)¹⁸¹. Parmi l'ensemble des organismes, les associations en interne furent le plus à l'origine des demandes, soit 45 associations ; même si, en termes d'effectifs, les associations extérieures à celles-ci ont effectué plus d'admissions (35,6%). Plus de la moitié des personnes qui étaient entrées dans le dispositif vivaient auparavant dans des situations très précaires (17,2% provenaient d'un CHU, 14,8% de « la rue », 13,8% étaient à l'hôtel,...)¹⁸². Quant à leurs ressources¹⁸³, elles étaient faibles. Approximativement 17% s'étaient déclarées sans aucune ressource et 23,3% touchaient des minima sociaux (RMI, AAH, API, ASS, minimum vieillesse). Celles qui possédaient un CDI, au moment de l'admission, avaient, pour 43,5% d'entre elles des revenus compris entre 486 et 985 euros et pour 46% entre 986 et 1500 euros par mois. De même, 40,7% des personnes en CDD et 31,4% des personnes en contrats aidés (CAE, CES,...) avaient des ressources inférieures ou égales à 485 euros par mois.

B) Le passage par le dispositif ALT1 ne semble pas permettre l'accès à un logement autonome et une amélioration des revenus perçus.

À leur sortie, les personnes trouvaient un hébergement dans un logement autonome pour seulement 17,2%¹⁸⁴ d'entre elles¹⁸⁵. De même, il n'apparaît pas que le passage par le dispositif ALT1 permette une amélioration des revenus¹⁸⁶. Il est possible de dégager 4 types de trajectoires de personnes passées par le dispositif ALT1 à Paris :

¹⁷⁹ Il convient de manier avec précaution ces statistiques car, même si le taux de réponse fut de 100%, le manque de précisions des réponses de certaines associations a conduit à avoir une catégorie « autres » représentant 24,6% pour le tableau 2 de l'annexe 6, 52,8% pour le tableau 3, 22,4% pour le tableau 4 et 44,8% pour le tableau 5.

¹⁸⁰ Cf. les tableaux statistiques de l'annexe 6.

¹⁸¹ Cf. Tableau 1 de l'annexe 6.

¹⁸² Cf. Tableau 2 de l'annexe 6.

¹⁸³ Cf. Tableau 3 de l'annexe 6.

¹⁸⁴ Contre 29% de personnes sortant des CHRS qui ont pu accéder à un logement autonome (cf. DREES. Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale : premiers résultats de l'enquête ES 2004. *Études et Résultats*, juillet 2006, n° 507).

¹⁸⁵ Cf. Tableau 4 de l'annexe 6.

¹⁸⁶ Les tableaux 3 et 5 de l'annexe 6 sont, en effet, similaires.

- L'ALT1 est une étape dans un parcours d'hébergement pour 18,2% des personnes (12,1% en CHRS, 4,7% en résidence sociale, 1% en maisons relais, 0,4% en CADA) ;
- l'ALT1 est un maillon institutionnel d'accès au logement autonome pour 17,2% des personnes ;
- l'ALT1 a échoué et conduit à un retour à une situation d'hébergement ou de grande insécurité pour 32,3% des personnes (18,3% à l'hôtel, 8,4% en CHU, 4,9% à la rue et 0,2% dans un logement insalubre).
- l'ALT1 a conduit à une situation indéterminée pour 32,3% des personnes (22,4% « autres » et 9,9% d'hébergement chez un tiers).

Les données chiffrées ne sont pas suffisamment fiables (la catégorie « autres » est trop importante) pour évaluer le véritable poids respectifs de ces différentes formes de sortie. Mais il est possible de poser l'hypothèse que la durée et la rigueur des processus d'attribution de logements sociaux à Paris, constituent un frein à l'entrée en masse des personnes transitant dans une solution relevant de l'ALT1 dans le parc locatif social. De ce fait il est possible de supposer, à l'instar de la Cour des comptes¹⁸⁷, qu'à Paris, dans le contexte de pénurie d'offre de logement, la durée de séjour dans un logement conventionné à l'ALT1 s'allonge. Ce constat ne doit pas amener à conclure trop vite à l'inefficacité de cette aide car d'une part l'objectif d'accès à un logement autonome n'est pas son seul objectif¹⁸⁸ et d'autre part elle a de nombreuses qualités autres qui amènent les associations parisiennes à l'utiliser de multiples façons (2.3).

2.3 Les associations parisiennes utilisent de multiples façons l'ALT1 qui ne manque pas de qualités.

Il a été possible de s'entretenir avec des responsables de 7 associations parisiennes ayant des logements conventionnés¹⁸⁹. Elles représentent un « échantillon » du panel large d'associations bénéficiaires de l'ALT1. Ces entretiens ont permis de mieux mesurer le caractère protéiforme de cette aide qui est utilisée de façons diverses (2.3.1) et présente des qualités évidentes (2.3.2).

¹⁸⁷ La Cour supposait, en l'absence de statistiques, que la durée de séjour s'allonge, dans un contexte de pénurie d'offre de logements. (COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 120.)

¹⁸⁸ Elle doit aussi faciliter la mise en place d'un accueil d'urgence. Elle remplit ainsi une « fonction hébergement », sur laquelle semble insister la DGAS, en sus de sa « fonction logement ».

¹⁸⁹ Cf. le point 5.2.2 de l'annexe 5 pour les grilles d'entretien et le point 5.1.4 pour la liste des entretiens (associations).

2.3.1 L'ALT1 est utilisée de façons variées par les associations parisiennes qui rencontrent néanmoins des difficultés communes.

L'absence d'enjeux politiques autour de l'ALT1 et de stratégie collective de mise en œuvre, le cadre réglementaire peu contraignant comme son mode de pilotage souple par la DASS de Paris donnent aux opérateurs un rôle central. De leur projet et de leurs moyens dépendent l'usage de la mesure, les publics accueillis et leurs trajectoires (A). Ils rencontrent néanmoins des difficultés communes dans sa mise en œuvre (B).

A) Les associations parisiennes proposent grâce à L'ALT1 des « produits » (la combinaison locaux et accompagnement social) variés.

Toutes les associations rencontrées ont pensé le dispositif ALT1 d'une façon qui leur est propre. Elles ont un parc de locaux différent (chambres d'hôtel uniquement¹⁹⁰, chambre double et triple en hôtels sociaux¹⁹¹, mixte T1 en diffus et hôtels sociaux¹⁹², mixte chambres d'hôtel et chambres de services loués à titre gracieux par des personnes souhaitant soutenir l'association¹⁹³, mixte studios et chambres d'hôtel¹⁹⁴). Elles exigent ou non une participation financière, qui peut être modulée en fonction du loyer pour couvrir les charges¹⁹⁵, modulée en fonction des revenus de l'hébergé¹⁹⁶, fixe¹⁹⁷, ou très variables selon les cas¹⁹⁸.

*« Pour nous ça doit être une opération blanche. On paye l'hôtel et l'usager paye la différence. Souvent la chambre est à 600 euros maximum, certaines à 550. Donc il reste environ 340 euros pour l'usager. »*¹⁹⁹

*« On essaie d'éviter de demander aux jeunes une participation financière car on a l'impression qu'on leur pique de l'argent. »*²⁰⁰

*« Les personnes ne paient que rarement les 64% restant à notre charge, sauf exception. Les participations vont de 10 euros à 400 euros. On les fait évoluer en fonction de la situation de la personne. »*²⁰¹

Cette participation peut n'avoir qu'une logique financière²⁰² ou alors être demandée dans une perspective éducative, en ayant à l'esprit un objectif de retour dans un logement de droit commun, autonome.

¹⁹⁰ Organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice », et organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel ».

¹⁹¹ Organisme B, une association communautaire dépendant d'une fondation.

¹⁹² Organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement.

¹⁹³ Organisme F, association gestionnaire d'un CHU (CHRS en 2008), spécialisé dans le « public jeunes ».

¹⁹⁴ Organisme G, une association généraliste notamment gestionnaire sur Paris de deux CHU.

¹⁹⁵ Organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice », et organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel ».

¹⁹⁶ Organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement.

¹⁹⁷ Organisme G, une association généraliste notamment gestionnaire sur Paris de deux CHU.

¹⁹⁸ Organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel » et l'organisme B, une association communautaire dépendant d'une fondation.

¹⁹⁹ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 05/07/2007.

²⁰⁰ Président de l'organisme F, gestionnaire d'un CHU (CHRS en 2008), spécialisé dans le « public jeunes ».

²⁰¹ Directrice du service social de l'organisme B, une association communautaire dépendant d'une fondation.

« Dans nos hôtels sociaux le but est d'apprendre à vivre avec d'autres, en commun (parce que les salles d'eau, toilettes et cuisines sont communes), **apprendre à payer un loyer au moyen de la participation**. Il faut préparer la personne à vivre dans un logement en autonomie. De plus, les bailleurs demandent systématiquement les quittances de participations financières pour voir cette autonomie. Elles permettent de faire passer plus facilement les dossiers. La dimension pédagogique est réelle. »²⁰³

L'association peut aussi se contenter de mobiliser des locaux conventionnés à l'ALT1 ou proposer, en plus, un accompagnement social réalisé par des salariés ou des bénévoles.

« On le [l'accompagnement social] fait systématiquement. **Si on se contentait de l'ALT, les échecs seraient nombreux**. On les voit moins souvent qu'en CHRS. Le principe est que l'éducateur référent du séjour en CHRS reste référent de la personne, qui dans une logique ascendante est passée en ALT. »²⁰⁴

« Le personnel des CHU s'est partagé les chambres ALT, même si administrativement l'ALT est rattaché à la rue Saint-Bon. Une personne ALT a un référent bénévole et un référent salarié. On trouve ça important car les bénévoles ont une autre relation avec la personne. Ils peuvent se permettre de faire plus de choses que le salarié. »²⁰⁵

B) Néanmoins, les associations rencontrent des difficultés communes pour la mise en œuvre de l'ALT1.

La première difficulté avancée par les associations est que les coûts de mobilisation des locaux²⁰⁶ sont largement supérieurs aux montants de l'ALT1²⁰⁷. Ceci s'explique par le fait que l'augmentation forte des loyers parisiens n'a pas été compensée par une évolution similaire des plafonds de l'ALT1, restés stables depuis 2004.

« L'ALT couvre à peine 60% de nos loyers ! »²⁰⁸

« L'ALT représente 36% de nos dépenses réelles. Des chambres de 10 m² nous coûtent de 800 à 1 000 euros par mois. »²⁰⁹

En conséquence les associations rencontrées disent ne pas pouvoir mobiliser de logements de grandes tailles, et donc être obligé de privilégier les personnes seules au détriment des familles ; et avoir du mal à trouver des hôtels peu chers proposant néanmoins des prestations acceptables.

« Au départ on souhaitait conventionner des chambres d'hôtel et des studios. Maintenant notre objectif est de supprimer les chambres d'hôtel et de ne garder que des studios conventionnés car les chambres d'hôtel sont chères sur Paris pour peu de qualité -ce sont des marchands de sommeil- et dans ces hôtels il n'y a que des personnes en difficulté -bruit, bagarres,...-. »²¹⁰

²⁰² Organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice », et organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel ».

²⁰³ Responsable du service hôtel social de l'organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement.

²⁰⁴ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 05/07/2007.

²⁰⁵ Responsable de l'antenne SDF de l'organisme G, une association généraliste gestionnaire sur Paris de deux CHU.

²⁰⁶ Loyers versés par l'association au propriétaire, notamment.

²⁰⁷ L'évaluation de 1999 faisait déjà ce constat (ACADIE. *Le fonctionnement de l'ALT à Paris. Rapport de synthèse*. p. 23).

²⁰⁸ Responsable du service hôtel social de l'organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement.

²⁰⁹ Directrice du service social de l'organisme B, une association dépendant d'une fondation.

²¹⁰ Responsable de l'antenne des SDF de l'organisme G, une association généraliste gestionnaire sur Paris de deux CHU.

« Nos logements conventionnés à l'ALT [chambres d'hôtels exclusivement] sont d'environ 9 m². Ca dépend des chambres, entre 9 et 12 m², disons. Les WC sont sur le palier. Les conditions sont spartiates. »²¹¹

La seconde difficulté, relevée au cours des entretiens, est celle de la sortie vers un logement autonome, rendue malaisé notamment du fait de la pénurie de logements sociaux.

« En 5 ans, nous avons eu deux fonctionnements de l'ALT. Le premier, entre 2003 et 2005. Elle était donné aux personnes ayant eu un parcours d'insertion important et arrivées "en fin de course". Une participation financière était alors demandée ainsi que la présence à un rendez-vous hebdomadaire au minimum. Mais on s'est rendu compte qu'on ne pouvait pas vraiment utiliser l'ALT comme dernier palier car peu de gens correspondait à nos critères et qu'il y avait peu de sortie vers le logement ; alors même que beaucoup de gens avait besoin d'un toit dans l'urgence. Donc nous avons assoupli nos critères en faisant plus du cas par cas. »²¹²

La troisième difficulté qui fut soulignée est celle de l'isolement induit par le parc souvent diffus de l'ALT1. Les associations moins professionnalisées, fonctionnant plus grâce au bénévolat, disent manquer de moyens pour pallier cet isolement. Il est regretté ainsi que l'accompagnement social ne soit pas financé. La conséquence de cette difficulté est que les associations semblent réserver cet hébergement à des personnes relativement autonomes.

« Nos jeunes sont en grande difficulté. Parfois il arrive que certains qui sont en ALT nous disent se sentir seuls. Ca pose un problème car ils peuvent gamberger. Seulement on n'a pas les moyens de faire un suivi aussi intensif qu'on le souhaite même si nous nous professionnalisons. »²¹³

« En fait on s'est rendu compte que c'est difficile à gérer pour ces personnes. Elles ont du mal à investir les lieux. On répond à la demande matérielle de logement mais elles ont beaucoup d'angoisses et on a du mal à rentrer en contact. Les personnes s'isolent dans les chambres et s'excluent au sein de ce dispositif. Aujourd'hui on donne l'ALT à des personnes plus autonomes. Si les personnes sont encore fragiles et paraissent prêtes à se prostituer de nouveau, on évite l'ALT et on pense à un autre hébergement. »²¹⁴

Cependant notons que cet isolement peut aussi parfois être un atout.

« Les appartements éclatés nous permettent d'éviter une vie sociale imposée. Notre public [les sortants de prisons] souhaite plus avoir un peu de vie privée. En prison ça leur a manqué. »²¹⁵

L'absence de financement de l'accompagnement social, alors même que celui-ci est considéré comme primordial pour que le passage par l'ALT soit positif, est souvent déplorée par les personnes des associations rencontrées.

²¹¹ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 05/07/2007.

²¹² Directeur de l'établissement d'hébergement (CHU) de l'organisme D, association spécialiste du « phénomène prostitutionnel », accompagné de deux travailleurs sociaux s'occupant plus particulièrement de l'ALT1. 14/09/2007.

²¹³ Président de l'organisme F, une association gestionnaire d'un CHU, se transformant en CHRS en 2008, spécialisé dans le « public jeunes ». Un travailleur social était présent au cours de l'entretien. 11 septembre 2007.

²¹⁴ Directeur du CHU de l'organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel ».

²¹⁵ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 25/07/2007.

« On comptait sur l'AGLS pour l'accompagnement social. On avait créé un poste sur l'accompagnement social -notamment pour la recherche d'emploi-. On n'a pas eu cette aide. Donc tout ce travail on le fait en plus de nos tâches : équipes, logistiques, encaissement des participations,... Un travailleur social à temps plein serait l'idéal. C'est vrai on a des personnes qui travaillent. Mais elles ont besoin d'écoute. »²¹⁶

Enfin certaines associations semblent partisans d'une annualisation de l'ALT²¹⁷.

« J'ai écrit à la DASS sur le problème de la mensualisation de l'ALT pour les chambres d'hôtel. Si on se rend compte, pour un mois donné, qu'il n'y a pas un taux d'occupation de 100% sur nos 30 logements, on s'inquiète du paiement en diminution de la CAF puisqu'on ne peut pas produire de factures d'hôtels. Et si un autre mois on a 35 occupants on va être limité par le plafond mensuel de 30 pour le paiement, alors même que sur les deux mois on est dans le plafond. Je plaide donc pour une annualisation du système. »²¹⁸

2.3.2 L'ALT1 à Paris : un dispositif qui ne manque pas de qualités.

A) Une large couverture des besoins permettant d'élargir les missions assurées par les associations.

Les entretiens réalisés ont permis d'apprécier que ce dispositif permet de couvrir un large éventail de réponses et de faire face à des situations diverses : de la réponse à l'urgence²¹⁹ à la participation à un projet d'insertion.

Elle permet, par exemple, l'accueil d'un nouveau public.

« On a été sollicité dans l'urgence plusieurs fois. En 1995, BUTS, dans le 19^{ème} géré par EMMAÜS, a été fermé pour des raisons de sécurité par la préfecture. Il y avait des familles avec enfants. On a été sollicité pour recevoir ces familles dans les trois hôtels sociaux dont les logements sont conventionnés à l'ALT1. On a accepté de recevoir les enfants. **Or dans nos critères d'admission ce n'était pas possible** »²²⁰.

Elle permet aussi de faire face à l'urgence sociale, comme dans le cas de fermeture présenté plus haut, ou de proposer un parcours ascendant après un passage en CHU ou CHRS, ou encore elle peut être pensée comme une période probatoire ou d'attente avant l'admission dans un autre dispositif de l'association (résidences sociales,...).

« Pour vous donner un exemple d'utilisation en réponse à l'urgence²²¹. Une fois, une famille avec trois enfants s'est retrouvée à la rue, à la suite d'une expulsion. La

²¹⁶ Responsable du service hôtel social de l'organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement.

²¹⁷ Actuellement « le montant de l'aide est liquidé chaque mois en fonction de la capacité d'hébergement effective, justifiée par l'organisme pour la totalité du mois, dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention. L'aide est versée mensuellement, à terme échu, par les caisses d'allocations familiales » (art. R. 851-2 du CSS). Cf. le point 2.6 de l'annexe 2 pour une description détaillée du calcul de l'aide.

²¹⁸ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 25/07/2007.

²¹⁹ Ainsi l'ALT1 a « prouvé son efficacité lors du repli des Français d'Algérie de 1994 à 1997 » (cf. CERISIER-BEN-GUIGA M. L'exclusion sociale dans les communautés françaises à l'étranger. Rapport Paris : 18 juillet 1999).

²²⁰ Responsable du service hôtel social de l'organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement.

²²¹ L'ALT1 a montré aussi sa capacité à répondre à l'urgence quand elle fut mise à disposition, lors d'inondations en 2002 et 2003, par la DDASS du Gard pour le bénéfice d'une association qui a pu ainsi mobiliser rapidement des gîtes de vacances, des résidences secondaires et des chambres chez des particuliers (FAPIL. L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL. Paris : FAPIL, 11 septembre 2006).

mobilisation de l'ALT a permis de les accueillir en attendant qu'on leur retrouve un logement »²²²

« On utilise l'ALT pour les personnes ayant un parcours ascendant au sein de notre CHRS. On l'utilise en aval. Exceptionnellement, il peut arriver que le séjour ALT tourne court, par exemple à la suite d'une perte d'emploi. Les personnes devenant moins solvables, elles ne peuvent régler leurs participations financières. Alors la personne retourne en CHRS si elle a tenu ses engagements et n'a pas démérité. »²²³

L'ALT1 – et c'est bien une de ses qualités – ne formate pas la réponse. Elle s'adapte aux différentes manières de traiter la situation de personnes ayant besoin d'aide pour se loger, mais qui, avant toute chose, ont besoin de temps pour faire une pause ou pour mûrir un projet d'avenir. Elle constitue, pour les associations, un moyen de construire, d'étoffer, leur offre d'hébergement et ainsi de disposer d'un éventail d'intervention plus large, même si l'offre d'hébergement conventionnée à l'ALT1 ne représente qu'une partie minoritaire de leur offre d'hébergement (un tiers à Paris en moyenne)²²⁴.

B) Un dispositif remplissant de nombreuses fonctions appréciables.

La malléabilité de l'ALT1 lui offre la possibilité de jouer des rôles appréciables très divers tant du point de vue des personnes accueillies ou de l'offre immobilière que du point de vue des dispositifs d'action en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées et des opérateurs.

Sa mobilisation permet ainsi de faire face à des situations pour lesquelles les solutions sont complexes²²⁵.

*« Une personne en danger de prostitution pourra bénéficier de l'ALT1 ; histoire de ne pas avoir à se prostituer. C'est une **utilisation préventive** très utile. »²²⁶*

*« On utilise aussi l'ALT pour les personnes bénéficiant d'aménagement de peine. Le placement à l'extérieur, par exemple, est souvent prononcé à la fin d'une longue peine. C'est souvent une mesure probatoire par rapport à la liberté conditionnelle. En liberté conditionnelle il n'est plus sous écrou. En revanche, en placement à l'extérieur, il est toujours sous l'autorité de l'administration pénitentiaire et donc toujours sous écrou. **Ce public "placement à l'extérieur", on le refuse en CHRS²²⁷ car on ne veut pas en faire un lieu d'aménagement de peine. Donc on utilise l'ALT.** »²²⁸*

Pour les bénéficiaires, l'ALT1 a aussi une fonction de gestion de l'orientation et de l'attente, par exemple avant l'entrée dans une formule d'hébergement ou dans un

²²² Directrice du service social de l'organisme B, une association communautaire dépendant d'une fondation.

²²³ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 25/07/2007.

²²⁴ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions* [en ligne]. Décembre 2000, n° 62, p. 23.

²²⁵ Notons, pour un exemple récent, que « tenant compte des propositions du Docteur Xavier EMMANUELLI et du Préfet Bertrand LANDRIEU, le Gouvernement mobilisera 3 M€ supplémentaires en 2007 (**notamment dans le cadre de l'ALT**) pour qu'un hébergement durable soit offert, dans l'attente d'un logement, aux **salariés** accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence » (CILE. Dossier de presse. Paris : 12 mai 2006, p. 9).

²²⁶ Directrice de l'organisme D, une association gestionnaire d'un CHU, spécialiste du « phénomène prostitutionnel ».

²²⁷ Ceci confirme l'assertion de la Cour des comptes : « les personnes sortant de prison ne parviennent que difficilement à accéder aux CHRS » (COUR DES COMPTES. Rapport public sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 123).

²²⁸ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 25/07/2007.

logement locatif ordinaire du parc privé ou social. Elle peut aussi servir à rendre visible des situations nouvelles, à mettre à distance l'action sociale pour ceux qui le souhaitent (public justice) ou à accueillir des personnes qui sont dans des trajectoires circulaires et opérant des mouvements d'aller et retour entre des solutions provisoires sans rechercher immédiatement l'insertion.

Du point de vue de l'offre immobilière, l'ALT1 peut permettre : la mobilisation d'une offre locative privée « hors marché » (certes limitée car c'est une partie faible apparemment des logements conventionnés et car il y a les contraintes de sortie), de réguler le secteur de l'hôtellerie au mois parisien si des contrôles de salubrité sont effectués, l'élaboration de produits complexes, comme la sous-location + l'ALT ou encore de constituer un parc dédié à l'accueil des personnes en situation précaire en permettant un « retrait » du marché immobilier. L'ALT1 enfin contribue à accroître la porosité avec le parc privé et facilite, dans la mesure du possible, des relogements. Les contacts noués avec des hôteliers, des agences immobilières et des propriétaires privés pour mobiliser une offre en ALT1 permettent de négocier des possibilités de relogement dans le secteur privé. Le maintien de l'occupant dans le logement avec changement de statut (ALT/ALS par exemple²²⁹) facilite cette porosité.

Concernant les dispositifs d'action en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en difficulté, elle peut permettre l'invention de réponses qui font défaut dans la panoplie de l'offre parisienne ou encore de réduire la « pression » sur le parc locatif social parisien qui ne couvre pas la forte demande (cf. *supra* le point A. du 2.1.1).

Enfin il est apparu au cours des entretiens, que malgré des plafonds mensuels jugés trop faibles, l'ALT1 permet aux opérateurs parisiens de sécuriser leur activité d'hébergement en apportant une ressource financière plutôt stable et régulière. Cette stabilité financière est appréciée des opérateurs qui soulignent l'incertitude liée aux subventions.

« La subvention d'hébergement d'urgence, du fait des fluctuations des crédits, on a toujours peur qu'elle ne soit pas reconduite. L'ALT, par contre, même si elle est limitée maintenant, est plus liée au logement. Elle permet de plus se projeter dans l'avenir, même s'il est toujours possible de voir sa convention non renouvelée »²³⁰

²²⁹ « Il peut notamment être envisagé un maintien dans les lieux du ménage en supprimant l'ALT pour le logement concerné et en accordant au ménage un statut locatif de droit commun, éventuellement par le biais d'une sous-location, avec bénéfice des aides à la personne » (CIRCULAIRE du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT, p. 5).

²³⁰ Responsable de l'antenne des SDF de l'organisme G, une association généraliste gestionnaire sur Paris de deux CHU.

3 L'AVENIR DE L'ALT1 : PERSPECTIVES ET PRÉCONISATIONS.

L'ALT1 a toute sa place et son utilité à l'avenir si est affermie sa mise en œuvre (3.2) car elle peut s'adapter aux évolutions récentes de la politique d'hébergement et même élargir éventuellement son public (3.1).

3.1 L'ALT1 peut s'adapter aux évolutions récentes de la politique d'hébergement et élargir éventuellement son public.

Même si l'avenir de l'ALT1 paraît, dans une certaine mesure, incertain, elle peut avoir une place dans les recompositions contemporaines de la politique d'hébergement (3.1.1), voire même élargir éventuellement son public (3.1.2).

3.1.1 L'ALT1 peut s'adapter aux modifications des politiques d'hébergement et de logement malgré son avenir incertain.

A) L'avenir incertain de l'ALT.

En 1998, 83% des personnes accueillies étaient des personnes isolées sans enfant. Les couples sans enfants représentaient 5% et les ménages avec enfants 12%. Les enfants représentaient une minorité (17%)²³¹. La direction de la Sécurité sociale (DSS)²³² s'inquiète, dès lors, de la forte proportion de personnes isolées accueillies grâce à l'ALT1. En effet, la DSS conçoit les politiques relatives à la Sécurité sociale, et assure leur mise en œuvre. Sa mission générale est d'assurer l'adéquation des prestations de Sécurité sociale avec les besoins de la population, tout en veillant à l'équilibre financier des ressources. Ce faisant, en tant que tutelle de la CNAF et de la MSA qui financent respectivement 48% et 2% de l'ALT²³³, elle se préoccupe du fait que des CAF paient pour une prestation qui ne paraît que peu concourir à la mise en œuvre de la politique publique de la famille.

« La DSS avance que 50% de financement par les caisses, c'est trop au regard des 12% de ménages avec enfants -famille au sens CNAF c'est un couple avec des enfants- que permet d'accueillir l'ALT. Nous nous répondons que les chiffres sont anciens et que cela ne semble pas être la situation actuelle -sauf pour Paris où j'estime le pourcentage à environ 10%- qui semblerait être plus de l'ordre de 20 à 25%. Et puis l'ALT2, ce n'est que des familles. La DSS ce qui l'a mobilisé -pas la CNAF qui ne s'interroge apparemment pas-, c'est que la loi ENL de 2006 ouvre l'ALT au GIP Habitat, à l'EPID et à ADOMA. Elle craignait des dérives. Ce qui est faux car de toutes façon on a une enveloppe limitée »²³⁴

²³¹ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 13.

²³² La DSS est rattachée à la fois au Ministère du travail, des relations sociale et de la solidarité, au Ministère de la santé, de la Jeunesse et des sports et au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

²³³ PLF POUR 2008 N° 189 enregistré à la Présidence de l'AN le 26 septembre 2007 (cf. la justification au premier euro du programme 177 détaillée dans le bleu budgétaire de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances »).

²³⁴ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

Cependant, pour l'instant, la CNAF ne semble pas remettre en question sa participation au dispositif ALT et la difficulté à venir pour l'ALT1 semble provenir bien plus du fait que l'ALT2 soit un « droit de tirage », sans enveloppe limitative²³⁵. Étant donné que ces aides, pour les crédits de l'État, sont financés au sein d'une même action (« Actions en faveur des plus vulnérables ») du programme 177, pour un montant global ; si l'ALT2 est appelée à croître, ce qui est probable²³⁶, alors mécaniquement l'ALT1 verra son montant réduit en proportion²³⁷. Ceci pose d'autant plus question que les DDASS ne font pas fortement connaître de souhaits quant à une augmentation de l'ALT1, comme elles n'ont pas fortement réagi quand la circulaire du 5 décembre 2003²³⁸ plafonnait, au niveau départemental, les dépenses de l'ALT1²³⁹.

*« Il n'y a pas de pression des DDASS pour en demander davantage -sauf le préfet du Rhône et celui du Calvados récemment-. Il y a même des DDASS qui ont dit n'en vouloir pas plus car les associations n'aiment pas que l'accompagnement social ne soit pas automatique. De plus, les préfets-DDASS n'avaient pas véritablement contesté que l'enveloppe soit fermée. C'est à relativiser, c'est quand même une aide demandée. »*²⁴⁰

Et même si une décision du CE²⁴¹ annula le dernier alinéa du point 1.2 en question de la circulaire²⁴², l'enveloppe ALT1 reste bien limitative²⁴³.

Donc l'éventuel retrait de la CNAF, la progression de l'ALT2 alors même que l'ALT1 est effectivement limitée par un plafond départemental, ne semblent pas permettre de prévoir, du moins financièrement, un affermissement de l'ALT1 qui n'a pas vu ses plafonds mensuels de loyer progresser depuis 2004.

²³⁵ « L'aide est forfaitaire et varie en fonction du nombre d'emplacements installés. L'évaluation des besoins pourra être ajustée en fonction du rythme effectif de montée en charge du dispositif dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage dont l'approbation est quasi achevée sur l'ensemble du territoire » (cf. bleu budgétaire du programme 177 annexé au PLF 2008).

²³⁶ 4 622 emplacements en 2005, 10 981 évalué pour 2006 (DGUHC), 13 460 en 2008 (hypothèse PLF 2008).

²³⁷ Cf. le calcul de la prévision 2008 au point 2.1.1 de l'annexe 2. Dans la pratique le montant de l'ALT1 notifié aux régions par la DGAS est pour l'instant maintenu ce qui conduit à ce que l'État « s'endette » auprès de la CNAF. Il ne peut la rembourser à hauteur de ce qu'il devrait du fait de la part croissante que prend l'ALT2 au sein de l'enveloppe ALT. Il avait été prévu, en 2006, de remédier à cette situation dans une LFR en augmentant, à proportion de l'estimation des besoins en ALT2, les crédits dévolus à l'ALT mais cette disposition ne vit pas le jour.

²³⁸ CIRCULAIRE du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT prévue à l'article L. 851-1 du CSS.

²³⁹ Il était notamment indiqué au dernier alinéa du point 1.2 de la circulaire que « dès que le total des engagements signés aura atteint le plafond départemental que je [le directeur général] vous aurai notifié, vous [les préfets] ne signerez plus de conventions, à moins qu'un organisme ne signe un avenant visant à réduire le montant d'ALT prévu dans sa convention. ».

²⁴⁰ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

²⁴¹ CE, « FAPIL contre LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT », 2 février 2005.

²⁴² Car le préfet « ne saurait légalement refuser la signature d'une convention avec une association **au seul motif** que le total des engagements correspondant aux conventions déjà signées avec d'autres organismes dépasserait le montant des crédits disponibles » (CE, « FAPIL contre LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT », 2 février 2005).

²⁴³ « La FAPIL était contente car elle avait l'impression d'avoir gagné. Mais **la décision du CE n'a strictement rien changé**. Simplement ce que ça change, c'est que les préfets, les DDASS, ne peuvent pas répondre à un organisme on ne vous conventionne pas parce qu'on a plus d'argent. En principe ce que doivent faire les DDASS c'est de répartir leur enveloppe en fonction de critères qui sont la qualité des organismes, etc. et pas en disant on dépasse l'enveloppe » (Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS).

B) L'ALT1 peut trouver une place dans les évolutions récentes des politiques du logement et de l'hébergement (DALO, plan triennal d'action, PARSA).

Promulguée dans l'urgence pour répondre à la mobilisation en faveur des sans-abri, orchestrée par l'association « Les Enfants de Don Quichotte », la loi du 5 mars 2007 dispose que dorénavant il existe un droit au logement et à l'hébergement opposable²⁴⁴ aux préfets de département. Concrètement, ce droit s'exercera selon une procédure en deux temps : d'abord un recours amiable devant une commission départementale de médiation, dès le 1^{er} janvier 2008 ; et ensuite, si cette démarche ne débouche pas sur l'obtention d'un logement, un recours contentieux, dès le 1^{er} décembre 2008, pour les demandeurs « les plus prioritaires » et pour les autres catégories de demandeurs à compter du 1^{er} janvier 2012. L'ALT1 est concernée à plusieurs titres par ce droit au logement et à l'hébergement opposable. Si les logements conventionnés à l'ALT1 ou les personnes accueillies dans ces logements ne sont pas explicitement mentionnés dans la loi DALO ; par contre, le terme « logement de transition » est employé à plusieurs reprises et peut être considéré comme incluant les logements conventionnés à l'ALT1²⁴⁵.

D'abord, au titre du droit au logement, la commission de médiation peut être saisie « sans condition de délai lorsque le demandeur [de logement locatif social], de bonne foi, est dépourvu de logement, menacé d'expulsion sans relogement, **hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition** »²⁴⁶. Dès lors, les personnes accueillies grâce à l'ALT1 pourront se prévaloir de ce droit au logement auprès de la commission et auront toutes les chances de se voir reconnaître « demandeurs prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence »²⁴⁷ par la commission. En effet, celle-ci doit désigner les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires, « au regard notamment des critères généraux de priorité pour l'accès à un logement social »²⁴⁸. Or l'article 86 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale insérait, à l'article L. 441-1 du CCH, « ainsi que de personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition » conduisant à ce que ces personnes, et donc potentiellement celles accueillies dans un logement conventionné à l'ALT1, sont prioritaires pour l'attribution de logements sociaux.

²⁴⁴ L'article L. 300-1 du CCH, inséré par l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007, dite DALO, dispose que « le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3, L. 441-2-3-1 ».

²⁴⁵ « Vous savez dans les textes de loi, les termes sont souvent impropres. Un mot peut être employé pour un autre. Cela dépend de l'auteur du passage [...] Ainsi il est possible de comprendre le terme "logement de transition" comme incluant l'ALT ». (Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS).

²⁴⁶ Art. L. 441-2-3 du CCH modifié par la loi, dite DALO, du 5 mars 2007.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ CIRCULAIRE UHC n° 2007-33 du 4 mai 2007 relative à l'application des dispositions de la loi DALO.

La sortie de l'ALT1, et donc incidemment la durée des séjours, pourraient être ainsi améliorée. L'ALT1 pourrait, dans le cas où les effets de la loi DALO seraient perceptibles, être véritablement ce lien temporaire entre l'hébergement et le logement de droit commun, qu'elle a du mal à être, notamment à Paris (*cf. supra* le point 2.2.4).

Puis, au titre du droit à l'hébergement, la commission de médiation peut être saisie également « sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, **un établissement ou logement de transition**, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande »²⁴⁹. Et une circulaire du 4 mai 2007²⁵⁰ précise en mentionnant l'ALT que « certaines de ces structures adaptées sont dans le champ de compétence de l'État, qui les conventionne et les finance (CHU, CHRS, logements ALT). Il devrait donc être possible pour le préfet d'y faire admettre les personnes désignées dans un délai raisonnable. ». Dès lors, l'ALT1 se positionne, dans le cadre du droit à l'hébergement opposable, comme un moyen pour le préfet d'éviter la multiplication des recours contentieux qui pourront être déposés, dès le 1^{er} décembre 2008, par toute personne, qui reconnu par la commission comme prioritaire, n'a pas été accueillie. Elle participe aussi, ce faisant, du développement de l'hébergement d'insertion (en IDF notamment) rendu nécessaire par « l'embolisation de l'HU »²⁵¹ due, en partie, à l'instauration du « principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri [accueillies en HU] »²⁵².

Ainsi, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, impose un accroissement²⁵³ et une diversification²⁵³ de l'offre de logement et d'hébergement. L'ALT1 peut participer de cette diversification comme elle peut, dans ce cadre, plus efficacement qu'à ce jour, faire le lien entre l'hébergement et le logement si le délai d'attribution des logements sociaux, qui se situe entre 6 à 10 ans sur Paris en fonction de la taille du logement demandé, diminue. Elle a toute légitimité pour ce faire, un rapport de 2006 indiquant que « cette formule, utilisée à bon escient, présente le triple avantage d'une grande souplesse, d'une capacité de mobilisation rapide²⁵⁴, et d'un caractère peu onéreux pour l'État »²⁵⁵ du fait du cofinancement²⁵⁶. Il préconisait même dans sa recommandation

²⁴⁹ Art. L. 441 du CCH modifié par la loi, dite DALO, du 5 mars 2007.

²⁵⁰ CIRCULAIRE UHC n° 2007-33 du 4 mai 2007 relative à l'application des dispositions de la loi DALO.

²⁵¹ DRASSIF. *Mise en œuvre de la loi DALO appliquée au secteur de l'hébergement en IDF*. PARIS : 29 juin 2007. p. 3.

²⁵² CIRCULAIRE du 19 mars 2007 : mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des sans-abri.

²⁵³ L'art. 2 de la loi DALO modifie l'exigence globale du nombre de places d'HU qui avait été imposé par l'art. 21 de la loi du 21 juillet 1994. (En IDF, ces exigences de 1994 n'ont pu être respectées, Paris ayant été prioritaire. La répartition par commune n'est pas conforme à l'art. 21. *cf.* DRASSIF. *Note relative à la mise en œuvre de la loi DALO*, p. 2). La définition des places d'HU comptées pour construire ce nouveau ratio légal de capacité à atteindre par les communes ou les EPCI, pose question. **La circulaire du 4 mai 2007 semble inclure l'ALT1, tandis la DRASSIF souhaite l'exclure, celle-ci « relevant du logement »** (*ibidem*). Il convient d'attendre des précisions légales ou réglementaires pour savoir la place exacte de l'ALT1 dans ce décompte.

²⁵⁴ Alors que par exemple « un projet de résidence sociale met environ deux ans à aboutir, ce qui correspond à la durée moyenne des opérations de logement social selon la DGUHC » (COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 110).

²⁵⁵ AUTUME (d') C., FOURCADE M., SANSON G. Rapport sur les crédits d' HU Paris : IGA/IGAS : avril 2006, p. 31.

12 de développer l'ALT1 comme alternative à l'hébergement en CHU et en CHRS pour les personnes disposant de l'autonomie nécessaire, condition qui, nous l'avons vu, avait été mise en avant par des associations interrogées.

De même, l'ALT1 pourrait participer, plus qu'elle ne le fait actuellement, aux évolutions qu'imposent le plan d'action triennal 2006-2008 ou le PARS A. À Paris, quand des CHU, percevant l'ALT1 se transforment en CHRS, le choix qui a été retenu est de retirer cette aide, qui est alors redéployée sur d'autres CHU, pour ne garder qu'un financement en DGF. Cependant, à condition d'assouplir, ou d'interpréter librement, la circulaire de décembre 1994²⁵⁷, elle pourrait être conservée pour financer l'hébergement proprement dit, tandis que l'accompagnement social serait financé en DGF au titre du CHRS. Ceci est envisageable dans la mesure où les CHRS peuvent être « avec ou sans hébergement »²⁵⁸. L'ALT1 contribuerait à opérer une distinction financière entre l'accompagnement social et les locaux permettant d'accueillir les personnes concernées. Par la même, elle irait dans le sens d'une des évolutions que la DGAS étudie actuellement qui est cette séparation des sources de financement de l'accompagnement et de l'hébergement²⁵⁹, concourant ainsi à sécuriser financièrement des opérateurs, qui notamment à Paris, sont en proie à des déficits constants. Les limites tiennent à la relative stagnation actuelle des crédits ALT1 et à la complexité du montage.

3.1.2 L'élargissement à de nouveaux publics.

La circulaire du 19 mars 1993²⁶⁰ indiquait que les personnes défavorisées visées par l'ALT sont des « personnes aux ressources très faibles, voire nulles, qui sont normalement désignées comme populations prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du schéma départemental d'urgence ». Il n'y a pas de condition particulière les concernant, si ce n'est que les personnes

²⁵⁶ En effet ceci est flagrant si les plafonds mensuels de l'ALT1 (cf. point 2.5 de l'annexe 2), dont 50% sont à la charge de l'État, sont comparés (par exemple un an de chambre simple sur Paris coûte 1 567,5 € à l'État) aux coûts nationaux annuels de référence 2007 pour l'État (inscrit dans le bleu budgétaire du programme 177, cf. PLF 2008), qui sont : pour une place hivernale de 3 250 €, pour une nuit d'hôtel de 6 023 €, pour une place d'HU de 7 800 €, pour une place d'HU aux horaires étendus de 10 400 €, pour une place de stabilisation de 11 700 €.

²⁵⁷ La circulaire du 12 décembre 1994 ne rend plus opposable la disposition de la circulaire du 19 mars 1993 qui spécifiait que, pour pouvoir bénéficier de l'ALT, les associations gérant un CHRS devaient constituer une association distincte, seule habilitée à passer convention avec le préfet. « Désormais cette condition ne sera plus opposable et il est admis que des conventions soient passées directement entre le préfet et les associations gérant un CHRS, pour le versement de l'ALT, dès lors que les services du préfet se seront assurés au préalable que les logements pour lesquels l'ALT est demandée constituent des unités autonomes destinées au logement temporaire, distinctes du parc géré par ailleurs par les CHRS et non couvertes par l'aide sociale et que l'association bénéficiaire de l'ALT tient une comptabilité distincte faisant apparaître l'affectation de l'ALT aux logements mobilisés pour l'accueil temporaire ».

²⁵⁸ Cf. le point 8 du I de l'article L. 312-1 du CASF qui définit les CHRS comme étant « les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ».

²⁵⁹ Cette perspective a été évoquée au cours d'une réunion DASS de Paris – DGAS qui a eu lieu au mois de juin 2007.

²⁶⁰ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

étrangères doivent être en situation régulière²⁶¹. Dès lors, il est possible de s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait d'accueillir dans des logements conventionnés des personnes en situation irrégulière (A) et sur la possibilité qu'elle aurait de concourir plus intensément au développement de l'accueil temporaire des personnes handicapées (B).

A) Il ne paraît pas opportun d'accueillir, au moyen de logements conventionnés à l'ALT1, des personnes en situation irrégulière, ou demandeuses d'asile.

Le 14 septembre 2006, la fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) faisait parvenir à la DGAS des propositions pour améliorer le dispositif ALT1²⁶². La FAPIL faisait valoir, que le manque de places en CHU, en CHRS et en CADA, qui peuvent héberger des personnes étrangères en situation irrégulière étant donné que pour les aides sociales à ces prestations la condition de régularité du séjour n'est pas requise²⁶³, commandait l'ouverture de l'ALT1 aux personnes n'ayant pas un titre de séjour d'une durée supérieure à trois mois. Elle soulignait la contradiction qui consiste à exiger de l'ALT1 les mêmes conditions quant à la régularité du séjour que celles demandées pour l'obtention des aides au logement ; alors même qu'elle avait été pensée comme « subsidiaire » à ces dernières. La FAPIL prenait aussi pour soutenir sa demande l'exemple de la DDASS du Rhône. Cette dernière reconnaissait « passer une commande publique auprès des associations » pour qu'elles mobilisent des logements conventionnés à l'ALT1 pour des demandeurs d'asile, en avançant qu'ainsi les « opérateurs répondent à des missions de service public, dans le cadre d'un partenariat contractualisé pour répondre à l'urgence et à la demande d'asile. Cela représente 40,7% du budget global de l'ALT »²⁶⁴. Le haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) souhaitait aussi « l'assouplissement des conditions réglementaires d'attribution » de l'ALT1 par « la suppression des conditions relatives au séjour »²⁶⁵.

Néanmoins il n'est pas évident qu'il faille supprimer ces conditions. D'abord parce que cela ne semble pas être une demande de toutes les associations. Les associations rencontrées soulignaient que l'ALT1 était souvent utilisée dans un parcours ascendant, et que l'urgence seule était plus l'exception. Or il est compliqué d'insérer une personne en situation irrégulière : ouverture de droits rendue difficile, voire impossible ; insertion par le travail improbable, du moins en ne recourant pas au « travail au noir »,... Ainsi, les

²⁶¹ « L'organisme doit s'assurer que les étrangers hébergés au titre de [l'ALT1] sont en possession d'un titre de séjour en cours de validité d'une durée supérieure à trois mois ou d'un récépissé de demande de renouvellement de ce titre. Les étrangers âgés de moins de dix-huit ans peuvent produire, à défaut d'un des documents prévus à l'alinéa précédent, soit un extrait d'acte de naissance en France, soit un visa de long séjour, soit un certificat de contrôle médical délivré par [l'ANAEM] à l'issue de la procédure de regroupement familial et comportant leur nom » (art. R. 851-4 du CSS).

²⁶² FAPIL. *L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL*. Paris : FAPIL, 11 septembre 2006.

²⁶³ Art. L. 111-2 du CASF.

²⁶⁴ FAPIL. *L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL*. Paris : FAPIL, 11 septembre 2006, p. 3.

²⁶⁵ Mesure n°8 du 10^{ème} rapport du HCLPD. L'HU : un devoir d'assistance à personnes en danger. décembre 2004 p. 89.

associations interrogées sur cette question ne paraissent pas enthousiastes à cette éventualité.

« Je suis gêné par le côté systématique d'une telle proposition. Pour les demandeurs d'asile, il y a les CADA. Nous on l'utilise comme un sas. Je ne pense pas qu'on puisse déconnecter l'ALT d'une procédure d'insertion. Dans notre esprit ce n'est pas un droit mais ça s'inscrit dans un parcours d'insertion. »²⁶⁶

De plus, en IDF, des structures d'HU pour les DA (CHUDA), des CPH, des chambres d'hôtels financées sur les crédits de l'HU²⁶⁷ pour les déboutés du droit d'asile paraissent plus à même de remplir ce rôle d'« accueil humanitaire » que les logements conventionnés à l'ALT1. Cependant l'utilisation de cette aide au profit de l'hébergement temporaire des DA ou des étrangers sans titre de séjour reste une question qui ne sera pas complètement réglée tant que l'insuffisance de places en CADA ne sera pas comblée. En effet, selon la DGAS, la proportion des DA dans le dispositif financé par l'ALT1 se situait en 2004 entre 17% et 20%. Les contrôles de la Cour des comptes ont, de plus, bien mis en évidence que les DDASS utilisent les crédits de l'ALT1 pour compenser l'insuffisance des places dans les CADA²⁶⁸.

B) L'ALT1 et la politique du handicap : influence et accueil temporaire des personnes handicapées.

L'article 56 alinéa 3 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a reconnu l'accueil temporaire comme un élément de soutien aux personnes handicapées et à leurs familles²⁶⁹. De nombreux rapports sur la politique en faveur des personnes handicapées préconisaient le développement de cet accueil temporaire comme celui de Vincent ASSANTE, présenté devant le conseil économique et social en 2000²⁷⁰, celui du sénateur Paul BLANC²⁷¹, ou encore celui de Jean-Jacques OLIVIN présenté en avril 2003 à madame la secrétaire d'État aux personnes handicapées²⁷². L'utilité sociale et médico-éducative de l'accueil temporaire, n'est pas véritablement contestée. Il contribue aussi bien à développer ou maintenir les acquis de la personne accueillie, qu'à faciliter ou

²⁶⁶ Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». 25/07/2007.

²⁶⁷ Cf. annexe 4.

²⁶⁸ COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 107.

²⁶⁹ « L'accueil temporaire est défini par voie réglementaire » (art. L. 314-8 du CASF). « L'accueil temporaire mentionné à l'article L. 312-1 s'adresse aux personnes handicapées de tous âges et aux personnes âgées et s'entend comme un accueil organisé pour une durée limitée, le cas échéant sur un mode séquentiel, à temps complet ou partiel, avec ou sans hébergement, y compris en accueil de jour » (cf. le I de l'art. D. 312-8 du CASF).

²⁷⁰ ASSENTE V. Rapport [en ligne]. Situations de handicap et cadre de vie. Paris : Conseil économique et social, 2000.

²⁷¹ BLANC P. Rapport d'information (2001-2002) de M. Paul BLANC sur la politique de compensation du handicap [en ligne]. Paris : déposé le 24 juillet 2002, (p. 142: « Les solutions offertes par les structures d'accueil temporaire sont d'autre part encore trop largement ignorées. Il s'agit des structures offrant un accueil de jour ou encore de la possibilité pour les familles de confier leur enfant pour quelques jours. Leur développement permettrait d'assurer de meilleures transitions entre établissement et domicile, par une insertion progressive dans l'établissement. Un parcours de ce type pourrait notamment être envisagé pour les personnes handicapées vieillissantes, restées toute leur vie à leur domicile »).

²⁷² OLIVIN J-J. L'accueil temporaire des personnes handicapées. Rapport. Paris : GRATH, avril 2003.

préservé son intégration sociale. Cela peut être une période de répit pour les intéressés comme pour les parents²⁷³. Cet accueil peut aussi contribuer à organiser une période de transition entre deux prises en charge, répondre à une situation d'urgence ou pallier à une interruption momentanée de prise en charge. Cependant son essor est freiné par différentes difficultés. Parmi celle-ci il était avancé, en 2003, l'« impossibilité de percevoir l'allocation logement pour des séjours de courte durée alors que cette allocation est une recette en atténuation pour les conseils généraux dans les structures traditionnelles avec hébergement »²⁷⁴. Et il était proposé « la création d'un dispositif **d'Allocation Logement Temporaire Handicap** qui leur permettrait de percevoir cette recette en atténuation habituelle dans le cas des accueils de long terme et de compenser partiellement le manque à gagner généré par les exonérations de participation aux frais consenties aux personnes accueillies temporairement »²⁷⁵. Cela montre que le mécanisme de l'ALT1, sa souplesse, sa simplicité inspire les acteurs d'autres champs que celui de la lutte contre l'exclusion.

Au-delà du fait que cette proposition illustre l'intérêt que peut susciter cette aide, elle nous amène à penser que, au vu des besoins d'accueil temporaire des personnes handicapées, l'ALT1 pourrait très avantageusement concerner plus qu'elle ne semble le faire actuellement les associations mobilisant des logements pour ces personnes. Les personnes handicapées²⁷⁶, sont en effet un des publics prioritaires des PDALPD, ce qui possiblement les inclut dans les limites fixées par la circulaire du 19 mars 1993 à la condition qu'elles, ou leurs familles, aient des ressources très faibles. Le GIHP Aquitaine, par exemple, mobilise des appartements de préparation à la vie autonome pour personnes handicapées physiques. Cette structure assimilée à un foyer occupationnel bénéficie de l'ALT1 au titre de l'insertion²⁷⁷.

Dès lors les DDASS pourraient décider de ne pas faire de cette aide qu'un outil des politiques sociales de l'hébergement mais aussi un instrument de la promotion de l'accueil temporaire pour les personnes handicapées.

²⁷³ Un exemple parmi d'autres des difficultés que peuvent rencontrer l'entourage de personnes peu ou pas autonomes est celui des parents d'enfants autistes. Jean-François CHOSSY dans son rapport de 2003, à la page 11, met en avant « les incidences sur la vie familiale, sur la vie professionnelle (abandon de son travail par l'un des parents), puis [...] les conséquences graves sur la fratrie ».

²⁷⁴ OLIVIN J.-J. L'accueil temporaire des personnes handicapées. Rapport de J.-J. OLIVIN, Paris : GRATH, avril 2003, p. 11.

²⁷⁵ *Ibidem*. Page 18, le rapport précisait « Sur la base du montant actuel de l'ALT et de son complément pour charges qui représentent environ 272,00 €/mois en province, le coût d'une telle mesure est estimé à 3 260,00 € par place et par an. Un développement portant le nombre de ces places à 3 000 dans les deux ou trois années à venir, soit une moyenne de 30 places par département, générerait à terme une dépense de l'ordre de 10 millions d'euros/an. Notons que 3 000 places d'accueil temporaire ouvert correspondent à des services rendus à 15 000 adultes ».

²⁷⁶ Elles sont des personnes prioritaires pour l'attribution de logement locatif social (art. L. 441-1 du CCH) depuis la loi du 21 décembre 2001 relative à la priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap.

²⁷⁷ Cf. OLIVIN J.-J. L'accueil temporaire des personnes handicapées. Rapport. Paris : GRATH, avril 2003, p. 35.

~~3.2 La consolidation de la mise en œuvre de l'ALT1 relève du niveau départemental et du niveau national.~~

L'ALT1 est un dispositif maltraité et peu considéré qui appellerait une attention plus grande. Un IASS ne peut décréter l'augmentation des plafonds mensuels de l'ALT1. Il doit désormais respecter une enveloppe limitative²⁷⁸. De ce fait, il ne peut, à son niveau, encourager, par exemple, un accueil plus important des familles car les associations bénéficiaires auront du mal, du moins à Paris, à mobiliser des logements suffisamment grands. Néanmoins, il peut participer à une réflexion avec le ministère (3.2.2) afin d'améliorer la gestion de l'ALT1 et assurer son emploi efficace au niveau local (3.2.1).

3.2.1 Assurer un emploi efficace, au niveau local, de l'ALT1, nécessite de mieux l'articuler au PDALPD et au SAHI, de prévenir de mauvaises utilisations au moment des conventionnements, et de renforcer les contrôles.

A) L'ALT1, bien qu'étant une aide spécifique, n'est pas pour autant indépendante des autres dispositifs du logement et de l'hébergement et doit donc être articulée avec le PDALPD comme avec le SAHI.

L'ALT1 est une mesure souple, peu normée. Dès lors, il en résulte une possibilité d'appropriation et de réinterprétation locale de la mesure par les acteurs qui la mettent en œuvre en fonction de leurs logiques d'action et de la situation particulière de leurs marchés immobiliers. Or l'élaboration des schémas et plans est justement l'occasion de s'entendre sur le sens à donner aux dispositifs locaux des politiques de l'hébergement et du logement. Ceci est primordial car « faire une politique, ce n'est [...] pas "résoudre" un problème, mais construire une nouvelle représentation des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'État »²⁷⁹. En proposant une représentation partagée des groupes sociaux concernés (les exclus, les personnes ayant des difficultés à accéder au logement), une idée du problème (l'exclusion, l'accès au logement à Paris) et une théorie du changement social (description des orientations et actions prioritaires à mener), le SAHIP²⁸⁰ et le

²⁷⁸ Le HCLPD lui préconise le « décontingement » de l'ALT1 car « rien ne justifie que cette forme d'aide au logement ne fonctionne pas à guichet ouvert, comme l'allocation logement et l'APL » (mesure n°8 du 10^{ème} rapport du HCLPD. p. 89.).

²⁷⁹ MULLER P., SUREL Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien, octobre 2000. p. 31.

²⁸⁰ Une circulaire du 14 mai 1991 redéfinissait les missions des CHRS et à cette occasion, au lieu de coordonner l'insertion sociale et l'insertion par le logement, demandait d'élaborer des schémas départementaux d'hébergement et de réadaptation sociale, indépendamment des PDALPD créés par la loi du 31 mai 1990. Elle a impulsé la mise en œuvre d'une 1^{ère} génération de schémas centrés sur les seuls CHRS (le schéma parisien des CHRS date de juillet 1995). Puis, l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 imposa aux préfets d'établir, au plus tard le 31 décembre 1994, un plan départemental pour l'HU. Ce plan devait être établi à partir d'une analyse des besoins, en respectant toutefois des capacités minimales en fonction de la taille des agglomérations. Ni la loi, ni la circulaire d'application (circulaire du 3 août 1994 relative aux plans d'hébergement d'urgence) ne spécifiaient ce qu'il fallait entendre par « HU », si ce n'est pour préciser que les locaux devaient présenter « des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine ». La mise en œuvre de ces plans n'a pas fait l'objet de suivi (HCLPD. 10^{ème} rapport du HCLPD. Paris : HCLPD, décembre 2004. p.46). La loi du 29 juillet 1998, marquant la volonté d'une intervention plus globale, a fait apparaître la nécessité d'intégrer dans un même document l'ensemble de

PDALP²⁸¹ sont bien porteurs des référentiels sectoriels²⁸² ou paradigmes qui guident la politique publique d'AHl et la politique publique du logement à Paris. Ils sont issus de ce processus cognitif (recherche de définitions communes,...) et de ce processus prescriptif (construction des orientations et actions prioritaires,...) caractéristiques de cet espace de sens qu'est le référentiel conceptualisé par Pierre MULLER²⁸³.

D'une façon générale, comme plus spécifiquement à Paris, « l'articulation avec les PDALPD est faible, voire inexistante, ce qui rend plus difficile l'intégration de l'ALT dans la problématique d'accès au logement »²⁸⁴. Or l'article 65 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu aux personnes logées temporairement le bénéfice des dispositions du PDALPD. C'est donc le cas des mesures d'accompagnement social financées par le FSL. À Paris, « les mesures d'ASLL financées par le FSL n'ont pas vocation à favoriser le maintien ou l'accès des ménages à des logements qui ne seraient pas décents et indépendants et qui ne seraient pas susceptibles d'ouvrir droit à une aide au logement (AL ou APL). Aucun financement au titre de l'ASLL ne peut donc être alloué dans le cadre du FSL pour l'accompagnement de ménages hébergés dans des CHU, des CHR, des centres maternels ou dans tous les logements **ou structures relevant de l'ALT dont l'offre d'hébergement est inférieure à six mois.** »²⁸⁵. Ainsi le FSL parisien, outil du PDALPD, semble écarter l'ALT1, pour l'accompagnement des ménages, du moins si la durée d'hébergement est inférieure à six mois. Si l'exclusion des CHR, CHU,... peut se justifier ; l'ALT1 pourrait être mieux concernée par les mesures d'ASLL du FSL parisien car un des objectifs de ces mesures est de « permettre l'accession la plus rapide au logement définitif, lorsqu'il s'agit de ménages bénéficiaires de logements temporaires »²⁸⁶. La meilleure articulation de cette aide avec les FSL, et donc avec les PDALPD, aurait pour avantage, par exemple, de donner des solutions aux associations cherchant à financer l'accompagnement social mené dans le cadre de cette aide. Soulignons aussi que si les besoins sont repérés et analysés au sein du comité de pilotage du PDALPD, elle devrait assurément, de façon

l'offre d'hébergement et les outils de la veille sociale (soit, au début 2000, plus de 10 000 places à Paris). Une circulaire du 30 décembre 1998 a posé les premières bases de la démarche de l'élaboration des SAHl. La circulaire du 10 septembre 1999 (complétée par la circulaire du 10 octobre 2000) prévoit que les SAHl sont établis au niveau départemental et mis en perspective au niveau régional.

²⁸¹ Les PDALPD arriveront à échéance le 31 décembre 2007. L'élaboration des nouveaux plans s'effectuera en tenant compte de la loi du 13 juillet 2006 qui leur a fixé pour objectifs prioritaires de développer l'offre de logements pour les plus démunis, coordonner les attributions prioritaires de logements sociaux, prévenir les expulsions locatives, lutter contre l'habitat indigne, articuler les actions avec le FSL. Un décret du 29 novembre 2007 précise le cadre et la procédure d'élaboration des nouveaux plans par les **préfets et les présidents des conseils généraux.**

²⁸² « A chaque fois le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel » (MULLER P. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1990. p. 63). Un référentiel sectoriel s'applique, lui, à un champ restreint où la définition des frontières fait l'objet de conflits permanents en liaison avec les controverses sur le contrôle de l'agenda politique, dont « l'affaire du Canal Saint-Martin » est un exemple.

²⁸³ Cf. par exemple, MULLER P. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1990.

²⁸⁴ BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. p. 22.

²⁸⁵ CONSEIL DE PARIS. *Règlement intérieur du FSL adopté le 25 septembre 2006*. BDODP, 17 octobre 2006. p. 16.

systematique, être positionnée dans l'arsenal des moyens offerts par ce plan car la population cible de l'aide est bien celle du PDALPD. Ceci permettrait que les acteurs connaissent mieux et utilisent les logements conventionnés à l'ALT1.

La circulaire du 10 septembre 1999 relative aux SAHI cite l'ALT comme faisant partie du « noyau dur » de ces schémas. S'il est vrai que le SAHIP 2000-2005 intègre l'ALT1²⁸⁷, elle est faiblement articulée aux autres dispositifs de l'hébergement car elle se veut une aide spécifique. Sa spécificité est certaine mais il pourrait être opportun, en prenant garde de ne pas restreindre les utilisations possibles, dans le cadre de l'élaboration du nouveau SAHI à Paris qui devrait commencer en 2008, de décrire certains des montages possibles : ALT1 en aval ou en amont d'un CHRS, CHU ; baux glissants...

Finalement l'ALT1 doit être fortement arrimée et aux PDALPD et aux SAHI pour pouvoir effectivement articuler logement et hébergement, non pas comme passage obligé, mais comme solution pour des personnes identifiées afin d'assurer la continuité de leur parcours vers le logement. Parvenir à ceci ce serait aussi contribuer à lever, au niveau local et en fonction des besoins locaux, les ambiguïtés de cette aide et à prévenir sa marginalisation.

B) Le conventionnement initial et les renouvellements ultérieurs sont l'occasion pour l'IASS d'apprécier quel sens donner localement à l'ALT1, même si la liberté associative doit être respectée et s'il convient de ne pas trop rigidifier ses conditions d'utilisation.

Les associations sont les principaux maîtres d'œuvre des politiques sociales en France. Cela est vrai particulièrement pour la politique de l'hébergement. Leur importance est telle que certains auteurs parlent de « subsidiarité inversée »²⁸⁸ pour décrire cette situation où les associations, fortes de leur légitimité et de leur visibilité médiatique, contraignent souvent l'État à intervenir. Concernant l'ALT1, le conventionnement²⁸⁹ est assurément le moment où l'IASS, chargé de le préparer, peut influencer sur l'utilisation future de cette aide et « remettre ainsi à l'endroit » la subsidiarité.

C'est d'abord le moment où l'association à conventionner est choisie. Il faut sérier les différentes demandes déposées²⁹⁰ en sachant que les textes laissent une grande liberté

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ DASS DE PARIS. *Le SAHI à Paris 2000-2005*. Paris : DASS, août 2002, p. 47.

²⁸⁸ Cf. PAUGAM S. *La société française et ses pauvres*. Paris : PUF, 1993. p. 14 (*in*. BRUNETEAUX P. Vide juridique et renvois arbitraires dans les CHU parisiens. *Revue de droit sanitaire et social*, novembre-décembre 2007, n° 6, p. 966).

²⁸⁹ Cf. point 2.3.4 de l'annexe 2.

²⁹⁰ « La demande [d'ALT1] est déposée par l'organisme auprès du préfet du département et instruite par ses services. Elle comporte un état descriptif des différentes formes d'hébergement envisagées » (art. R. 851-1 du CSS).

pour cela²⁹¹, même si l'association doit avoir pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées (art. L. 851-1 du CSS). Il faut s'attacher à ne pas restreindre le conventionnement à un type d'associations. Mais **l'effet d'aubaine** que peut produire l'ALT1 doit être restreint. En effet l'évaluation de 1999 comme les entretiens menés dans le cadre de ce mémoire témoignent que parfois l'effet solvabilisateur de cette aide paraît l'emporter sur l'objectif de logement des plus démunis, sans retombée réelle donc sur le droit au logement pour tous. Il est assez difficile au moment du conventionnement initial d'apprécier la capacité d'un organisme à s'emparer de l'ALT1 pour en faire plus qu'une simple ressource financière. Les renouvellements des conventions peuvent être, par contre, l'occasion de privilégier, au vu de l'utilisation antérieure de la mesure, les associations investissant le dispositif²⁹². Cela ne signifie pas que les associations ne proposant pas d'accompagnement social avec l'ALT1 ou alors un accompagnement réduit à sa plus simple expression, comme souvent apparemment pour les petites associations de bénévoles, doivent être écartées. Celles-ci peuvent en effet proposer une solution adéquate pour un public cherchant plus à se loger temporairement qu'à s'inscrire dans une logique d'insertion : personnes très désocialisées refusant tout accompagnement ou au contraire personnes très insérées ayant des difficultés ponctuelles – ruptures familiales,...-, etc. Par contre, il est possible d'entrevoir, en s'entretenant avec les responsables associatifs par exemple, si seule la solvabilisation est recherchée.

Le renouvellement des conventions est aussi l'occasion d'inciter les organismes bénéficiaires à changer de logements, dans la mesure du possible, pour éviter la stigmatisation des occupants. Un des grands atouts de l'ALT1 est le fait que rien ne peut distinguer, par exemple aux yeux des voisins, une personne occupant un de ces logements conventionnés et une personne louant dans le droit commun. Cet hébergement individualisé est très peu stigmatisant et ainsi rapproche du logement locatif ordinaire, du parc social ou non. Par contre une rotation rapide de personnes en difficulté dans un même logement peut favoriser une stigmatisation des occupants. Afin d'éviter ceci, l'inspecteur renouvelant une convention doit encourager l'organisme bénéficiaire à

²⁹¹ Le préfet apprécie « la pertinence de la demande de conventionnement à l'ALT au regard des besoins des publics et des autres solutions possibles de logement temporaire (résidence sociale, location / sous location) qui ouvrent droit au bénéfice pour l'occupant des aides au logement (AL, APL) » (cf. la circulaire du 5 décembre 2003) et s'attachera à signer des conventions prioritairement avec les « associations :

- dont l'action est reconnue localement dans la mise en œuvre du droit au logement (association active lors des campagnes pauvreté-précarité, participant effectivement à la mise en œuvre du PDALPD, du programme départemental d'insertion ou partie prenante du schéma départemental d'urgence prévu par la circulaire du 14 mai 1991 relative au CHRS) ;
- qui offrent des capacités réelles d'accueil sans se limiter à servir d'intermédiaire entre l'offre et la demande ;
- dont l'état des comptes et la qualité des responsables permettent de garantir un minimum de pérennité et de qualité dans la prestation offerte (qualité des locaux, de l'accueil, du suivi des personnes » (circulaire du 19 mars 1993).

²⁹² Les différentes orientations, que l'établissement d'hébergement (CHU) de l'organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel » donna à son utilisation de l'ALT1 (critères de ressources économiques, puis critères plus souples,...) montre, par exemple, une utilisation réfléchie de l'ALT1 qui est pensée comme complémentaire des autres places d'hébergement de l'établissement.

mobiliser d'autres locaux. De plus, il est important de rappeler, à ce moment, à l'association bénéficiaire la possibilité de maintenir l'occupant dans le logement en effectuant un changement de statut (baux glissants ou autres)²⁹³. Celui-ci n'est pas toujours recherché, notamment par les plus petites associations qui doivent alors trouver un autre logement ou perdre la ressource procurée par le dispositif. « Il est en réalité assez peu fréquent »²⁹⁴. Les organismes rencontrés considèrent toutefois qu'il leur est plus facile de trouver un nouveau logement, qu'à l'hébergé d'en chercher un.

Le conventionnement initial, lui, peut être l'occasion de s'entendre avec l'association sur les conditions d'attribution et d'occupation des locaux, tout en respectant la liberté associative. L'inspecteur devra alors faire du cas par cas en fonction des projets associatifs. Par exemple, si la durée d'occupation est indicative et que les difficultés de sortie vers un logement autonome dans le contexte parisien sont réelles, il faut faire prendre conscience à l'association combien il est nécessaire de réfléchir à la formalisation d'un processus de sortie²⁹⁵ : à partir de quand la question de la sortie se pose-t-elle, qu'est-ce que l'on décide pouvoir justifier une prise en charge plus longue que la normale, doit-on se fixer un temps maximum de prise en charge à ne pas dépasser, si oui, doit-il être différencié selon la catégorie de public concerné, comment doit être conduit l'entretien précédant une sortie... Un cahier des charges relatif à la procédure de sortie peut apparaître comme trop rigide devant la multiplicité des situations dont à affaire un établissement d'insertion. Cependant, il peut être aussi un des moyens parmi d'autres de rendre la sortie plus aisée à accepter pour une structure. Tout comme il peut être un moyen d'affirmer que l'échec dans un parcours d'insertion est une modalité normale du travail effectué dans un établissement, et qu'il doit être à un moment ou à un autre reconnu par la structure comme inévitable. Ce conventionnement initial peut aussi être le moment où les modalités de l'accompagnement social, qui peut être fait en réseau, ou en interne, le contrat individualisé valant titre d'occupation ou l'éventuelle participation financière sont explicités.

Si le conventionnement permet d'éviter que l'ALT1 ne soit qu'un instrument financier, l'écueil principal à éviter est celui de vouloir trop préciser les modalités de sa mise en œuvre. Parmi les principaux avantages de ce dispositif, il faut souligner sa souplesse, sa plasticité et sa rapidité de mise en œuvre. À trop l'encadrer au moment du conventionnement le risque serait de le rigidifier.

²⁹³ « Il peut notamment être envisagé un maintien dans les lieux du ménage en supprimant l'ALT pour le logement concerné et en accordant au ménage un statut locatif de droit commun, éventuellement par le biais d'une sous-location, avec bénéfice des aides à la personne » (CIRCULAIRE du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT p. 5.).

²⁹⁴ DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'ALT. *Recherches et prévisions*. Décembre 2000, n° 62, p. 25.

²⁹⁵ Formalisation qui pourra trouver sa place dans le document valant titre d'occupation (art. 5 de la convention-type).

- C) Les contrôles en cours de conventionnement permettent aussi d'assurer un emploi efficace de la mesure au niveau local.

Le moment du conventionnement est primordial pour la mise en œuvre de l'ALT1. Cependant les DDASS, et donc la DASS de Paris, peuvent aussi intervenir entre deux conventions. Une majorité des locaux conventionnés à Paris semblent devoir être des chambres d'hôtel. Or la DGUHC indique qu'au niveau national, mais c'est encore plus vrai à Paris, « faute d'un parc quantitativement suffisant et de bonne qualité, les clients paient souvent trop cher une offre médiocre voire inacceptable »²⁹⁶ pour ces hôtels. Et les normes de salubrité à respecter pour l'ALT1 sont minimales²⁹⁷. Il est envisageable, dès lors, de faire plus systématiquement signer aux hôteliers une « charte qualité » hôtelière²⁹⁸. Celle-ci est pour l'instant, plus fréquemment utilisée par le service urgence sociale et intégration de la DASS (CHRS, CHU, CADA, veille sociale, aide alimentaire) qui est à l'origine de sa rédaction. Les hôteliers les plus fréquemment mis à contribution par les associations bénéficiaires de l'ALT1 pourraient se voir proposer de signer cette charte, qui n'a bien sûr pas de véritable portée juridique. Celle-ci est plus de l'ordre de l'incitatif. Elle est un moyen de réguler l'offre hôtelière bon marché. De plus, comme pour les locaux autres que ceux en propriété ou en location la convention-type de 1993 indiquait que « des vérifications sur pièce et sur place pourront être diligentées par le Préfet ou la caisse d'allocations familiales »²⁹⁹, des contrôles ponctuels sur place pourraient être menés. Ceux-ci permettrait d'une part de s'assurer « du respect des normes de salubrité et de la conformité des hébergement à la déclaration figurant à l'annexe 1 de la convention pour les nouveaux hébergements », et d'autre part de construire une estimation des prix pratiqués. Cette estimation devrait aider les associations à négocier le prix le plus juste avec les hôteliers qui semblent pratiquer des tarifs assez variables pour des prestations comparables. Enfin si « aucune norme de peuplement n'a été précisée » pour les locaux conventionnés à l'ALT1, ces contrôles ponctuels sur place pourraient aussi être l'occasion « d'être vigilant dans ce domaine de manière à ne pas cautionner des abus éventuel »³⁰⁰.

Ces contrôles sur place sont bien entendu à penser comme complémentaires des contrôles sur pièce³⁰¹, permettant de mesurer l'éventuel « dépassement abusif de la

²⁹⁶ COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 108.

²⁹⁷ « En application du I de l'article L. 851-1, peuvent seuls faire l'objet d'une convention les hébergements comportant un poste d'eau potable et un WC à proximité immédiate ; et un moyen de chauffage adapté au climat » (art. R. 851-3 du CSS).

²⁹⁸ La « charte qualité » doit être signée par les établissements hôteliers qui accueillent les personnes et les familles hébergées sur demande ou avec l'aide des pouvoirs publics ou des opérateurs sociaux qu'ils mandatent.

²⁹⁹ Art. 3 de la CONVENTION-TYPE (Annexé à la circulaire du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT).

³⁰⁰ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁰¹ « l'association est également tenue de fournir au ministre chargé du logement ou à son représentant ainsi qu'au ministre chargé des affaires sociales ou à son représentant ou aux membres des corps d'inspection de l'État toutes les informations et tous les documents nécessaires au plein exercice du contrôle de l'application de la présente convention » (article 10 de la CONVENTION-TYPE annexé à la circulaire du 19 mars 1993).

durée moyenne de séjour »³⁰², et que la vacance n'est pas supérieure « en moyenne, pour l'association, [à] 20% des locaux mobilisés. »³⁰³.

Le but n'est pas d'être systématique dans la réalisation de ces contrôles mais plutôt d'espérer que l'échantillon contrôlé permette de réguler l'ensemble. Une renégociation de convention, voire un déconventionnement, peut inciter les autres opérateurs à mieux interroger leurs pratiques.

3.2.2 Au niveau national, la nature et les outils d'évaluation de l'ALT1 pourraient être repensés, alors même que les aménagements souvent évoqués du cadre financier actuel ne semblent pas envisageables ou opportuns.

A) Il est possible d'envisager des évolutions concernant sa nature même.

Si limiter le recours à l'ALT1 aux situations d'urgence et pour une durée déterminée³⁰⁴, se heurterait à l'insuffisance de solutions de logement définitif, dont l'hébergement en ALT1 est en général plus proche que l'hébergement en CHU, voire en CHRS ; les deux fonctions de l'ALT1, accueil d'urgence et accès à un logement ordinaire, devraient sans doute être mieux distinguées. Dans l'un et l'autre cas, la nature des prestations apportées par les organismes et leurs besoins sont différents. C'est seulement à partir de cette clarification que peuvent être plus exactement examinés les besoins de suivi et d'accompagnement des personnes ou la couverture des dépenses de logement. Cependant, et c'est important, répondre à ces besoins ne doit pas conduire à faire de cette aide un simple palliatif. Elle ne doit pas être pensée pour pallier des carences, qu'il s'agisse d'un défaut de places en CHRS, en structure spécialisée (en effet les entretiens réalisés révèlent une demande d'accompagnement social presque systématique, alors même que celui-ci n'est pas toujours souhaitable, cf. *supra* le point A. du 3.2.1), comme des difficultés d'accès au logement ordinaire ; même si, dans la pratique, elle est souvent le révélateur des dysfonctionnements et manques de l'offre d'hébergement (manque de places, notamment en région parisienne ; inadaptation des prestations,...) et des difficultés d'accès au logement. Le risque est que son coût peu élevé pour l'État incite à ne voir en elle qu'un moyen de répondre aux forts besoins d'hébergement sans trop consommer de crédits du programme 177.

Enfin si la Sécurité sociale se retire du dispositif, il serait possible d'envisager un changement de nature pour l'ALT. Elle pourrait devenir une simple subvention, qui pour sa partie ALT1 pourrait être liquidée, et conventionnée par les DDASS, et qui pour sa

³⁰² CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁰³ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

partie ALT2 pourrait être liquidée, et conventionnée par les DDE qui réalisent déjà le contrôle technique des aires d'accueil. Le dispositif se verrait ainsi simplifié et clarifié.

Cependant avant de réfléchir au passage éventuel à une subvention, il est important de s'interroger sur les évolutions possibles de l'organisation financière de l'ALT1.

B) Les aménagements du cadre financier actuel (paiement intégral des vacances, « décontingement », annualisation et normalisation de la participation financière) ne semblent pas envisageables ou opportuns.

Les premières interrogations concernent le paiement. La constatation de la dette est subordonnée à la justification de la mobilisation des logements conventionnés à l'ALT1. Il est parfois avancé que la liquidation de l'aide pourrait dépendre, au contraire, de l'occupation effective. Cela ne paraît pas souhaitable, si les objectifs de l'aide sont maintenus en l'état, car une vacance minimale est nécessaire afin que des locaux soient effectivement disponibles pour accueillir en urgence des personnes ou familles. La réduction du nombre de locaux conventionnés lorsqu'il apparaîtra que la vacance a dépassé en moyenne, pour l'organisme, 20% des locaux mobilisés³⁰⁵ est un moyen suffisant pour éviter les abus. En sens inverse, il ne paraît pas indispensable pour maintenir le parc disponible à la demande de financer entièrement le logement conventionné lorsque celui-ci est vacant. Ceci était une demande de la FAPIL qui estimait nécessaire de compenser ainsi l'absence de participation financière lors d'une vacance³⁰⁶. Le paiement actuel de la vacance, avec une tolérance de 20%, semble donc être un bon compromis entre l'incitation à l'occupation des locaux et la possibilité d'accueillir en urgence des personnes.

De même, les pouvoirs publics ne semblent pas prêts à « décontingenter » l'ALT1, comme le recommande le HCLPD, ou encore à annualiser son paiement³⁰⁷, comme c'est le souhait de certaines associations rencontrées. Dans ce dernier cas il est avancé que « cette annualisation dénaturerait l'ALT, la privant de sa spécificité d'allocation en la rapprochant d'une subvention avec tous les risques de fluctuation qui pourraient en découler »³⁰⁸.

³⁰⁴ Proposition de la Cour des comptes à laquelle la DGAS s'est opposé (COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 191.)

³⁰⁵ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³⁰⁶ « Lorsque le logement conventionné est vacant celui-ci devrait être entièrement financé par l'ALT. En effet, la vacance entre deux ménages ou entre la captation et l'installation du ménage est admise par la circulaire du 19 mars 1993 qui prévoit un taux acceptable de 20% du parc. Le conventionnement étant attaché au logement, l'ALT permet dans une moindre mesure de financer cette vacance durant laquelle **aucune participation financière d'un ménage ne peut être acquittée. Ce financement doit donc atteindre 100% afin de maintenir le parc disponible à la demande.** » (FAPIL. *L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL.* Paris : FAPIL, 11 septembre 2006, p. 5.).

³⁰⁷ Il faudrait pour cela un décret en conseil d'État.

³⁰⁸ Courriel du 4 septembre 2006 de la DASS de Paris au directeur de l'organisme A, CHRS « public justice ».

Enfin Il a été entrevu la possibilité d'une circulaire cadrant la participation des personnes accueillies³⁰⁹. Les associations parisiennes, comme sans doute les autres organismes français, ont des pratiques diverses : participation en fonction du revenu, fixe,... Il fut envisagé d'harmoniser ces pratiques, en la rendant obligatoire et en la modulant en fonction des revenus qui seraient obtenus à la suite d'une démarche déclarative. En l'absence de revenus, la participation serait de zéro ; alors que son montant maximum pourrait être ce que la personne aurait à payer si elle percevait une aide au logement. Néanmoins, il ne semble pas souhaitable de procéder à une telle harmonisation. Il est fort possible qu'une sélection des publics (ceux qui peuvent payer, ce qui ne peuvent pas payer) se systématiserait alors. De plus une participation ainsi normalisée devrait être modulée en fonction du logement, comme c'est le cas pour les aides au logement. Or les locaux conventionnés à l'ALT1 « *ne sont pas toujours des logements très normalisés* »³¹⁰.

C) Les outils servant à évaluer l'ALT1 pourraient être améliorés.

D'abord, les associations font état de difficultés à établir « un bilan d'occupation des douze derniers mois arrêté au 30 septembre »³¹¹ alors que le conventionnement se fonde sur l'exercice civil³¹². Pour les DDASS, le fait qu'il n'y ait pas concordance entre la période des comptes adressés au 30 septembre et l'exercice civil rend difficile le rapprochement avec les comptes d'autres associations du champ de l'hébergement pour lesquelles on cherche à avoir une vue d'ensemble. Il pourrait être envisagé que l'exercice civil devienne la référence même si alors le renouvellement de la convention, par avenant qui prend effet le 1^{er} janvier, ne pourra plus se fonder sur ces documents qui arriveront trop tard. Néanmoins si la situation le réclame des avenants pourraient alors être signés.

Puis concernant l'évaluation budgétaire, le programme 177 a un objectif n° 9 (« Améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables ») qui comporte un indicateur n° 9.5 « part des ménages hébergés grâce à l'ALT1 dont le séjour est inférieur à six mois » ayant une cible à 50%. Cet unique indicateur concernant le dispositif renseigne sur sa fluidité. Cependant, l'interprétation de la durée de séjour est à faire avec prudence. Seule une sortie vers le « haut » (logement durable, ordinaire ou adapté) est positive. Une durée trop courte peut signifier que la famille ou la personne doit recourir à une autre forme de prise en charge ou se retrouve à nouveau à la rue. Dès lors un hébergement un peu plus long, débouchant sur une solution adaptée et durable, peut être préférable. D'autres indicateurs concernant l'ALT1 pourraient alors éventuellement

³⁰⁹ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ Art. R. 851-6 du CSS.

³¹² Art. R. 851-2 du CSS.

renseigner sur l'atteinte des objectifs du programme 177, comme : le nombre de personnes accédant à un logement autonome (indicateur de résultat), le nombre de personnes ayant été hébergée dans l'année (indicateur de prestation qui est à analyser avec prudence car de nombreux facteurs sont en jeu : tension sur le marché du logement, durée des séjours,...), le taux de consommation de l'enveloppe allouée (enveloppe consommée / enveloppe allouée, avec une cible de presque 100% sachant que des opérateurs ne mobilisent pas tous les montants prévus dans la convention par difficulté pour trouver des logements à louer notamment), ou encore le nombre de logements conventionnés bénéficiant d'un cofinancement sur le programme 177 au titre de l'HU (indicateur qui devrait être orienté à la baisse s'il est fixé comme but de mobiliser un maximum de places. À Paris, cependant, nous l'avons vu, ce cofinancement est utilisé pour mieux soutenir financièrement des associations qui sont confrontés à des loyers très élevés). Cependant quels que soient les indicateurs choisis, il faudra attendre les premières statistiques nationales, c'est-à-dire le courant de l'année 2008, pour les renseigner.

Conclusion

L'ALT1 ne peut suffire à résorber le défaut d'offre d'hébergement spécifique ou de logement³¹³. Elle peut, en revanche³¹⁴, permettre de couvrir un large éventail de réponses et de faire face à des situations diverses (de la réponse à l'urgence sociale à l'insertion), et complexes (publics bénéficiant d'aménagement de peine,...). Elle peut avoir pour fonction de gérer l'attente (par exemple avant l'entrée dans une formule d'hébergement ou dans un logement locatif ordinaire du parc privé ou social), de rendre visible des situations nouvelles ou de mettre à distance l'action sociale pour ceux qui le souhaitent. Elle peut aussi permettre de mobiliser une offre locative « hors marché », de réguler, sous certaines conditions (« charte qualité » assortie de contrôles), le secteur de l'hôtellerie, d'accroître la porosité avec le parc privé et par la même de favoriser le relogement, ou encore de sécuriser financièrement l'activité d'hébergement des associations. Enfin, elle peut, pour l'avenir, participer des recompositions du champ de l'hébergement (DALO, PARSA), voire même élargir son public (accueil temporaire des personnes handicapées). À plus long terme, l'ALT1 ne peut faire évincer la question plus large du droit au logement. L'ALT1, certes, fournit une garantie aux personnes hébergées. Mais cette garantie leur est apportée par un tiers, l'organisme bénéficiaire, qui la traduit de façon spécifique, comme les entretiens réalisés nous l'ont montré pour Paris. Les conditions d'admission, la participation financière, l'accompagnement social, la durée d'hébergement, les règles d'occupation, et les processus de sortie sont variables. L'ambivalence de l'ALT1 ressurgit alors. Aide aux associations indispensable pour les aider à développer une offre d'hébergement suffisamment souple, elle pointe, en creux, le défaut du système des aides à la personne qui ne sont plus adaptées dès lors que les ménages sont confrontés à des situations d'incertitude ou de rupture. Ils sont alors renvoyés vers des mécanismes compensateurs qui fonctionnent sur le mode de l'aide sociale (FSL, ALT1). Les aides personnelles au logement ont un réel impact³¹⁵. Elles permettent à plus de 6 millions de ménages de réduire, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, leurs dépenses de logement et permettent la mise en œuvre d'une redistribution effective grâce à leur adaptation à l'évolution des revenus et à la taille de la famille. Cependant un recentrage du public bénéficiaire constituerait une voie de réforme possible pour renforcer

³¹³ « En amont, l'hébergement d'urgence est engorgé alors qu'en aval le logement social ne permet pas de répondre à la demande particulière des personnes sans domicile » (COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 75).

³¹⁴ Surtout si à l'avenir émerge un consensus sur le fait que « le profil des sans-domiciles est moins le produit de leur histoire familiale, que des contraintes qui régulent l'accès aux diverses formes de logement (critères d'admission en logement social et en foyer, coût des logements du parc locatif privé) » (BROUSSE C. Devenir sans-domicile, le rester : un problème lié à l'accès au logement ou à la rupture des liens sociaux et familiaux. p. 1).

³¹⁵ « L'ONPES estimait dans son rapport 2003-2004 que leur impact serait presque aussi important que celui des minima sociaux » (COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, p. 130.).

l'efficacité sociale³¹⁶ du dispositif et surtout pour permettre aux personnes les plus démunies d'assurer la charge d'un loyer et de se maintenir dans un logement de droit commun.

Enfin il me semble que l'observation de l'économie de l'ALT1, entre logement et hébergement, ne peut qu'amener à considérer que le renforcement du caractère interministériel des actions de l'État pour les sans-domiciles envisagé par la Cour des comptes est possible sinon souhaitable³¹⁷.

³¹⁶ « Leur coût croissant pour les finances publiques a conduit à prendre des mesures de régulation qui ont réduit leur équité et leur efficacité sociale dans un contexte de hausse des loyers. Cette dégradation de l'efficacité sociale – telle que mesurée à partir de la notion de taux d'effort – a été marquée tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et particulièrement à l'égard des ménages pauvres logés dans le parc privé. Selon la DGUHC, 51 % de l'ensemble des ménages résidant en France satisfont aux conditions de ressources permettant d'obtenir une aide personnelle au logement dans le secteur locatif et ont donc vocation à bénéficier du dispositif » (*ibidem*).

³¹⁷ « Au plan national pourrait être envisagée la création d'une instance de coordination interministérielle chargée de piloter les actions en faveur des personnes sans domicile, associant notamment la DGAS, la DGUHC, la DPM et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ainsi que le ministère de l'intérieur. Au plan départemental, le recours à des délégations interservices (sous-préfet à la ville, services déconcentrés de l'équipement et des affaires sociales) permettrait de coordonner les dispositifs de logement en faveur des exclus » (*Ibid.*).

Bibliographie

1 Ouvrages.

ACTUALITÉS SOCIALES HEBDOMADAIRES. *Le logement des personnes défavorisées*. Paris : supplément au n° 2526 des ASH du 12 octobre 2007. 134 p.

BALLAIN R., BENGUIGUI F. *Mettre en œuvre le droit au logement*. Paris : La documentation française, 2004. 224 p.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. Tableaux de l'économie française [en ligne]. Paris : INSEE, 2006, [visité le 11.12.2006]. Disponible sur Internet : http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF01209&tab_id=204

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. *France, portrait social*. Édition 2006. Paris : INSEE, novembre 2006, 278 p.

MINISTÈRE DU LOGEMENT. Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs. Paris : ministère du logement, mai 1995, [visité le 22.12.2007]. Disponible sur Internet : <http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr6/sommaire.htm>

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Promouvoir le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*. Paris : La documentation française, juillet 1998. 458 p.

MISSION D'INFORMATION SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE EN ÎLE-DE-FRANCE. Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Île-de-France. [en ligne]. Paris : préfecture de la région Île-de-France, conseil régional Île-de-France, 2004, [mise à jour au 31 décembre 2004]. Disponible sur Internet : http://www.idf.pref.gouv.fr/mipes/documents/MIPES_2006.pdf

MULLER P. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1990. 127 p.

MULLER P., SUREL Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien, octobre 2000. 156 p.

OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS. *L'état des inégalités en France 2007*. Paris : Belin, septembre 2006. 253 p.

2 Articles.

BROUSSE C. MASSÉ E. LA ROCHÈRE (de) B. Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas des sans-domicile. *INSEE Première* [en ligne] Janvier 2002, n° 823, [visité le 13.01.2008]. Disponible sur Internet : http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP823.pdf

BROUSSE C. Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté. *Économie et statistique* [en ligne]. Octobre 2006, n° 391-392, [visité le 13.01.2008]. Disponible sur Internet : http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es391-392b.pdf

BROUSSE C. Devenir sans-domicile, le rester : un problème lié à l'accès au logement ou à la rupture des liens sociaux et familiaux. *Économie et statistique* [en ligne]. Octobre 2006, n° 391-392, [visité le 13.01.2008]. Disponible sur Internet : http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es391-392c.pdf

BRUNETEAUX P. Vide juridique et renvois arbitraires dans les centres d'hébergement d'urgence parisiens. *Revue de droit sanitaire et social*, novembre-décembre 2007, n° 6, pp. 965-978.

DEBORDEAUX D. L'évaluation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. *Recherches et prévisions* [en ligne]. Décembre 2000, n° 62, [visité le 04.02.2006]. Disponible sur Internet : <http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/VueLien/RECHERCHESPRESVISIONS62SOMMAIRE?opendocument>

DIRECTION DE LA RECHERCHE DES ÉTUDES DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES. Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale : premiers résultats de l'enquête ES 2004. *Études et Résultats* [en ligne]. Juillet 2006, n° 507, [visité le 13.12.2006]. Disponible sur Internet : <http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er507/er507.pdf>

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ÉQUIPEMENT ÎLE-DE-FRANCE. Note de synthèse : le parc locatif social en Île-de-France : zoom sur l'année 2004. *Les synthèses de l'observatoire du logement social* [en ligne]. Janvier 2006, n° 10, [consulté le 11.12.2006]. Disponible sur Internet : http://www.ile-de-france.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/parlocasoc_dre_cle5b6c6d-1.pdf

HÉRICORD A., REVEL J. Les DDASS, une basse administration : du grand enfermement aux péniches du cœur. Une histoire des DDASS. *VACARME*, printemps 2000, n° 12.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES. Les organismes de logement social [en ligne]. Paris : INSEE, octobre 2003, [visité le 11.12.2006]. Disponible sur Internet. http://www.vie-publique.fr/documents-vp/chiffres_clefs.pdf

3 Textes Officiels.

3.1 Les Codes.

ALLIOT J-L, BOUSEZ F., CESARO J-F. *Code de la Sécurité sociale. Code de la mutualité*. 31^{ème} édition. Paris : Éditions Dalloz, décembre 2006, 3 179 p.

BORGETTO M., LAFORE A. *Code de l'action sociale et des familles commenté*. 3^{ème} édition. Paris : Éditions Dalloz, avril 2007, 1 353 p.

BROUANT J-P, BENOIT-CATTIN P., DREVEAU C., MOUROCQ A. *Code de la construction et de l'habitation*. Paris : Éditions Dalloz, décembre 2006, 1 610 p.

CHEMLA D., HIRSCH M. *Code des droits contre l'exclusion*. Paris : Éditions DALLOZ, novembre 2006, 776 p.

3.2 Textes relatifs à l'ALT.

3.2.1 Lois.

LOI N° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. JO n°3 du 4 janvier 1992.

LOI N° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. JO n° 175 du 31 juillet 1998.

LOI N° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. JO n° 155 du 6 juillet 2000.

LOI N° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. JO n° 163 du 16 juillet 2006.

3.2.2 Décrets.

DÉCRET N° 93-336 du 12 mars 1993 modifiant le code de la Sécurité sociale (deuxième partie: Décrets en Conseil d'État) et relatif à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées instituée par l'article L. 851-1 de ce code. JO n° 62 du 14 mars 1993.

DÉCRET N° 99-467 du 4 juin 1999 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ainsi qu'à certaines conditions d'attribution de l'allocation de logement sociale et modifiant le code de la Sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État). JO du 6 juin 1999.

DÉCRET N° 99-1004 du 1er décembre 1999 relatif à la protection complémentaire en matière de santé, pris en application des articles L. 861-1 et L. 861-2 du code de la Sécurité sociale et modifiant le code de la Sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État).

DÉCRET N° 2001-568 du 29 juin 2001 relatif à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage et modifiant le code de la Sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État) et le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire). JO n° 151 du 1er juillet 2001.

DÉCRET N° 2005-1777 du 30 décembre 2005 relatif au fonds national d'aide au logement et à l'aide aux collectivités et aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et modifiant le code de la Sécurité sociale (deuxième partie : Décrets en Conseil d'État). JO du 31 décembre 2005.

3.2.3 Arrêtés.

ARRÊTÉ du 12 mars 1993 relatif aux loyers plafond et montants de la majoration forfaitaire représentative des charges applicables pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées instituée par l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale. JO n° 62 du 14 mars 1993.

ARRÊTÉ du 11 septembre 1998 relatif aux plafonds de loyer et montants de la majoration forfaitaire représentative des charges applicables pour l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. JO n° 212 du 13 septembre 1998.

ARRÊTÉ du 28 juin 1999 relatif aux plafonds de loyer et montants de la majoration forfaitaire représentative des charges applicables pour l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. JO n° 148 du 29 juin 1999.

ARRÊTÉ du 1^{er} août 2000 relatif aux plafonds de loyer et montants de la majoration forfaitaire représentative des charges applicables pour l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. JO n° 180 du 5 août 2000.

ARRÊTÉ du 31 juillet 2001 relatif aux plafonds de loyer et montants de la majoration forfaitaire représentative des charges applicables pour l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. JO n° 177 du 2 août 2001.

ARRÊTÉ du 20 décembre 2002 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et à l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage. JO n° 298 du 22 décembre 2002.

ARRÊTÉ du 28 mai 2004 relatif à la revalorisation des aides au logement. JO n° 124 du 29 mai 2004.

ARRÊTÉ du 23 décembre 2006 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. JO n° 303 du 31 décembre 2006.

3.2.4 Circulaires, lettres ministérielles et conventions.

CONVENTION entre le fonds national d'aide au logement et la caisse nationale des allocations familiales du 18 mars 1993 fixant les droits et obligations de la CNAF quant à la mise en œuvre de l'aide versée par les caisses d'allocations familiales.

CONVENTION relative à l'aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage (ALT) conclue entre l'État, la CNAF et l'ACOSS.

CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE DSS/PFL n° 94-90 du 12 décembre 1994 modifiant la circulaire DSS/PFL n° 93-31 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE DSS/4A/97/608 du 18 septembre 1997 relative au barème de l'aide applicable du 1^{er} janvier au 31 décembre 1998.

CIRCULAIRE DHC/CH/HA1 n° 98-12 du 22 janvier 1998 relative à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) complétant la circulaire DSS/PFL/93 du 19 mars 1993.

CIRCULAIRE DSS/4A/98/630 du 23 octobre 1998 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE DSS/4A/98/631 du 23 octobre 1998 relative à l'ouverture des droits à l'allocation de logement (allocation de logement familiale et allocation de logement sociale) et à l'aide personnalisée au logement.

CIRCULAIRE DSS/4A/98/638 du 27 octobre 1998 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE DSS/4A/99/530 n°99-530 du 13 septembre 1999 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE n° 2001-49/UHC/IUH1/12 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

CIRCULAIRE n° DSS/2B/2001/430 du 4 septembre 2001 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1-I du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE n° DSS/2B/2002/559 du 15 novembre 2002 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1-I du code de la Sécurité sociale

CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE DSS/2B/2004 n° 282 du 21 juin 2004 qui annule et remplace les dispositions de la circulaire DSS/2B/2004 n° 272 du 15 juin 2004 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et à l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage prévues à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

CIRCULAIRE n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.

CIRCULAIRE n° NOR/INT/D/06/00074/C du 03 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

LETTRE MINISTÉRIELLE du directeur général de l'action sociale à mesdames et messieurs les directrices(teurs) départementales(taux) des Affaires Sanitaires et Sociales du 10 décembre 2004 relative à l'enveloppe départementale ALT 2005.

LETTRE MINISTÉRIELLE du directeur général de l'action sociale à monsieur le directeur de la caisse nationale des allocations familiales du 20 décembre 2004 relative à la programmation de l'ALT – recueil des données.

3.2.5 Circulaires et lettres-circulaires de la CNAF.

LETTRE-CIRCULAIRE n° LCI CNAF-122 du 9 avril 1993 relative à l'aide aux associations logeant à titre transitoire des personnes défavorisées.

LETTRE-CIRCULAIRE n° LCI CNAF-163 du 2 juin 1993 apportant des précisions complémentaires à la LCI CNAF n° 122 du 9 avril 1993.

CIRCULAIRE CNAF n° 28-98 du 15 septembre 1998 relative à la revalorisation des paramètres de calcul de l'allocation de logement au 1^{er} juillet 1998 et de l'ALT au 1^{er} janvier 1999.

CIRCULAIRE CNAF n° 39-98 (Instruction n° CI 36) du 3 décembre 1998 relative au montant de l'ALT au 1^{er} janvier 1999.

CIRCULAIRE CNAF n° 39-98 (Instruction n° CI 37) du 3 décembre 1998 relative à la dérogation à la date d'effet d'ouverture du droit en cas de passage d'ALT à une aide au logement.

LETTRE-CIRCULAIRE n° 304-98 du 7 décembre 1998 portant transmission de la circulaire interministérielle n°DSS/4A/98/630 du 23/10/98 concernant l'octroi de l'ALT aux CCAS ou CIAS.

CIRCULAIRE CNAF n° 48-C-1999 du 20 octobre 1999 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT)

CIRCULAIRE CNAF n° C-2000-20 du 1^{er} août 2000 relative à la revalorisation des paramètres de calcul ALF/ALS au 1^{er} juillet 2000 et revalorisation de l'ALT au 1^{er} janvier 2001.

LETTRE-CIRCULAIRE n° LC-2002-030 du 05 février 2002 relative à l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

CIRCULAIRE CNAF n° C-2002-040 du 7 novembre 2002 relative à la revalorisation des éléments de calcul ALF/ALS pour l'exercice 1^{er} juillet 2002 – 30 juin 2003 et revalorisation de l'ALT au 1^{er} janvier 2003.

CIRCULAIRE CNAF n° C-2003-03 du 28 janvier 2003 relative à la revalorisation ALT au 1^{er} janvier 2003.

LETTRE-CIRCULAIRE n° 2002-011 du 27 janvier 2004 relative à la programmation de l'ALT pour 2004.

CIRCULAIRE CNAF n° C-2004-023 du 07 juillet 2004 relative à la revalorisation au 1^{er} janvier 2004 des montants de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et du montant forfaitaire de l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et à des précisions concernant les dates d'effet des conventions et des avenants de renouvellement.

LETTRE-CIRCULAIRE n° LC-2005-004 du 10 janvier 2005 transmettant la lettre ministérielle du 20 décembre 2004 relative à la programmation de l'ALT pour 2005.

3.2.6 Convention-type.

CONVENTION-TYPE conclue entre l'État et l'association en application de l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale (Annexé à la circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale).

3.2.7 Jurisprudence.

CE, « FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT (FAPIL) contre LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER », 2 février 2005.

3.3 Autres textes officiels.

3.3.1 Textes législatifs.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 N° 189 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2007.

LOI N° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs. JO du 23 juin 1982.

LOI N° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. JO du 8 juillet 1989.

LOI N° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. JO n° 127 du 2 juin 1990.

LOI N° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. JO n° 170 du 24 juillet 1994.

LOI N° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. JO n° 89 du 14 décembre 2000.

LOI N° 2001-1247 du 21 décembre 2001 relative à la priorité dans l'attribution des logements sociaux aux personnes en situation de handicap. JO n° 299 du 26 décembre 2001.

LOI N° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. JO n° 177 du 2 août 2001.

LOI N° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-social. JO n° 2 du 2 janvier 2002.

LOI N° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. JO n° 190 du 17 août 2004.

LOI N° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. JO n° 15 du 19 janvier 2005.

LOI N° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. JO n° 55 du 6 mars 2007.

LOI N° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. JO n° 300 du 27 décembre 2008.

3.3.2 Décrets.

DÉCRET N° 94-1046 du 6 décembre 1994 relatif aux missions et attributions des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales. JO du 7 décembre 1994, page 17303.

DÉCRET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE du 25 janvier 2000 portant nomination du directeur des affaires sanitaires et sociales de Paris. JO n° 22 du 27 janvier 2000, page 1407.

DÉCRET N° 2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. JO n° 153 du 4 juillet 2001, page 10682.

DÉCRET N° 2002-1569 du 24 décembre 2002 portant statut particulier du corps de l'inspection de l'action sanitaire et sociale et modifiant le décret n° 97-157 du 20 février 1997 relatif aux emplois de directeur régional, de directeur départemental et de directeur adjoint des affaires sanitaires et sociales. JO du 29 décembre 2002, pp. 21959-21964.

DÉCRET N° 2004-347 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. JO du 30 avril 2004.

DÉCRET N° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

DÉCRET N° 2006-169 du 10 février 2006 relatif à l'assermentation et aux saisies prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles et modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire).

DÉCRET N° 2007-295 du 05 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. JO du 6 mars 2007.

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 et d'accueil et modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire).

DÉCRET N° 2007-1354 du 13 septembre 2007 relatif à la composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et modifiant le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. JO n° 214 du 15 septembre 2007.

DÉCRET N° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

3.3.3 Circulaires.

CIRCULAIRE n° 91-19 du 14 mai 1991 relative aux missions des centres d'hébergement et de réadaptation sociale.

CIRCULAIRE n° 93-58 du 23 juillet 1993 relative à l'hébergement d'urgence et au logement des personnes défavorisées.

CIRCULAIRE n° 94-66 du 3 août 1994 relative aux plans départementaux d'urgence des personnes sans-abri.

CIRCULAIRE n° DAS/DSFE/TS2/98/774 du 30 décembre 1998 relative à la campagne budgétaire des CHRS.

CIRCULAIRE n° 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.

CIRCULAIRE UHC n° 2007-33 du 4 mai 2007 relative à l'application des dispositions de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale.

3.3.4 Schémas et référentiel.

DIRECTION DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE PARIS. *Le schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion à Paris 2000-2005*. Paris : DASS, août 2002, 190 p.

DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE L'ÎLE-DE-FRANCE. Schéma régional de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion d'Île-de-France 2003 [en ligne]. Paris : DRASSIF, décembre 2004, [consulté le 13.12.2006]. 124 p. Disponible sur Internet : <http://ile-de-france.sante.gouv.fr/polins/srahi-nov2004.pdf>

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE. MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'INTÉGRATION, À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION. Accueil, hébergement, insertion. Référentiel national. Paris : DGAS, mars 2005, 74 p.

3.3.5 Jurisprudence.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL n° 94-359 DC du 19 janvier 1995. JO du 21 janvier 1995.

4 Rapports et dossiers de presse.

ACADIE. *Le fonctionnement du dispositif de l'allocation de logement temporaire (ALT) à Paris – Comptes rendus d'entretiens* –. Paris : décembre 1999. 94 p.

ACADIE. *Le fonctionnement du dispositif de l'allocation de logement temporaire (ALT) à Paris – Rapport de synthèse* –. Paris : décembre 1999. 43 p.

ASSENTE V. Rapport présenté au nom de la section du cadre de vie par M. Vincent Assante, rapporteur [en ligne]. Situations de handicap et cadre de vie. Paris : Conseil économique et social, 2000, [consulté le 31.12.2007]. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004001427/0000.pdf>

ATELIER PARISIEN D'URBANISME. Accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilan d'activité de 2006 [en ligne]. Paris : juin 2007, [consulté le 20.12.2007]. Disponible sur Internet : http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=5716&document_type_id=5&document_id=22388&portlet_id=12321

AUTUME (d') C., FOURCADE M., SANSON G. Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence établi par Gilles SANSON, inspecteur général de l'administration, Christine d'AUTUME, inspectrice des affaires sociales, Maryse FOURCADE, inspectrice adjointe des affaires sociales [en ligne]. Paris : IGA/IGAS : avril 2006, [consulté le 20.12.2007]. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000415/0000.pdf>

BALLAIN R., DEBORDEAUX D. *L'évaluation de l'ALT*. Paris : CNAF, février 2000. 24 p.

BLANC P. Rapport d'information n° 369 (2001-2002) de M. Paul BLANC, sénateur, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur la politique de compensation du handicap [en ligne]. Paris : déposé le 24 juillet 2002, [consulté le 20.12.2007]. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/r01-369/r01-3691.pdf>

CERISIER-BEN-GUIGA M. L'exclusion sociale dans les communautés françaises à l'étranger. Rapport de Monique CERISIER-BEN-GUIGA, sénatrice des français établis
Thibault-Youssef JARADÉ-PIENIEK - Mémoire de l'École des hautes études en santé publique - 2008 - 71 -

hors de France à monsieur Lionel JOSPIN, Premier ministre, madame Martine AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, monsieur Hubert VÉDRINE, ministre des Affaires étrangères [en ligne]. Paris : 18 juillet 1999, [consulté le 31.12.2007]. Disponible sur Internet : <http://www.senateurssocialisteshorsdefrance.net/mission/sommaire.htm>

CHAMBAUD L. La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri – Rapport définitif -. Rapport n° RM 2007-076P présenté par Laurent CHAMBAUD, membre de l'Inspection générale des affaires sociales [en ligne]. Paris : octobre 2007, [consulté le 10.01.2008]. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000606/0000.pdf>

CHAMBAUD L., FLEURIEU (de) A. Rapport de la mission effectuée à la demande de madame Catherine VAUTRIN, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité par Agnès de FLEURIEU, inspecteur général de l'équipement présidente de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et le Docteur Laurent CHAMBAUD, membre de l'Inspection générale des affaires sociales [en ligne]. Paris : 9 août 2006, [consulté le 13.12.2006]. 32 p. Disponible sur Internet : http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_A_de_Fleurieu_et_L._Chambaud.pdf

CHOSSY J-F. La situation des personnes autistes en France. Besoins et perspectives. Rapport remis au Premier ministre [en ligne]. Paris : septembre 2003. [consulté le 31.12.2007]. 75 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000590/0000.pdf>

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS. Dossier de presse [en ligne]. Paris : 12 mai 2006, [consulté le 13.12.2006]. 57 p. Disponible sur Internet : http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_CILE_120506.pdf

COUR DES COMPTES. Rapport public thématique sur les personnes sans domicile. Paris : 2007, [consulté le 20.12.2007]. 237 p. Disponible sur Internet : <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/RapportPersonnesSansDomicile.pdf>

EMMANUELLI X., LANDRIEU B. L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Île-de-France et à Paris [en ligne]. Paris : Préfecture de région, avril 2006, [consulté le 13.12.2006]. 17 p. Disponible sur Internet : <http://www.paris.pref.gouv.fr/rapport%202006/RAPPORT%20.pdf>

FONDATION ABBÉ PIERRE. L'état du mal-logement en France. Rapport annuel 2007 [en ligne]. Paris : Fondation Abbé Pierre, février 2007 [consulté le 15.12.2007]. 229 p. Disponible sur Internet : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/pdf/rml_2007.pdf

HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES. 10^{ème} rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées. L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger. Paris : HCLPD, décembre 2004 [consulté le 23.10.2007], 144 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000619/0000.pdf>

OLIVIN J-J. L'accueil temporaire des personnes handicapées. « Au cœur des projets individualisés et de la politique d'intégration et de vie à domicile ». Propositions pour le développement des solutions d'accueil temporaire. Rapport présenté à madame la Secrétaire d'État aux personnes handicapées par Jean-Jacques OLIVIN, Président du GRATH [en ligne]. Paris : GRATH, avril 2003, [consulté le 01.10.2007], 35 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000229/0000.pdf>

5 Littérature grise.

ALIDIÈRES S. *Note à l'attention de Monsieur Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'action sociale.* Paris : DGAS, novembre 2004. 5 p.

CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE PARIS. *Note sur la définition de l'ALT.* Paris : CAF, octobre 2000. 1 p.

CONSEIL DE PARIS. *Règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement du département de Paris adopté le 25 septembre 2006 par le Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil Général.* Paris : BDODP, 17 octobre 2006. 39 p.

DESCREUX C. *Lettre à mesdames et messieurs les directrices et directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales, mesdames et messieurs les directrices et directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales. Aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et gérant des aires d'accueil des gens du voyage (ALT): enveloppes régionales et départementales ALT1, statistiques, indicateur LOLF, barèmes.* Paris : DGAS, 15 décembre 2006.

DIRECTION DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE PARIS. *Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion à Paris (SAHIP). 1/ Le pré-schéma : élaboration de la démarche 2000-2005.* Paris : DASS, 2000.

DIRECTION DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE PARIS. *Les bilans de l'ALT1 du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006.* Paris : DASS, 2000.

DIRECTION DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE PARIS. *Rapport d'activité 2006.* Paris : DASS, 6 avril 2007. 12 p.

DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES D'ÎLE-DE-FRANCE. *Note relative à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale appliquée au secteur de l'hébergement en Île-de-France.* PARIS : DRASSIF, 29 juin 2007. 7 p.

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT. *L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL.* Paris : FAPIL, 11 septembre 2006. 9 p.

PRÉFET DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE, PRÉFET DE PARIS. *Note du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris à Monsieur le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer sur la mise en œuvre à Paris de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable dite DALO.* Paris : préfecture de Paris, 17 avril 2007. 3 p.

6 Sites Internet.

LEGIFRANCE : <http://www.legifrance.gouv.fr>

Le trésor de la langue française informatisé (dictionnaire du CNRS) : <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>

Annexes

1 L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées : chronologie.

Mai 1990 : la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement marqua une rupture dans la conduite de la politique du logement. Son article 1^{er} stipulait que « **garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation**. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir » (cf. art 1er du **texte initial** de la loi du 31 mai 1990). Elle instaura une dynamique dans laquelle s'inscrivait initialement l'ALT.

Décembre 1991 : instituée par l'article 1 de la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, l'ALT fut d'abord dénommé « l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ». Elle était ainsi défini : « Les associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et qui ont conclu une convention avec l'État bénéficiant d'une aide pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées »³¹⁸.

Mars 1993 : Il a fallu attendre un décret du 12 mars 1993³¹⁹ pour que cette aide soit enfin applicable. Son objet, son financement, les modalités de conventionnement entre l'État et les associations ainsi que le rôle des CAF et de la CNAF ont été précisés par un arrêté du 12 mars 1993³²⁰, complété par une circulaire du 19 mars 1993³²¹. Cette aide était alors financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui bénéficiait, et ce jusqu'à fin 2005, d'une contribution de l'État (50%), d'une contribution du fonds national des prestations familiales –FNPF– (48%), et d'une contribution des caisses centrales de mutualité sociale agricoles –CCMSA– (2%).

Le 18 mars 1993 le FNAL représenté par le Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, président du comité de gestion, et la CNAF signa une convention organisant la liquidation des droits, le contrôle et l'évaluation opérés par les caisses, et des dispositions financières (enregistrement des dépenses,...).

Juin 1993 : premier paiement ALT au niveau national.

Septembre 1993 : premier paiement ALT par la CAF de Paris.

Décembre 1994 : la circulaire DSS/PFL n° 94-90 du 12 décembre 1994³²² ne rend plus opposable la disposition de la circulaire n° 93-31 du 19 mars 1993 qui spécifiait que, pour pouvoir bénéficier de l'ALT, les associations gérant un CHRS devaient constituer une association distincte, seule habilitée à passer convention avec le préfet. « Désormais cette condition ne sera plus opposable et il est admis que des conventions soient passées directement entre le préfet et les associations gérant un CHRS, pour le versement de l'ALT, dès lors que : - les services du préfet se seront assurés au préalable que les logements pour lesquels l'ALT est demandée constituent des unités autonomes destinées au logement temporaire, distinctes du parc géré par ailleurs par les CHRS et non couvertes par l'aide sociale ;

- l'association bénéficiaire de l'ALT tient une comptabilité distincte faisant apparaître l'affectation de l'ALT aux logements mobilisés pour l'accueil temporaire. Cette obligation est d'ailleurs inscrite dans la convention dont le renouvellement annuel est subordonné à fourniture, au préfet, des comptes à la date du 30 septembre »³²³.

19 janvier 1995 : « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un **objectif de valeur constitutionnelle** » (CONSEIL CONSTITUTIONNEL n° 94-359 DC du 19 janvier 1995. JO du 21 janvier 1995).

³¹⁸ Rédaction initiale de l'article L. 851-1 du CSS.

³¹⁹ DÉCRET du 12 mars 1993 relatif à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

³²⁰ ARRÊTÉ du 12 mars 1993 relatif aux loyers plafond et montants de la majoration forfaitaire pour l'ALT.

³²¹ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³²² CIRCULAIRE du 12 décembre 1994 modifiant la circulaire du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT

³²³ *Ibidem*.

Juillet 1998 : l'article 53 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, dite LCE, prévoit la possibilité pour les CCAS ou CIAS, à compter du 1^{er} août 1998, de percevoir l'ALT.

Conséquemment, le Titre V du livre VIII du CSS devient : « aide aux **organismes** logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ».

De plus, les articles 44 et 45 de la loi LCE supprime le **délai de carence** pour les personnes passant d'un logement ouvrant droit à l'ALT à un logement pour lequel l'occupant peut bénéficier d'une aide au logement. Le droit à l'APL ou aux autres aides au logement s'ouvre dès le mois au cours duquel les conditions sont remplies et non pas le mois suivant³²⁴.

2 août 1998 : ouverture effective de l'ALT aux CCAS et CIAS³²⁵.

Juillet 2000 : la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage rendit obligatoire l'élaboration dans chaque département d'un schéma départemental prévoyant des zones d'implantation des aires permanentes d'accueil des gens du voyage.

Pour couvrir une partie des dépenses de fonctionnement de ces aires de stationnement, la loi créa et inséra un II dans l'article L. 851-1 du CSS relatif à l'ALT qui décrit une nouvelle aide forfaitaire du même type que l'ALT. Elle est liquidée et versée par les CAF, aux communes ou EPCI ou personnes morales gestionnaires de ces aires, sur la base d'une convention passée avec l'État.

Dorénavant il est distingué une ALT1, qui est « l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées »³²⁶, et une ALT2 (ou ALTGDV), qui est l'« aide forfaitaire [...] versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage [...] [et] aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention [...] relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage »³²⁷.

9 août 2001 : modification par avenant de la convention État (FNAL) – CNAF du 18 mars 1993 pour tenir compte de la création de l'ALT2.

Décembre 2003 : une circulaire DGUHC du 5 décembre 2003³²⁸ plafonne, au niveau départemental, les dépenses de l'ALT1. Celle-ci n'est plus à « guichet ouvert ». Il est notamment indiqué que « dès que le total des engagements signés aura atteint le plafond départemental que je [le directeur général] vous aurai notifié, vous [les préfets] ne signerez plus de conventions, à moins qu'un organisme ne signe un avenant visant à réduire le montant d'ALT prévu dans sa convention »³²⁹.

23 janvier 2004 : enregistrement au secrétariat du contentieux du CE d'une requête présentée par la FAPIL demandant au CE d'annuler la circulaire n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale.

6 juillet 2004 : première réunion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) qui décide notamment de regrouper à la DGAS les crédits des structures d'hébergement d'urgence, et d'y rattacher aussi les crédits de l'ALT1.

Août 2004 : l'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a **étendu aux personnes logées temporairement le bénéfice des dispositions du PDALPD**. C'est donc le cas des mesures d'accompagnement social financées par le fonds de solidarité logement (FSL) qui sera décentralisé en janvier 2005.

1^{er} janvier 2005 : la gestion de l'ALT, pour l'État, est transférée de la DGUHC à la DGAS.

« À partir du 1^{er} janvier prochain, les crédits de l'État qui financent l'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT) sont transférés sur le programme des politiques en faveur de l'inclusion sociale géré par la Direction générale de l'Action sociale. Ce transfert n'induit pour l'année 2005 aucun changement dans le mode de traitement de cette prestation »³³⁰.

18 janvier 2005 : l'article 86 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale insérait, à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, « ainsi que de personnes

³²⁴ Cf. CIRCULAIRE CNAF du 3 décembre 1998 relative à la dérogation à la date d'effet d'ouverture du droit en cas de passage d'ALT à une aide au logement.

³²⁵ Cf. CIRCULAIRE DSS/4A/98/638 du 27 octobre 1998 relative à l'ALT.

³²⁶ Cf. Art. L. 851-1 I du CSS en vigueur.

³²⁷ Cf. Art. L. 851-1 II du CSS en vigueur.

³²⁸ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ LETTRE MINISTÉRIELLE du directeur général de l'action sociale à monsieur le directeur de la caisse nationale des allocations familiales du 20 décembre 2004 relative à la programmation de l'ALT – recueil des données.

hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition ». Dorénavant ces personnes, et donc potentiellement celles accueillies dans un logement conventionné à l'ALT1, sont prioritaires pour l'attribution de logements sociaux.

2 février 2005 : Décision du CE³³¹ d'annuler le dernier alinéa du paragraphe 1.2 de la circulaire du 5 décembre 2003 (« Dès que le total des engagements signés aura atteint le plafond départemental que je vous aurai notifié, vous ne signerez plus de conventions, à moins qu'un organisme ne signe un avenant visant à réduire le montant d'ALT prévu dans sa convention »³³²) car le préfet « ne saurait légalement refuser la signature d'une convention avec une association au seul motif que le total des engagements correspondant aux conventions déjà signées avec d'autres organismes dépasserait le montant des crédits disponibles »³³³. Le commissaire au gouvernement insistait sur le fait que cet alinéa est « radicalement contraire à la lettre de l'article R. 851-1 du CSS qui fixe le montant mensuel de l'aide de manière univoque »³³⁴.

Décembre 2005 : les crédits pour l'ALT ne transitent plus par le FNAL mais « les dépenses occasionnées aux caisses d'allocations familiales par la gestion des aides définies à l'article L. 851-1 sont remboursées par une contribution de l'État et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole à concurrence d'un montant égal à un pourcentage des contributions dues par ceux-ci au titre de l'article R. 852-1 »³³⁵.

1^{er} janvier 2006: entrée en vigueur de la convention État-ACOSS-CNAF relative à l'aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage (ALT).

4 juillet 2006 : la circulaire du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales indique qu'« une résidence sociale peut prévoir dans son projet social d'offrir des places conventionnées à l'aide au logement temporaire (ALT) [...]. La proportion de logements conventionnés à l'ALT ne peut cependant dépasser 10% du nombre total de logements de la résidence. Les résidences sociales dédiées à la résorption de l'habitat indigne pourront comporter une proportion de logements conventionnés à l'ALT supérieure à 10% de la résidence, et ce, en fonction des besoins identifiés et sous réserve de l'accord de la DDASS.

13 juillet 2006 : l'article 73-VII de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite ENL, étend le bénéfice de l'ALT1, pour loger à titre temporaire des personnes défavorisées, aux sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital, ainsi qu'aux groupements d'intérêt public ayant pour objet de contribuer au relogement des familles et des personnes visées au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (« personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés »). L'aide peut dorénavant également être versée à l'établissement public visé à l'article L. 3414-1 du code de la défense pour l'hébergement des jeunes visés à ce même article³³⁶, pendant la durée de leur formation.

Mars 2007 : l'article L. 300-1 du CCH, inséré par l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007, dite DALO, dispose que « le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ».

³³¹ CE, « FAPIL contre LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT », 2 février 2005.

³³² CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³³³ CE, « FAPIL contre LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT », 2 février 2005.

³³⁴ FAPIL. *L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL*. Paris : FAPIL, 11 septembre 2006, p. 3.

³³⁵ Cf. le II de l'article 3 du DÉCRET du 30 décembre 2005 relatif au FNAL et à l'ALT.

³³⁶ L'établissement public d'insertion de la défense est un établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministre de la défense et du ministre chargé de l'emploi. Il a pour objet l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplômes ou sans titres professionnels ou en voie de marginalisation sociale.

2 L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées : le dispositif.

2.1 Le financement de l'ALT.

2.1.1 Mission, Programme, action et montants attribués à l'ALT.

Le PLF pour 2008³³⁷ finance cette aide, pour les crédits de l'État, au sein de l'action 02 (« Actions en faveur des plus vulnérables »)³³⁸ du programme 177 (« Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »)³³⁹ dont Jean-Jacques TREGOAT, DGAS, est responsable) qui participe à la mission « solidarité, insertion et égalité des chances »³⁴⁰, pour un **montant de 41 millions d'euros**³⁴¹.

Ces crédits recouvrent :

- d'une part, l'ALT1 : il est prévu de conventionner 24 728 logements en 2008 ;
- d'autre part, l'ALT2 : l'hypothèse prévisionnelle est de 13 460 emplacements en 2008. Le montant forfaitaire était en 2007 de 132,45€ par mois, par emplacement.

Détermination de la prévision pour 2008³⁴² :

ALT1 : 24 728 logements x 204 € x 12 x 50% = **30 303 338 €**

ALT2 : 13 460 emplacements x 132,45 € x 12 x 50% = **10 696 662 €**

Montant de la prévision ALT (contribution État) pour 2008 : 41 000 000 €. Ces dépenses constituent un transfert aux autres collectivités.

Cependant les crédits de l'ALT1 (contribution État) sont décrits dans le PLF 2008 comme étant en reconduction par rapport à 2007, soit **32 760 000 €**.

Dès lors le montant total prévisionnel (toutes contributions confondues) pour 2008 de l'ALT est de 82 000 000 € et celui de l'ALT1 de 65 520 000 € dans l'hypothèse haute (reconduction) et de 60 606 676 € dans l'hypothèse basse (calcul par déduction du montant prévisionnel de l'ALT2).

2.1.2 Distinguer ALT1 et ALT2.

L'ALT1, initialement, n'était pas une enveloppe limitative. « Le préfet négocie les conventions en fonctions des besoins d'accueil qu'il a décelés. **À cet égard aucune enveloppe limitative ne lui est imposée** »³⁴³. Le rapporteur du projet de la loi du 31 décembre 1991 devant l'Assemblée nationale précisait que « l'institution d'une nouvelle prestation légale, de type collectif, permet d'échapper aux contraintes liées à la gestion des crédits budgétaires ou des fonds d'action sociale des caisses de Sécurité sociale »³⁴⁴.

Pour 2004, une circulaire DGUHC du 5 décembre 2003³⁴⁵ **plafonne, au niveau départemental, les dépenses de l'ALT1**. Il est notamment indiqué au dernier alinéa du point 1.2 que « dès que le total des engagements signés aura atteint le plafond départemental que je [le directeur général] vous aurai notifié, vous [les préfets] ne signerez plus de conventions, à moins qu'un organisme ne signe un avenant visant à réduire le montant d'ALT prévu dans sa convention. »³⁴⁶. Cependant une décision du CE³⁴⁷ annula cet alinéa car le préfet « ne saurait légalement refuser la signature d'une convention avec une association au seul motif que le total des engagements correspondant aux conventions déjà signées avec d'autres organismes dépasserait le montant des crédits disponibles »³⁴⁸.

³³⁷ PLF POUR 2008 N° 189 enregistré à la Présidence de l'AN 26 septembre 2007 (cf. la justification au premier euro du programme 177 détaillée dans le bleu budgétaire de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances »).

³³⁸ AE = 905 021 298 euros ; CP = 855 789 240 euros.

³³⁹ AE = 1 042 000 000 euros ; CP = 992 987 942 euros.

³⁴⁰ AE = 12,12 milliards d'euros ; CP = 12,04 milliards d'euros et 14 537 ETPT.

³⁴¹ AE = CP.

³⁴² La prévision est établie en tenant compte du fait que L'ALT est financée à parité par l'État (50%) et les organismes de protection sociale (CNAF : 48% et CCMSA : 2%) et liquidée et payée par les CAF.

³⁴³ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁴⁴ FAPIL. *L'aide au logement temporaire. Les propositions de la FAPIL*. Paris : FAPIL, 11 septembre 2006, p. 5.

³⁴⁵ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ CE, « FAPIL contre LE MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT », 2 février 2005.

³⁴⁸ *Ibidem*.

L'ALT³⁴⁹, elle, fonctionne « à guichet ouvert, comme un droit de tirage »³⁵⁰, c'est-à-dire qu'elle n'a pas d'enveloppe limitative. « L'aide est forfaitaire et varie en fonction du nombre d'emplacements installés³⁵¹. L'évaluation des besoins pourra être ajustée en fonction du rythme effectif de montée en charge du dispositif dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage dont l'approbation est quasi achevée sur l'ensemble du territoire »³⁵².

2.1.3 Les contributions.

Jusqu'en 2005, l'ALT était financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui bénéficiait d'une contribution de l'État (50%), d'une contribution du fonds national des prestations familiales –FNPF– (48%), et d'une contribution des caisses centrales de mutualité sociale agricoles –CCMSA– (2%).

Puis en 2005, un décret du 30 décembre change les modalités de financement de l'ALT. Les crédits ne transitent plus par le FNAL mais « les dépenses occasionnées aux caisses d'allocations familiales par la gestion des aides définies à l'article L. 851-1 sont remboursées par une contribution de l'État et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole à concurrence d'un montant égal à un pourcentage des contributions dues par ceux-ci au titre de l'article R. 852-1 »³⁵³.

2.1.4 L'indicateur relatif à l'ALT1 dans le Programme 177.

Le programme 177 (« Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ») a un objectif n° 9 (« Améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables ») qui comporte un indicateur n° 9.5 « part des ménages hébergés grâce à l'ALT1 (Allocation logement temporaire) dont le séjour est inférieur à six mois ».

A) Choix de l'indicateur n° 9.5.

« Il s'agit d'améliorer la fluidité dans les dispositifs d'hébergement afin que les personnes hébergées grâce à l'ALT puissent accéder à une solution de logement durable dans des délais raisonnables. L'entrée dans le logement pour ces personnes devrait être facilitée par les dispositions de la loi de cohésion sociale qui a acté l'accès prioritaire aux logements sociaux pour les personnes sortant d'hébergement temporaire ou en insertion professionnelle. La durée des séjours dans le dispositif ALT renseigne sur la mise en œuvre de cette fluidité. »³⁵⁴

³⁴⁹ « Une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage [...]. Une convention passée avec l'État fixe, compte tenu de la capacité effective des aires d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. Cette convention détermine les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage » (le II. De l'article L. 851-1 du CSS).

³⁵⁰ Entretien du vendredi 15 juin 2007 avec la chargée de mission adjointe au chef du bureau LCE de la DGAS.

³⁵¹ 4 622 en 2005 et 10 981 évalué pour 2006 (DGUHC). L'hypothèse prévisionnelle est de 13 460 emplacements en 2008.

³⁵² PLF POUR 2008 N° 189 enregistré à la Présidence de l'AN le 26 septembre 2007 (cf. la justification au premier euro du programme 177 détaillée dans le bleu budgétaire de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances »).

³⁵³ Cf. le II de l'art. 3 du DÉCRET du 30 décembre 2005 relatif au FNAL et à l'ALT.

³⁵⁴ PLF POUR 2008 N° 189 enregistré à la Présidence de l'AN le 26 septembre 2007 (cf. la justification au premier euro du programme 177 détaillée dans le bleu budgétaire de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances »).

B) Tableau de l'indicateur n° 9.5³⁵⁵.

INDICATEUR 9.5 : Part des ménages hébergés grâce à l'ALT1 (Allocation logement temporaire) dont le séjour est inférieur à six mois

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2005 Réalisation	2006 Réalisation	2007 Prévision PAP 2007	2007 Prévision actualisée	2008 Prévision	2010 Cible
Part des ménages hébergés grâce à l'ALT1 (Allocation logement temporaire) dont le séjour est inférieur à six mois	%	nd	nd	50	50	55	60

Précisions méthodologiques :

Nombre de ménages ou isolés ayant séjourné moins de six mois/ nombre total de ménages et d'isolés logés temporairement grâce à l'ALT sur l'année.

Indicateur en cours de construction. Livraison prévue mi 2008.

Source des données : Enquête annuelle via la CNAF et les CAF.

Les modalités de recueil des données sont prévues par la convention État-CNAF-ACOSS, article 8 : Bilan annuel.

Les CAF établissent, pour l'ensemble des collectivités ou organismes auxquels elles versent l'aide, un bilan annuel qui est transmis au préfet de département (DDASS) et au comité de pilotage du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ce bilan comprend, pour chacune des deux catégories d'aide mentionnées à l'article L.851-1 du CSS (ALT1 et ALT2) : un bilan comptable établi à partir des états comptables mensuels relatifs aux montants des prestations versées ; un bilan d'occupation établi en agrégeant les bilans prévus à l'article R.851-8 du CSS.

La CNAF établira un bilan national, qu'elle communiquera à la DGAS, à la DSS et à l'ACOSS. Ce bilan comprend le bilan comptable précisant le montant des aides versées pour chacune des deux catégories d'aide (ALT1 et ALT2), ainsi que le bilan de réalisation et d'occupation, au niveau national, départemental et régional selon les modèles joints en annexe 1. Ce bilan sera effectué annuellement et transmis au cours du premier semestre de l'année suivante.

Périodicité : annuelle

2.1.5 Évolution récente des crédits ALT1³⁵⁶.

ALT personnes défavorisées crédits consommés (M€) (1)	2002	2003	2004	2005
	66	73	72	75

Source : DGAS

(1) crédits totaux : Etat, CNAF, MSA

2.2 Les bénéficiaires (art. L851-1 du CSS) de l'ALT1.

Peuvent bénéficier d'une aide pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées, les associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les CCAS ou CIAS qui ont conclu une convention avec l'État.

La loi ENL du 13 juillet 2006 a étendu le bénéfice de l'aide :

- aux sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital. C'est le cas de la société ADOMA (ex-SONACOTRA) qui est chargée dans le cadre du « Pacte national pour le logement » de construire et de gérer des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion ;
- aux groupements d'intérêt public ayant pour objet de contribuer au relogement des familles et des personnes en difficulté. C'est le cas du GIP Habitat et Interventions sociales qui intervient en IDF pour les sans-abri ;
- à l'établissement public d'insertion du ministère de la Défense.

2.3 Les conditions d'attribution de l'ALT1.

2.3.1 Les logements concernés.

Les locaux d'habitation mobilisés peuvent être des appartements, des chambres situées dans des logements-foyers, des résidences sociales³⁵⁷ ou des hôtels. Il peut s'agir de locaux dont « l'association est propriétaire ou dont elle a la disposition à titre onéreux »³⁵⁸ (par exemple, dans le cadre d'une location).

³⁵⁵ *Ibidem.*

³⁵⁶ AUTUME (d') C., FOURCADE M., SANSON G. Rapport sur les crédits d'HU. Paris : IGA/IGAS : avril 2006, p. 31.

³⁵⁷ « Une RS peut prévoir d'offrir des places conventionnées à l'ALT. La proportion de logements conventionnés à l'ALT ne peut cependant dépasser 10% du nombre total de logements de la résidence. Les résidences sociales dédiées à la résorption de l'habitat indigne pourront comporter une proportion de logements supérieure à 10% de la résidence, et ce, en fonction des besoins identifiés et sous réserve de l'accord de la DDASS. Pour les logements concernés, la convention APL

Outre le respect de normes minimales de salubrité³⁵⁹ (un poste d'eau potable, un WC à proximité immédiate ainsi qu'un système de chauffage adapté au climat³⁶⁰), ces locaux doivent permettre « le respect de la vie privée et (offrir) le moins d'obstacles possibles à la vie familiale » De plus, « pendant leur séjour, les occupants devront avoir en permanence la libre disposition des locaux ». En conséquence, « les hébergements collectifs ne pourront être envisagés que dans des conditions exceptionnelles justifiées par des situations d'urgence ». Cependant, « aucune norme de peuplement n'a été précisée »³⁶¹. Les places d'un CHRS ou d'un CADA ne peuvent être conventionnées à l'ALT1, ces places étant financées par l'aide sociale qui ne peut se cumuler avec elle³⁶².

2.3.2 Les personnes hébergées.

Pour ce qui est des personnes logées, **il n'y a pas de condition particulière**³⁶³. La circulaire du 19 mars 1993 indiquait néanmoins que les personnes défavorisées sont des « personnes aux ressources très faibles, voire nulles, qui sont normalement désignées comme populations prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et du schéma départemental d'urgence. ». Toutefois « l'organisme doit s'assurer que les étrangers hébergés au titre de l'aide prévue au I de l'article L. 851-1 sont en possession d'un titre de séjour en cours de validité d'une durée supérieure à trois mois ou d'un récépissé de demande de renouvellement de ce titre. Les étrangers âgés de moins de dix-huit ans peuvent produire, à défaut d'un des documents prévus à l'alinéa précédent, soit un extrait d'acte de naissance en France, soit un visa de long séjour, soit un certificat de contrôle médical délivré par [l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations] à l'issue de la procédure de regroupement familial et comportant leur nom. »³⁶⁴. L'ALT1 ne concerne pas non plus les personnes bénéficiant de l'aide sociale CHRS, de l'APL, de l'ALF ou de l'ALS car « pour le calcul de l'aide instituée par le présent article, ne sont pas prises en compte les personnes bénéficiant de l'aide sociale prévue à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles [aide sociale pour être accueilli dans les CHRS] et les personnes hébergées titulaires des aides prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation [APL] et L. 542-1 [ALF], L. 755-21 [ALF] et L. 831-1 [ALS] du présent code »³⁶⁵.

2.3.3 La durée d'hébergement.

Il n'y a pas de limite réglementaire à la durée d'occupation d'un logement conventionné à l'ALT1³⁶⁶. Cependant l'aide a pour objet de mobiliser des logements destinés à héberger des personnes défavorisées, dans l'urgence et à titre temporaire, soit en principe, six mois au maximum³⁶⁷. « Pour que l'occupation n'excède pas cette durée, des solutions alternatives doivent donc être recherchées. Il peut notamment être envisagé un maintien dans les lieux du ménage en supprimant l'ALT pour le logement concerné et en accordant au ménage un statut locatif de droit commun, éventuellement par le biais d'une sous-location, avec bénéfice des aides à la personne. »³⁶⁸

doit être suspendue et une convention ALT doit s'y substituer pour éviter le cumul des aides » (cf. le point 4.1 de l'annexe I de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales).

³⁵⁸ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁵⁹ « Elles ont été établies par référence aux normes applicables en allocation de logement sociale et, compte tenu de leur faible exigence, elles doivent donc être impérativement respectées au moment de la signature de la convention et de son renouvellement » (*idem*, p. 5).

³⁶⁰ « En application du I de l'article L. 851-1, peuvent seuls faire l'objet d'une convention les hébergements comportant un poste d'eau potable et un WC à proximité immédiate ; et un moyen de chauffage adapté au climat » (art. R. 851-3 du CSS).

³⁶¹ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁶² CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³⁶³ L'article 1^{er} de la convention-type de 1993 indiquait qu'« en contrepartie du versement de cette aide, l'association s'engage à accueillir à titre temporaire des personnes ou des familles défavorisées qui se trouvent sans domicile ou nécessitant un accueil temporaire dans les locaux dont elle dispose ou qu'elle mobilise ».

³⁶⁴ Art. R. 851-4 du CSS.

³⁶⁵ Art. L. 851-1 du CSS.

³⁶⁶ « Il a été décidé de ne pas fixer par voie réglementaire de limite à la durée d'occupation pour permettre une appréciation locale des situations qui se fera à partir du bilan social » (CIRCULAIRE du 19 mars 1993).

³⁶⁷ « Le préfet s'assurera cependant que la durée moyenne de séjour n'est pas supérieur à 6 mois, ceci étant contraire à l'objectif de l'aide destinée à l'accueil temporaire » (*ibidem*).

³⁶⁸ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

2.3.4 La conclusion préalable d'une convention³⁶⁹.

« La demande (d'ALT1) est déposée par l'organisme auprès du préfet du département et instruite par ses services. Elle comporte un état descriptif des différentes formes d'hébergement envisagées »³⁷⁰. L'octroi de l'aide est subordonné à la signature³⁷¹ d'une convention annuelle entre le préfet du département où sont situés les hébergements et l'organisme.

Le préfet apprécie « la pertinence de la demande de conventionnement à l'ALT au regard des besoins des publics et des autres solutions possibles de logement temporaire (résidence sociale, location / sous location) qui ouvrent droit au bénéfice pour l'occupant des aides au logement (AL, APL) »³⁷² et s'attachera à signer des conventions prioritairement avec les « associations :

- dont l'action est reconnue localement dans la mise en œuvre du droit au logement (association active lors des campagnes pauvreté-précarité, participant effectivement à la mise en œuvre du PDALPD, du programme départemental d'insertion ou partie prenante du schéma départemental d'urgence prévu par la circulaire du 14 mai 1991 relative au CHRS) ;
- qui offrent des capacités réelles d'accueil sans se limiter à servir d'intermédiaire entre l'offre et la demande ;
- dont l'état des comptes et la qualité des responsables permettent de garantir un minimum de pérennité et de qualité dans la prestation offerte (qualité des locaux, de l'accueil, du suivi des personnes »³⁷³.

Cette convention fixe, pour chaque année civile, mois par mois :

- les « engagements de l'association en ce qui concerne les personnes visées »³⁷⁴ (personnes à accueillir, conditions d'accueil, qualité des locaux, production des comptes et bilans annuels) ;
- la « capacité d'hébergement envisagée, en nombre et en types de logements »³⁷⁵ (« ces capacités d'accueil pourront soit être déjà mobilisées par l'association au moment de la négociation de la convention –il pourra s'agir de logements dont l'association est propriétaire ou de logements ou chambres loués par l'association ou dont elle a la disposition à titre onéreux– soit être mobilisables au cours de l'année couverte par la convention –il pourra s'agir notamment de logements pour lesquels la conclusion de bail est en cours ou recherchée ou de mobilisation de chambres dans les hôtels meublés–. »³⁷⁶) ;
- « et le montant prévisionnel de l'aide qui en résulte »³⁷⁷.

La convention prend effet « le premier jour du mois suivant sa signature »³⁷⁸. Le renouvellement de la convention est prévu annuellement par avenant³⁷⁹. La décision de la renouveler ou non³⁸⁰ est prise par le préfet après vérification du respect des engagements souscrits par l'association et « compte tenu de la situation locale et des activités propres de l'association »³⁸¹. Elle peut être résiliée « par l'une des deux parties avec un préavis de trois mois »³⁸² et l'organisme peut « durant la période de validité de la convention et sur la base d'un avenant, obtenir une modification de la capacité d'accueil prévue par la convention. Cette modification sera prise en compte dans le calcul de l'aide dès le mois suivant la signature par le préfet de l'avenant proposé par l'association »³⁸³.

³⁶⁹ Cf. Annexe 7 : CONVENTION-TYPE conclue entre l'État et l'association (Annexé à la circulaire du 19 mars 1993).

³⁷⁰ Art. R. 851-1 du CSS.

³⁷¹ « Dès signature de la convention, le préfet en adresse une copie à la caisse d'allocations familiales concernée » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT).

³⁷² CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³⁷³ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ Art. R. 851-2 du CSS.

³⁷⁶ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT

³⁷⁷ Art. R. 851-2 du CSS.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ « Ce renouvellement de la convention est prévu annuellement, par avenant sous réserve que l'association : réactualise la liste des capacités d'accueil (production d'une nouvelle annexe 1 de la convention), fournisse ses comptes à la date du 30 septembre, établisse un bilan d'occupation des douze derniers mois arrêté au 30 septembre – situation au 15 de chaque mois – [cf. art. R. 851-6 du CSS et article 7 de la convention-type de 1993] » (p. 9 de la CIRCULAIRE 19 mars 1993).

³⁸⁰ « Toutefois, en cas de méconnaissance des finalités de l'aide au logement des personnes défavorisées, ou en l'absence de production des documents mentionnés à l'article R. 851-6, le préfet peut résilier la convention dans le délai d'un mois après une mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception. Dans tous les cas, le versement de l'aide cesse à compter du premier jour du mois suivant celui de la résiliation ». (Art. R. 851-7 du CSS).

³⁸¹ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

³⁸² Cf. le I. de l'article R. 851-7 du CSS.

³⁸³ Cf. point 5 de l'article 2 de la CONVENTION-TYPE et cf. « si en cours d'année, l'association constate une augmentation de ses capacités d'accueil -par exemple locations supplémentaires- il lui appartient de demander au préfet une modification de la convention par avenant. Le Préfet doit statuer dans les délais les plus brefs » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 8).

2.4 La « participation éventuelle ».

La participation financière des hébergés au loyer du logement qu'ils occupent est **facultative**. Ainsi l'article 5 de la convention-type de 1993 indiquait que l'association doit remettre à l'hébergé un « titre d'occupation » (références du logement, de l'association,...) qui « devra mentionner la participation éventuelle demandée par l'association ».

Il est fait référence à cette « participation éventuelle » aussi dans l'introduction de la circulaire du 19 mars 1993 qui demandait à ce que « dès lors que l'occupation se prolonge au-delà de quelques semaines, un statut d'occupation clair (doit être proposé par les associations et comporter) au minimum [...] les droits de jouissance des locaux, la participation financière demandée aux occupants, les responsabilités en ce qui concerne l'entretien des locaux ».

2.5 Le montant de l'ALT1.

« Pour chaque hébergement mentionné dans la convention prévue au I de l'article L. 851-1, le montant de l'aide mensuelle est égal à la somme d'un plafond de loyer mensuel et d'une majoration forfaitaire au titre des charges. Les montants mensuels des plafonds de loyer et de la majoration forfaitaire sont fixés au 1^{er} janvier de chaque année selon la capacité d'accueil dans le logement et la zone géographique, par arrêté des ministres chargés de la Sécurité sociale, du budget et du logement. »³⁸⁴.

Les préfets sont invités « à moduler les montants d'ALT figurant dans les conventions en n'appliquant pas systématiquement les valeurs plafonds figurant dans le barème »³⁸⁵. Pour se faire ils doivent « calculer le montant de l'ALT, pour chaque logement ou chambre, en **tenant compte des charges réelles payées par les organismes pour ce logement ou chambre**. Ainsi, par exemple dans les cas de places mises gratuitement à disposition de l'organisme ou de logements qui sont propriétés de l'organisme conventionné [...] devra percevoir une ALT d'un montant ne dépassant pas les charges de ce logement ou chambre »³⁸⁶.

ALT1 : plafonds mensuels de loyer et majorations forfaitaires mensuelles accordées au titre des charges au 1^{er} janvier 2007³⁸⁷

TYPE DE LOGEMENT	<i>ZONE³⁸⁸ I</i> <i>(Paris, petite couronne et villes nouvelles de la région IDF)</i> <i>(en €)</i>	ZONE II (Reste de la région IDF et agglomération de plus de 100 000 habitants) (en €)	ZONE III (Reste du territoire) (en €)	MONTANT DES CHARGES (en €)
Chambre individuelle	219,06	192,19	180,18	42,19
Chambre de deux personnes	264,17	235,44	218,58	42,19
Chambre de plus de deux personnes	283,68	254,96	238,26	51,43
Logement T1 et T1 bis	264,17	235,44	218,58	42,19
Logement T2	283,68	254,96	238,26	51,43
Logement T3	291,65	264,01	248,24	60,66
Logement T4	299,92	272,92	258,08	69,60
Logement T5	307,57	281,66	267,77	78,83
Logement de plus de 5 pièces	315,22	301,80	287,90	88,07

³⁸⁴ Art. R. 851-5 du CSS.

³⁸⁵ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ ARRÊTÉ du 23 décembre 2006 relatif à l'ALT. JO n° 303 du 31 décembre 2006.

³⁸⁸ Zones géographiques définies par l'arrêté du 17 mars 1978 modifié relatif au classement des communes par zones géographiques.

2.6 Liquidation³⁸⁹ de l'aide.

La constatation et le calcul de la dette est le fait des CAF³⁹⁰.

La constatation de la dette n'est pas subordonnée à l'occupation effective de logements, mais à la justification de leur mobilisation (« production des titres de propriété, des baux ou tout autre convention de location, pour les locaux en propriété ou en location ; toute pièce justificative (des factures d'hôtel,...), ou, à défaut, une attestation sur l'honneur du représentant de l'association, pour les autres locaux précisant la date de mobilisation effective du local »)³⁹¹.

« Le montant de l'aide est liquidé chaque mois en fonction de la capacité d'hébergement effective, justifiée par l'organisme pour la totalité du mois, **dans la limite du montant prévisionnel fixé par la convention.** »³⁹².

Le calcul³⁹³ de l'aide effectué au mois par mois est fonction d'une part du nombre de locaux, d'autre part des plafonds mensuels de loyer et majorations forfaitaires mensuelles accordées au titre des charges au 1^{er} janvier 2007 (cf. *supra*)³⁹⁴.

Par exemple, pour le mois de juin 2007 à Paris (Zone I), la mobilisation de deux logements T3 et de deux chambres de deux personnes par un organisme donnera lieu (si les justifications couvrent la totalité du mois³⁹⁵) à : $[(291,65 \text{ €} \times 2) + (60,66 \text{ €} \times 2)] + [(264,17 \text{ €} \times 2) + (42,19 \text{ €} \times 2)] = 1\,317,34 \text{ €}$. Cependant, les justifications relatives à un mois donné produites postérieurement au versement mensuel concerné donnent lieu à « régularisation dans la limite du montant de l'aide mensuelle figurant dans la convention »³⁹⁶. Dans notre exemple, l'aide retenue pour le mois de juin 2007 dans la convention est de 1 317,34 €. Si, pour le versement de la mensualité de juin 2007, l'association n'a adressé, courant juin, que la copie du bail relative aux deux logements T3, la caisse paie, au titre de juin 2007, 704,62 €. Et si courant juillet, l'association adresse une facture d'hôtel meublé pour une chambre de deux personnes (264,17 €) et une facture pour une chambre de plus de deux personnes (283,68 €), la CAF ne paie que la différence entre la prévision établie pour le mois de juin 2007 (1 317,34 €) et l'aide déjà payée sur justification (704,62 €), soit 612,72 €.

2.7 Paiement de l'aide.

L'ALT1 est versée³⁹⁷ mensuellement et à terme échu par les CAF (cf. le I de l'art. R. 851-2)³⁹⁸ :

- soit après signature de la convention lorsque les logements sont déjà mobilisés ;
- soit au fur et à mesure des mobilisations ultérieures³⁹⁹.

2.8 Contrôle.

La convention-type de 1993 prévoyait que « l'association est également tenue de fournir au ministre chargé du logement ou à son représentant ainsi qu'au ministre chargé des affaires sociales ou à son représentant ou

³⁸⁹ La liquidation des dépenses publiques a pour effet de rendre les dettes certaines dans leur principe et dans leur montant. Le processus de liquidation englobe deux aspects : en premier lieu celui de la constatation ou vérification de la dette, en second lieu, son calcul proprement dit.

³⁹⁰ « Pour l'accomplissement de cette nouvelle mission, les caisses sont remboursées à hauteur de 2% du montant financé par l'État et la CCMSA au titre de l'aide aux associations (comme le prévoit l'art. R. 852-2 du CSS) » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 11).

³⁹¹ Article 3 de la CONVENTION-TYPE (Annexé à la circulaire du 19 mars 1993).

³⁹² Art. R. 851-2 du CSS.

³⁹³ Rappelons que « pour le calcul de l'aide [...], ne sont pas prises en compte les personnes bénéficiant de l'aide sociale prévue à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles [aide sociale pour être accueilli dans les CHRS] et les personnes hébergées titulaires des aides prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation [APL] et L. 542-1 [ALF], L. 755-21 [ALF] et L. 831-1 [ALS] du présent code » (art. L. 851-1 du CSS).

³⁹⁴ ARRÊTÉ du 23 décembre 2006 relatif à l'ALT. JO n° 303 du 31 décembre 2006.

³⁹⁵ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 8.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ « Les caisses ont pour mission essentielle la liquidation des prestations légales, tant familiales que sociales. C'est à ce titre et compte tenu de leur expérience de gestionnaire que le législateur leur a confié la liquidation et le versement de cette nouvelle aide. L'aide sera versée par la CAF concernée (dans les départements où il y a plusieurs caisses, la CAF concernée est celle du territoire sur lequel l'association est active ; au cas où l'association est opérationnelle dans tout le département, c'est la CAF de la préfecture qui versera l'aide. Pour les associations de compétence pluri-départementale ou régionale, elles devront déposer un dossier par département) à l'association avec laquelle une convention a été conclue. » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 10).

³⁹⁸ « Pour l'accomplissement de cette nouvelle mission, les caisses sont remboursées à hauteur de 2% du montant financé par l'État et la CCMSA au titre de l'aide aux associations [comme le prévoit l'art. R. 852-2 du CSS] » (CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 11).

³⁹⁹ CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT, p. 8.

aux membres des corps d'inspection de l'État toutes les informations et tous les documents nécessaires au plein exercice du contrôle de l'application de la présente convention »⁴⁰⁰.

Pour les locaux autres que ceux en propriété ou en location, elle indiquait que « des vérifications sur pièce et sur place pourront être diligentées par le Préfet ou la caisse d'allocations familiales »⁴⁰¹.

Par ailleurs, le préfet doit s'assurer « du respect des normes de salubrité et de la conformité des hébergement à la déclaration figurant à l'annexe 1 (description de la capacité des locaux offerts par l'association aux personnes défavorisées) de la convention pour les nouveaux hébergements proposés par l'association » et vérifier « la durée moyenne de séjour en s'assurant qu'elle n'est pas majoritairement supérieure à 6 mois. S'il constate un dépassement abusif de la durée moyenne de séjour, après consultation du comité de pilotage du plan départemental, il pourra renégocier les termes de la convention ou même la résilier »⁴⁰².

Si « aucune norme de peuplement n'a été précisée »⁴⁰³ pour les locaux conventionnés à l'ALT1, il est demandé au préfet « d'être vigilant dans ce domaine de manière à ne pas cautionner des abus éventuel »⁴⁰⁴.

Enfin, si « une vacance minimale est [...] incontournable afin que des locaux soient effectivement disponibles pour accueillir en urgence des personnes ou familles, [les préfets doivent veiller] à réduire le nombre de logements ou chambres conventionnés lorsqu'il apparaîtra que la vacance a dépassé en moyenne, pour l'association, 20% des locaux mobilisés »⁴⁰⁵.

2.9 Logements 2006 et 2007 au niveau national.

Départements	2006 : nombre de logements mobilisés sur tout ou partie de l'année	2007 : nombre de logements prévus sur tout ou partie de l'année
Alsace	1 445	1 475
Aquitaine	979	1 067
Auvergne	149	185
Basse Normandie	136	150
Bourgogne	527	565
Bretagne	855	902
Centre	1 054	1 089
Champagne-Ardenne	580	606
Corse	22	27
Franche-Comté	598	601
Haute Normandie	614	678
Île-de-France	5 082	5 333
Languedoc Roussillon	812	921
Limousin	163	151
Lorraine	902	862
Midi-Pyrénées	1 075	1 146
Nord-Pas de Calais	1 340	1 500
Pays de la Loire	936	982
Picardie	1 029	1 089
Poitou-Charentes	443	461
PACA	1 216	1 327
Rhône-Alpes	3 156	3 310
<i>Guadeloupe</i>	38	43
<i>Guyane</i>	85	94
<i>Martinique</i>		
<i>Réunion</i>	174	185
TOTAL	23 410	24 762

Source : DGAS.

⁴⁰⁰ Article 10 de la CONVENTION-TYPE.

⁴⁰¹ Article 3 de la CONVENTION-TYPE.

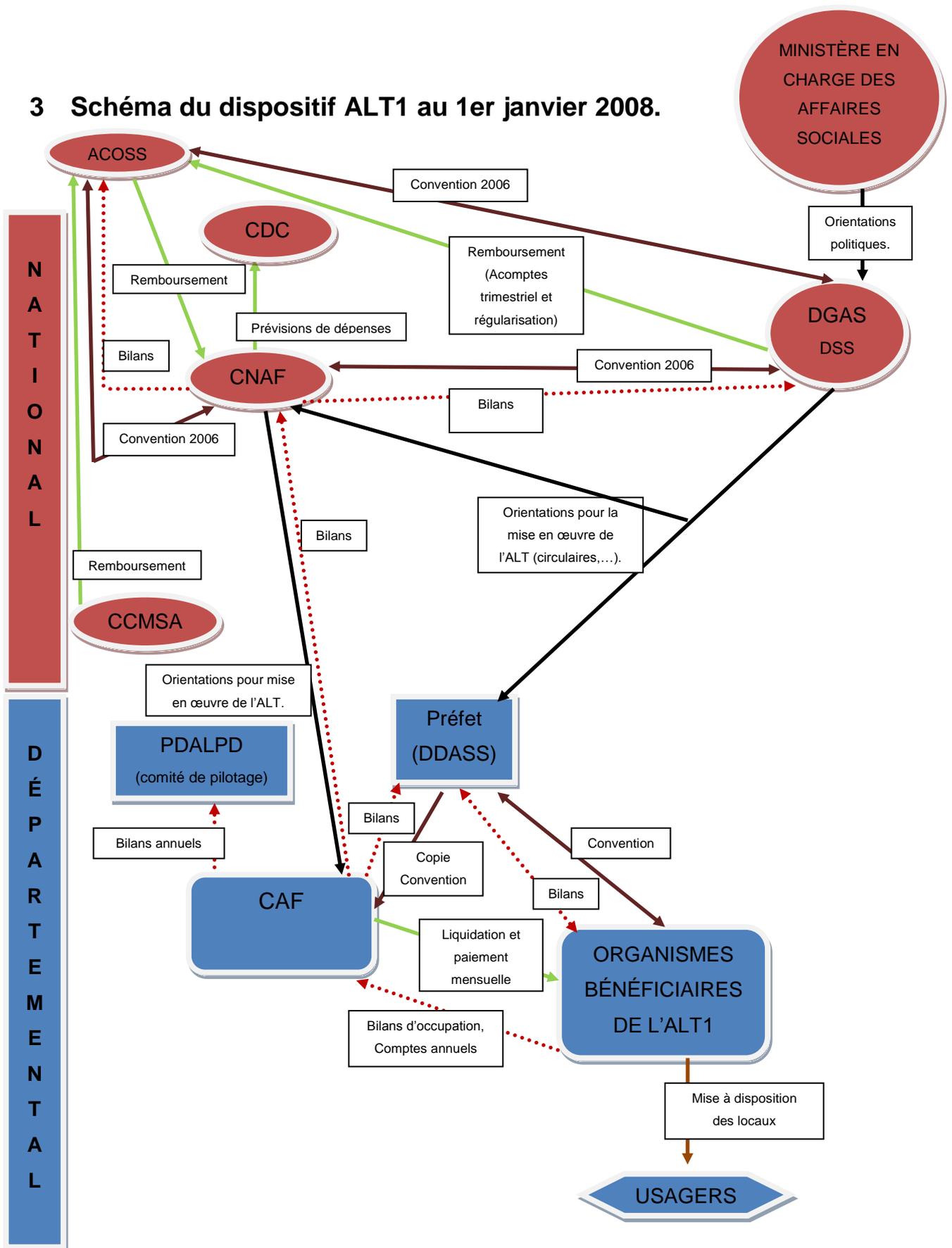
⁴⁰² CIRCULAIRE DSS/PFL/93/3 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'ALT.

⁴⁰³ *Ibidem*

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ CIRCULAIRE n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'ALT.

3 Schéma du dispositif ALT1 au 1er janvier 2008.



Légende :

- : orientations (circulaires ou lettres ministérielles, circulaires ou lettres-circulaires CNAF) ;
- (vert) : relations financières ;
- (pointillés) : bilans ;
- ↔ : relations conventionnelles ;
- (orange) : mise à disposition des locaux.

4 Dispositif d'accueil et d'hébergement en Île-de-France (situation 20 novembre 2006)⁴⁰⁶.

4.1 Tableau 1 : Dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence en Île-de-France (HU+HU en CHR+places d'urgence en hôtel).

DÉPARTEMENT	CAPACITÉ INSTALLÉE		CAPACITÉ OCCUPÉE		TAUX D'OCCUPATION
		dont hôtel		dont hôtel	
PARIS	10 621	6 992	10 367	6 997	98%
SEINE ET MARNE	643	47	611	44	95%
YVELINES	573	84	525	56	92%
ESSONNE	707	321	612	226	87%
HAUTS DE SEINE	560	40	495	34	88%
SEINE SAINT-DENIS	695	92	695	92	100%
VAL DE MARNE	707	68	704	68	100%
VAL D'OISE	743	96	723	96	97%
TOTAL	15 249	7 740	14 732	7 613	97%

N.B : Places hôtel 7 740 dont 6 213 places pour déboutés du droit d'asile de Paris.

4.2 Tableau 2 : CHR (places d'insertion uniquement et hors ALT1).

DÉPARTEMENT	CAPACITÉ INSTALLÉE	CAPACITÉ OCCUPÉE	TAUX D'OCCUPATION
PARIS	2 593	2 593	100%
SEINE ET MARNE	302	314	104%
YVELINES	397	404	102%
ESSONNE	329	329	100%
HAUTS DE SEINE	553	517	93%
SEINE SAINT-DENIS	783	783	100%
VAL DE MARNE	405	403	100%
VAL D'OISE	280	286	102%
TOTAL	5 642	5 629	100%

⁴⁰⁶ Source : service des politiques de lutte contre les exclusions de la DRASSIF.

4.3 Tableau 3 : Demandeurs d'asile et réfugiés. Accueil d'urgence en structure collective, en hôtel et DNA (CADA, CPH).

DÉPARTEMENT	CAPACITÉ INSTALLÉE		CAPACITÉ OCCUPÉE		TAUX D'OCCUPATION
		dont hôtel		dont hôtel	
PARIS	3 402	2 860	3 363	2 857	99%
SEINE ET MARNE	491		462		94%
YVELINES	393	9	351	0	89%
ESSONNE	395		387		98%
HAUTS DE SEINE	257	10	232	10	90%
SEINE SAINT-DENIS	508	40	508	40	100%
VAL DE MARNE	651	156	634	156	97%
VAL D'OISE	485	20	451	12	93%
TOTAL	6 582	3 095	6 388	3 075	97%

75 = 3 402 places = 410 places CADA + 180 places Hébergement Adulte Isolé (HAI) + 220 places d'hébergement pour réfugiés statutaires + 2 592 places urgence demandeurs d'asile en hôtel.

77 = 491 places = 465 places CADA + 26 places CPH.

78 = 393 places = 353 places CADA + 9 places HUDA (hôtel) et 31 places urgence demandeurs d'asile en structures collectives.

91 = 395 places = 301 places CADA + 70 places CPH + 24 places urgences demandeurs d'asile en structures collectives.

92 = 257 places CADA + 10 places HUDA.

93 = 508 places = 254 places CADA + 214 places CHUDA + 40 places urgence DA en hôtel.

94 = 651 places = 315 places CADA + 80 places Transit + 100 places CPH + 156 places urgence DA en hôtel.

95 = 485 places = 445 places CADA + 20 places AUDA + 20 places Urgence demandeurs d'asile en hôtel

4.4 Tableau 4 : Total général (HU+CHRS hors ALT1+DNA et HUDA).

DÉPARTEMENT	CAPACITÉ INSTALLÉE		CAPACITÉ OCCUPÉE		TAUX D'OCCUPATION
		dont hôtel		dont hôtel	
PARIS	16 616	9 852	16 323	9 854	98%
SEINE ET MARNE	1 436	47	1 387	44	97%
YVELINES	1 363	93	1 280	56	94%
ESSONNE	1 431	321	1 328	226	93%
HAUTS DE SEINE	1 370	50	1 244	44	91%
SEINE SAINT-DENIS	1 986	132	1 986	132	100%
VAL DE MARNE	1 763	224	1 741	224	99%
VAL D'OISE	1 508	116	1 460	108	97%
TOTAL	27 473	10 835	26 749	10 688	97%

Région Île-de-France : 27 473 places d'hébergement, dont 10 835 places en hôtel (dont 6 213 pour les déboutés du droit d'asile parisiens).

5 Entretiens réalisés.

5.1 Personnes interrogées.

5.1.1 Direction générale de l'action sociale :

Chargée de mission adjointe au chef du bureau lutte contre les exclusions de la DGAS en charge de l'ALT. *Le vendredi 15 juin 2007. 2 heures 05 minutes.*

5.1.2 Caisse d'allocations familiales de Paris :

Adjointe à la responsable du service action sociale de la CAF de Paris en charge de l'ALT. *Le vendredi 1^{er} juin 2007. 1 heure et 30 minutes.*

5.1.3 Directions des affaires sanitaires et sociales de Paris :

Inspectrice du service insertion économique et sociale et politique de la ville (IESPV) de la DASS de Paris, en charge de l'ALT1. *Échanges réguliers d'octobre à décembre 2006 et de mai à septembre 2007.*

5.1.4 Organismes parisiens bénéficiaires de l'ALT1 :

Directeur de l'organisme A, une association gestionnaire d'un CHRS spécialisé dans le « public justice ». *Le mercredi 25 juillet 2007. 1 heure et 53 minutes.*

Directrice du service social de l'organisme B, une association communautaire dépendant d'une fondation ; accompagnée de deux travailleurs sociaux. *Le jeudi 23 août 2007. 1 heure et 37 minutes.*

Responsable du service hôtel social de l'organisme C, une grande association généraliste de l'hébergement. *Le mercredi 29 août 2007. 1 heure et 26 minutes.*

Directrice de l'organisme D, une association gestionnaire d'un CHU, spécialiste du « phénomène prostitutionnel ». *Le lundi 3 septembre 2007. 2 heures et 13 minutes.*

Directrice du pôle urgence de l'organisme E, une association gestionnaire d'un CHU se transformant en CHRS en 2008, membre d'un grand groupe de l'économie sociale. *Le lundi 10 septembre 2007. 34 minutes.*

Président de l'organisme F, une association gestionnaire d'un CHU, se transformant en CHRS en 2008, spécialisé dans le « public jeunes ». Un travailleur social était présent au cours de l'entretien. *Le mardi 11 septembre 2007. 2 heures et 09 minutes.*

Responsable de l'antenne des personnes sans domicile de l'organisme G, une association généraliste notamment gestionnaire sur Paris de deux CHU. *Le mercredi 12 septembre 2007. 1 heure et 05 minutes.*

Directeur de l'établissement d'hébergement (CHU) de l'organisme D, une association spécialiste du « phénomène prostitutionnel », accompagné de deux travailleurs sociaux s'occupant plus particulièrement de l'ALT1. *Le vendredi 14 septembre 2007. 1 heure et 37 minutes.*

5.2 Grilles d'entretien.

Les entretiens se sont déroulés de façon relativement libre en suivant néanmoins des thèmes communs qui furent abordés après quelques questions préliminaires. La grille d'entretien comporte pour chaque thème des questions qui n'empêchèrent en aucune façon l'entretien de se dérouler hors des cadres qu'elles pouvaient paraître imposer. Les entretiens eurent ainsi souvent une forme plus semi-directive que directive.

5.2.1 Grille d'entretien pour l'échange avec la chargée de mission ALT de la DGAS.

A) Questions préliminaires.

- En quoi pensez-vous que l'ALT1 puisse être un sujet pertinent pour un mémoire professionnel d'inspecteur de l'action sanitaire et sociale ? Dans quelles directions un tel travail pourrez/devrez s'orienter ?
- Paris est-il un département intéressant pour cibler plus précisément mes investigations ? Si oui, pourquoi d'après vous ?
- Est-il opportun d'écarter l'ALT2 des investigations et de se concentrer sur l'ALT1 ou, au contraire, les deux aides doivent-elles être évaluées ensemble ?
- Gérez-vous l'ALT1 et l'ALT2 ? Quelles sont les différences notables entre les deux dispositifs ? Les acteurs chargés de leur financement et de leur mise en œuvre sont-ils les mêmes ?

- Avez-vous des documents me permettant de mener à bien ma recherche, sachant que je suis allé à la CAF prendre des documents à l'occasion d'un entretien ?

B) Définitions et fonctionnement technique de l'ALT1.

- Comment qualifier l'ALT1 ? Est-ce une mesure technique, un simple outil financier ; ou alors fait-elle l'objet d'enjeux politiques particuliers ?
- Doit-on dire que c'est une prestation, une aide, une allocation... ?
- L'ALT1 relève-t-elle du logement ou de l'hébergement ? Est-ce un outil de la politique d'hébergement ou de la politique du logement ?
- Parle-t-on d'hébergés, de bénéficiaires, d'allocataires... pour les personnes logées grâce à l'ALT1 ?
- Comment la DGAS définit, qualifie cette mesure, si, toutefois elle a effectué une telle démarche de qualification ?
- Est-ce que l'ALT1 est (en général et plus particulièrement à Paris) plus une réponse à l'urgence sociale ou un outil de facilitation de l'accès au logement ordinaire ? Dans quelle mesure est-elle une étape vers le logement autonome ?
- Il est souvent avancé que l'ALT1 est un dispositif à la mécanique complexe. Qu'en est-il ?
- Cette mécanique doit-elle faire l'objet, selon vous, d'aménagements ?
- L'État, la CNAF et la MSA sont les financeurs de l'ALT. Pourquoi ? Quelle légitimité à leur participation respective ?
- La CNAF souhaite-t-elle se retirer, considérant que l'ALT1 est loin d'être une prestation familiale ? Si oui qu'en pensez-vous ?
- Depuis 1999, le dispositif ALT1 a évolué. Depuis 2004, l'enveloppe ALT1 est une « enveloppe contrainte ». Qu'en est-il de cette enveloppe contrainte ? Qu'est-ce que cela signifie ? Quelles conséquences cela a-t-il pour les acteurs chargés de la mise en œuvre de l'ALT1 ? L'arrêt du 2 février 2005 du Conseil d'État annulant cette disposition a-t-il eu des conséquences sur cette volonté ministérielle d'encadrer cette aide ? Quelle est la position ministérielle concernant cet arrêt et la votre ?
- Quelles sont les indicateurs de performance pour l'ALT1, devant être renseignés pour l'élaboration des lois de finance ? Sont-ils correctement renseignés ? Vous paraissent-ils pertinents ? Permettent-ils d'évaluer correctement l'ALT1 ? Dans quel sens devraient-ils évoluer ?

C) Les enseignements de l'évaluation de 1999 pour l'ALT1 en France et à Paris.

- Il est dit que l'ALT1 atteint la cible visée, c'est-à-dire les personnes défavorisées. Qu'en pensez-vous ?
- L'ALT1 est décrite comme une mesure technique sans enjeux politiques. Est-ce toujours vrai ?
- Son principal défaut serait son manque de pilotage. Partagez-vous cette analyse ?
- Doit-elle être mieux intégrée dans les PDALPD ? Qui pilote les PDALPD ? Quel rôle aurait les DDASS et quelle intégration dans les SDAHI ? Faut-il alors une meilleure coordination PDALPD, SDAHI ? Est-ce que son peu d'articulation, notamment par l'entremise du PDALP, avec les autres dispositifs, se justifie par le fait que les acteurs la considèrent comme une aide spécifique ?

- Quelle place, quelle utilité de l'ALT1 par rapport aux autres dispositifs d'hébergement ?
- Est-elle un révélateur des dysfonctionnements de l'offre d'hébergement comme le laisse supposer l'évaluation de 1999 ?
- Quel pilotage et quelle mise en œuvre pour le dispositif ALT1 ?
- L'ALT1 est-elle insuffisamment pilotée ?
- Ou cela suffit-il si l'on considère qu'elle est moins un outil d'intervention qu'un outil de régulation sociale ?
- En pratique, deux instances principales assurent la mise en œuvre de l'ALT1. Les DDASS et les CAF. La situation des Bouches-du-Rhône semble exceptionnelle. Dans ce département, les DDE interviennent dans le processus de validation des contrats avec les associations et dans le contrôle de l'habitabilité des logements s'il y a des travaux. Est-ce toujours le cas ? Avez-vous connaissance de particularités départementales similaires concernant la mise en œuvre de l'ALT1 ? Est-ce que les DDASS instruisent (dit-on cela comme ça ?) majoritairement les dossiers de conventionnement des associations au titre de l'ALT1 ou bien d'autres administrations, dans certains départements, interviennent-elles ? Si oui, comment et selon quelles modalités ? Comment évaluez cette mise en œuvre ? Doit-elle faire l'objet de modifications ?

D) L'ALT1 à Paris.

- La mise en œuvre de l'ALT1 à Paris vous paraît-elle spécifique ?
- Dans quelles mesures les spécificités parisiennes (loyers élevés, importance des structures d'hébergement,...) vous paraissent-elles influencer sur l'utilisation de cette aide par les associations parisiennes ?
- Quelle place, quelle utilité de l'ALT1 par rapport aux autres dispositifs d'hébergement existant à Paris (CHRS, CHU, CADA,...) ? Quelle est et quelle doit être l'articulation de l'ALT1 à ces dispositifs ?

E) L'utilisation de l'ALT1 par les organismes.

- L'ALT1 n'étant pas versée aux personnes mais aux organismes conventionnés, l'effet solvabilisateur des associations l'emporte-t-il sur l'objectif de logement des plus démunis. Y a-t-il un effet d'aubaine sans retombée réelle sur le droit au logement pour tous ?
- Est-elle utilisée en amont (orientation vers un CHRS) ou en aval (sas entre hébergement collectif et le logement) ou n'est-elle pas utilisée pour apporter une offre spécifique ?
- Dans quelle mesure l'ALT1 est utilisée comme aide à la gestion (couvrir le montant du loyer et les frais de gestion locative) ?
- Les acteurs sont-ils satisfaits de la rapidité et de la souplesse du dispositif ?
- Y-a-t-il participation financière des hébergés ? Si oui, et si cette participation est prise dans une perspective éducative, pensez-vous qu'on puisse dire que les effets de l'ALT1 ne peuvent donc être appréciés uniquement en fonction de l'accès à un logement stable ?

F) Le devenir de l'ALT1.

- Dans quelle mesure la loi DALO peut-elle influencer sur l'ALT1 et sa mise en œuvre ?

- La DGAS envisage-t-elle de séparer hébergement et accompagnement social de façon plus nette ? Qu'est-ce que cela signifie et comment l'ALT1 pourrait-elle servir cette volonté ?
- L'ALT1 a-t-elle un avenir ? Si oui sera-t-elle toujours financée par la CAF et la MSA ?
- Quels sont les enjeux concernant son financement futur ?
- L'ALT1 est-elle appelée à voir son enveloppe augmenter ou diminuer ?

5.2.2 Grille d'entretien pour les échanges avec les responsables et travailleurs sociaux d'organismes ayant des logements conventionnés à l'ALT1 à Paris.

A) Questions préliminaires.

- Pouvez-vous me décrire l'activité de votre organisme ?
- Vous occupez-vous d'un public particulier ?
- Quelles sont vos différentes sources de financement ?

B) L'utilisation de l'ALT1 par votre association.

- Combien avez-vous reçu en 2006 (2007) au titre de l'ALT1 ?
- Quels types de logement financez-vous grâce à l'ALT1 ?
- Est-elle utilisée en amont (avant l'entrée dans votre hébergement CHRS ou autres à proprement parler) ou en aval (sas entre hébergement collectif et le logement) ?
- Est-elle utilisée pour apporter une offre spécifique, pour un public spécifique ? Si oui avez-vous des exemples ?
- Couvre-t-elle le montant du loyer et les frais de gestion locative ?
- Permet-elle de mobiliser des logements de grande taille ?
- Dans quelle mesure l'ALT1 est utilisée comme aide à la gestion (couvrir le montant du loyer et les frais de gestion locative) ?
- Êtes-vous satisfait de la rapidité et de la souplesse du dispositif ?
- Peut-elle être mobilisée dans l'urgence ? L'avez-vous déjà fait ?
- Y-a-t-il une participation financière des hébergés ? Si oui, et si cette participation est prise dans une perspective éducative, pensez-vous qu'on puisse dire que les effets de l'ALT1 ne peuvent donc être appréciés uniquement en fonction de l'accès à un logement stable ?
- Quel est l'accompagnement social des personnes occupant un logement géré par votre association conventionné à l'ALT1 (recherche de logement ou d'hébergement, aide dans les démarches administratives pour la réouverture des droits, assistance juridique, relation avec les dispositifs d'insertion économique, de formation et d'emploi...) ? S'il existe un tel accompagnement, ces interventions sont-elles prises en charge dans le cadre du FSL ou, en cas de public allocataire du RMI, dans le cadre de tout autre dispositif ?

C) Votre perception de la gestion de l'ALT1 par la DASS 75.

- Est-ce que la façon dont la DASS 75 met en œuvre l'ALT1 suscite chez vous des interrogations ?
- En quoi pourrait-elle être améliorée ?

D) Le devenir de l'ALT1.

- Dans quelle mesure la loi DALO peut-elle influencer sur l'ALT1 et sa mise en œuvre ?
- Que pensez-vous de la proposition de la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement –FAPIL– (11 septembre 2006) qui voudrait que « toute personne n'ayant pas droit à l'allocation logement ou à l'aide sociale [soit] éligible à l'ALT1 » ? et « notamment : les personnes et les ménages qui vivent dans une situation de surpeuplement ; qui se voient suspendre le versement de leur aide au logement ; qui n'occupent pas leur logement huit mois dans l'année ou amenés à changer de logement régulièrement (étudiants en stage, travailleurs saisonniers...) ; qui, suite à un accident de parcours, se retrouvent sans logement (rupture familiale, une sortie de prison, le décès du conjoint...), mais aussi les demandeurs d'asile et, en général, les personnes sans titre de séjour de plus de trois mois ».
- Que pensez-vous de ses propositions pour pérenniser le financement de l'ALT1 (maintien du caractère forfaitaire et dé-contingentement de l'ALT1,...) ?
- La durée de 6 mois doit-elle rester indicative ?

6 L'ALT1 à Paris : statistiques (sur la base des bilans ALT1 du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006⁴⁰⁷).

6.1 Situation précédant l'entrée dans le dispositif ALT1.

Entre le 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2006, 3 005 personnes en difficulté ont été admises dans le dispositif ALT1 à Paris.

⁴⁰⁷ La DASS de Paris, pour pallier le déficit de données en provenance de la CAF (du fait de problèmes informatiques – cf. *supra* le point 1.2.2) a mené une enquête au cours du dernier trimestre 2006 auprès des 53 associations alors conventionnées à l'ALT1. Le taux de réponse pour cette enquête a été de 100%. Cette enquête permet aussi de répondre à une recommandation de la DGAS : « **Dans le cadre de la nouvelle convention conclue** entre l'État (DSS et DGAS), la CNAF et l'ACOSS pour l'ALT, il est prévu que les CAF assurent le recueil de données statistiques auprès des organismes et qu'elles les transmettent à la CNAF qui établira les synthèses régionales et nationale. Ce mécanisme qui ne fonctionnait plus depuis plusieurs années doit être réactivé en 2007 [...]. **Il serait utile que vous rappeliez aux organismes que vous conventionnez que la fourniture de ces informations est nécessaire**, et que leur exploitation sera utile à tous. **Ils serviront notamment à renseigner l'indicateur LOLF (pourcentage de ménages -familles ou personnes isolées- logées temporairement grâce à l'ALT dont la durée de séjour est inférieure à 6 mois)** et à mesurer l'écart par rapport à la cible fixée au niveau national ou régional. **Ces données ne recouvrent pas la totalité des renseignements qu'il serait intéressant de connaître pour un pilotage optimum de la mesure**. Vous **pourrez utilement compléter ces données de base par un recueil complémentaire** qui vous paraîtrait à la fois souhaitable et réalisable (ex : parcours des personnes avant et après le passage en logement ALT, existence ou non d'un accompagnement social, modalités de financement de cet accompagnement, cofinancement ou non sur le programme 177 urgence sociale, part des logements utilisés pour l'urgence et pour l'insertion, qualité des logements, permettant notamment le respect de la vie privée et assurant la libre disposition des lieux, modalités de participation financière des hébergés...) » (Cf. DESCREUX C. *Lettre à mesdames et messieurs les DRASS, mesdames et messieurs les DASS. ALT: enveloppes régionales et départementales.*)

6.1.1 Tableau 1 : nombre de personnes admises dans un logement conventionné à l'ALT1 à Paris, entre le 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2006, en fonction de l'origine de la demande.

ORGANISMES	EFFECTIFS	%
Demandes d'entrée dans le dispositif internes à l'association	770	25,6
Demandes émanant d'autres associations	1 069	35,6
Demandes émanant des services sociaux de secteur	565	18,8
Demandes émanant d'autres services sociaux	573	19,1
Autres	28	0,9
TOTAL	3 005	100

N.B.: parmi l'ensemble des organismes, les associations en interne furent le plus à l'origine des demandes (soit 45 associations) même si, en termes d'effectifs, les associations extérieures à celles-ci ont effectué plus d'admissions.

Source: DASS de Paris.

6.1.2 Tableau 2 : nombre de personnes admises dans le dispositif ALT1 en fonction de leur logement ou hébergement avant leur entrée.

LOGEMENTS OU HÉBERGEMENTS	EFFECTIFS	%
CHU	517	17,2
À la rue	446	14,8
Hôtel	414	13,8
Hébergement chez un tiers	390	13,0
CHRS	203	6,8
Rupture familiale	190	6,3
Logement insalubre	39	1,3
Expulsion récente	36	1,2
CADA	30	1
Autres	740	24,6
TOTAL	3005	100

N.B.: dans la catégorie « autres », **26,8%** proviennent d'établissements pénitentiaires, soit **6,6%** du total.

Source: DASS de Paris.

6.1.3 Tableau 3 : nombre de personnes admises dans le dispositif ALT1 en fonction de leur type de ressources déclarées au moment de l'admission.

RESSOURCES	EFFECTIFS	%
RMI	412	13,7
CDI	394	13,1
CDD	205	6,8
AAH	165	5,5
Contrats aidés	97	3,2
API	58	1,9
ASS	57	1,9
Pension retraite	16	0,5
Minimum vieillesse	8	0,3
Pension invalidité	8	0,3
Autres	1 585	52,8
TOTAL	3 005	100

N.B. : dans la catégorie « autres », **32,8%** n'avaient **aucune ressource** au moment de l'entrée dans le dispositif (parmi ceux qui ont donné une précision), soit **17,3%** du total. Parmi les contrats aidés, les plus cités, par les associations ayant répondu précisément à la question, sont les CAE (50%), les contrats de qualification (10,5%), les CES (7,9%) et les contrats d'avenir (7,9%). Les personnes en CDI, au moment de l'admission, avaient des revenus pour 46% d'entre eux compris entre 986 et 1 500 euros, et 43,5% entre 486 et 985 euros par mois. Les personnes en contrats aidés ou CDD avaient des revenus moins importants. 56% avaient des revenus compris entre 486 et 985 euros. Par ailleurs, 40,7% des personnes en CDD avaient des ressources inférieures ou égales à 485 euros et 31,4% pour celles en contrats aidés.

Source : DASS de Paris.

6.2 Situation à la sortie du dispositif ALT1.

Entre le 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2006, 2 123 personnes sont sorties du dispositif ALT1 à Paris.

6.2.1 Tableau 4 : nombre de personnes sortant du dispositif en fonction de leur logement ou hébergement à la sortie.

LOGEMENTS OU HÉBERGEMENTS	EFFECTIFS	%
Hôtel	398	18,8
Logement autonome	365	17,2
CHRS	257	12,1
Hébergement chez un tiers	211	9,9
CHU	179	8,4
À la rue	105	4,9
Résidence sociale	99	4,7
Maison relais	22	1
CADA	8	0,4
Logement insalubre	5	0,2
Autres	474	22,4
TOTAL	2123	100

Source : DASS de Paris.

6.2.2 Tableau 5 : Nombre de personnes à la sortie du dispositif en fonction de leur type de ressources.

RESSOURCES	EFFECTIFS	%
CDI	331	15,6
RMI	314	14,8
CDD	195	9,2
AAH	150	7,1
Contrats aidés	74	3,5
API	46	2,2
ASS	38	1,8
Pension invalidité	9	0,4
Pension retraite	7	0,3
Minimum vieillesse	6	0,3
Autres	953	44,8
TOTAL	2 123	100

N.B : parmi les contrats aidés, les plus cités, par les associations ayant répondu précisément à la question, sont les CAE (34,3%), les contrats de qualification et les CES (22,9%).

Source : DASS de Paris.

7 La convention-type de 1993⁴⁰⁸.

Convention-type conclue entre l'État et l'association en application de l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale (article 1^{er} de la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991)

Entre les soussignés, l'État représenté par le Préfet, l'association représentée par son Président dénommée ci-après « l'association », il a été convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER : objet de la convention

La présente convention a pour objet de fixer les droits et obligations des parties.

Sa signature conditionne pendant sa durée l'ouverture du droit à l'aide aux associations à but non lucratif dont l'objet social comprend l'insertion ou le logement des personnes défavorisées telle que prévue à l'article L. 851-1 du code de la Sécurité sociale (CSS) et aux articles R. 851-1 à R. 852-3 (décret n° 93-336 du 12 mars 1993).

En contrepartie du versement de cette aide, l'association s'engage à accueillir à titre temporaire des personnes ou des familles défavorisées qui se trouvent sans domicile ou nécessitant un accueil temporaire dans les locaux dont elle dispose ou qu'elle mobilise auprès de bailleurs privés ou publics ou de gérants d'hôtels meublés.

ARTICLE 2 : description des capacités d'accueil offertes par l'association aux personnes défavorisées

2-1 – Description des locaux possédés directement par l'association

2-2 – Locaux loués par l'association

L'association certifie louer des locaux auprès des organismes suivants :
(indiquer nom et adresse).

- Bailleurs publics ;
- bailleurs privés ;
- gérants d'hôtels meublés ;
- autres organismes (à préciser).

2-3 – Locaux susceptibles d'être mobilisés en cours de l'année par l'association.

L'association certifie louer des locaux auprès des organismes suivants :
(indiquer nom et adresse).

- Bailleurs publics ;
- bailleurs privés ;
- gérants d'hôtels meublés ;
- autres organismes (à préciser).

2-4 – Capacités d'accueil correspondant aux locaux visés ci-dessus.

2-5 – Modification de la capacité d'accueil pendant la durée de la convention.

L'association peut, durant la période de validité de la convention et sur la base d'un avenant, obtenir une modification de la capacité d'accueil prévue par la convention.

Cette modification sera prise en compte dans le calcul de l'aide dès le mois suivant la signature par le Préfet de l'avenant proposé par l'association.

⁴⁰⁸ CONVENTION-TYPE conclue entre l'État et l'association (annexé à la circulaire du 19 mars 1993).

ARTICLE 3 : conditions financières et comptables

L'association bénéficie, pour les capacités d'accueil ainsi définies, d'une aide prévisionnelle d'un montant annuel maximum de F ; calculé par référence au loyer plafond et au forfait charge de l'AL en vigueur au 1^{er} janvier de l'année couverte par la convention. Il est calculé selon les modalités prévues par l'article R. 851-2 du code de la Sécurité sociale.

L'aide est versée mensuellement par la CAF en fonction des capacités mensuelles d'accueil prévues par la convention et sur la base des justificatifs produits par l'association correspondant à chacun des locaux concernés, à savoir :

- les titres de propriété et les baux ou toute autre convention de location, pour les locaux en propriété ou en location ;
- toute pièce justificative, ou, à défaut, une attestation sur l'honneur du représentant de l'association, pour les autres locaux précisant la date de mobilisation effective du local. Des vérifications sur pièce et sur place pourront être diligentées par le Préfet ou la caisse d'allocations familiales.

L'association gestionnaire s'engage à fournir chaque année au Préfet et à la CAF les documents mentionnés à l'article R. 851-6⁴⁰⁹ du code de la Sécurité sociale, et notamment ses comptes tenus selon les normes établies par le plan comptable général. Les recettes devront faire apparaître le montant des aides perçues et leur provenance de même que le montant des participations acquittées par les hébergés. Les dépenses devront mentionner le paiement des locaux réservés ou mobilisés par l'association.

ARTICLE 4 : conditions d'attribution et d'occupation des locaux

L'association s'engage à loger en priorité les personnes défavorisées au sens de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et particulièrement celles qui ne peuvent temporairement avoir accès à un logement autonome ouvrant droit aux aides personnelles au logement de droit commun (APL et AL) et à l'aide transitoire au logement (ATL). Il est souhaitable que les associations qui percevront cette aide soient capables, par elles-mêmes ou en liaison avec d'autres d'assurer un accompagnement social minimum des personnes accueillies notamment de les orienter vers les services permettant l'accès aux différents droits auxquels ils peuvent accéder et, si possible, préparer avec elles un projet de relogement, en relation avec les dispositifs mis en place localement.

En ce qui concerne les personnes de nationalité étrangère, elle s'engage à vérifier la validité de leur titre de séjour dont la durée doit être supérieure à trois mois, les enfants de nationalité étrangère pouvant justifier de leur résidence régulière en France par la production soit d'un extrait d'acte de naissance en France, soit d'un certificat de contrôle médical délivré par l'Office des migrations internationales à l'issue de la procédure de regroupement familial et comportant le nom de l'enfant, soit d'un visa de long séjour.

ARTICLE 5 : titre d'occupation

L'association s'engage à remettre à la personne accueillie un document indiquant les références de son logement, ainsi que celles de l'association et mentionnant les obligations minimales qui lui incombent, notamment en ce qui concerne le respect des locaux et éventuellement son accord pour un suivi social. Ce document devra mentionner la participation éventuelle demandée par l'association.

Par ailleurs, l'association s'engage à établir chaque année un bilan d'occupation en indiquant selon le modèle type joint en annexe 4 le nombre et les caractéristiques des ménages

⁴⁰⁹ « I. Au titre de l'aide mentionnée au I de l'article L. 851-1, avant la fin de chaque année civile, l'organisme adresse au préfet et à la caisse d'allocations familiales : un bilan d'occupation des douze derniers mois arrêté au 30 septembre ; la capacité d'hébergement envisagée mois par mois, en nombre et en types de logements, pour l'année à venir ; ses comptes à la date du 30 septembre. Au vu de ces documents, le préfet et l'organisme signent un avenant annuel à la convention, qui prend effet le 1^{er} janvier. L'organisme est tenu d'adresser chaque année ses comptes définitifs au préfet et à la Caisse d'allocations familiales » (art. R. 851-6 du CSS).

accueillis ainsi que la durée moyenne de leur séjour. Ce bilan est communiqué au Préfet et à la caisse d'allocations familiales.

Pour ce faire, l'association doit disposer d'un minimum d'informations sur l'état civil de la personne logée qu'elle doit compléter par la mention de la durée du séjour. À titre indicatif, un modèle de fiche est fourni en annexe 5.

ARTICLE 6 : obligations relatives à la maintenance et l'entretien des locaux

Lors de la signature de la convention et de sa reconduction, le Préfet s'assure du respect des normes de salubrité prévues à l'article R. 851-3 du code de la Sécurité sociale et de la conformité des locaux à la déclaration figurant à l'annexe 1. En cas de non-conformité, soit l'aide n'est pas attribuée, soit elle est suspendue à compter du premier jour du mois civil suivant le signalement par le Préfet à la caisse d'allocations familiales.

L'association s'engage à maintenir les locaux en bon état d'entretien.

ARTICLE 7 : obligation à l'égard des caisses d'allocations familiales et du préfet

L'association s'engage à fournir à la caisse d'allocation familiales désignée par la convention, une photocopie de la présente convention à laquelle est annexée la liste des locaux gérés directement ou susceptibles d'être mobilisés par l'association (*cf.* annexes 1 et 2).

Pour la reconduction de la présente convention, l'association doit fournir pour le 1^{er} novembre de l'année en cours au Préfet et à la caisse d'allocations familiales :

- une nouvelle liste du nombre prévisionnel des locaux pour l'année à venir détaillée mois par mois ;
- les comptes tels que mentionnés à l'article 3 ;
- le bilan d'occupation arrêté au 30 septembre mentionné à l'article 5 (*cf.* annexe 4).

ARTICLE 8 : durée de la convention

La présente convention est conclue soit pour une période de douze mois débutant le 1^{er} janvier soit à compter du premier jour du mois suivant la signature jusqu'au 31 décembre suivant.

Elle est reconduite tacitement pour un an, au terme de la durée prévue, le montant de l'aide est calculé chaque année en fonction des dispositions de l'article 3.

ARTICLE 9 : résiliation

La convention peut être résiliée par l'une des deux parties avec un préavis de trois mois.

En cas d'inexécution par l'association de ses engagements contractuels ou d'une fausse déclaration faite au Préfet ou à la caisse d'allocations familiales, le Préfet, après mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception, peut procéder unilatéralement à la résiliation de la présente convention dans un délai d'un mois.

L'association en cas d'événement exceptionnel, peut également résilier la présente convention dans un délai d'un mois.

ARTICLE 10 : contrôle

L'association est également tenue de fournir au ministre chargé du logement ou à son représentant ainsi qu'au ministre chargé des affaires sociales ou à son représentant ou aux membres des corps d'inspection de l'État toutes les informations et tous les documents nécessaires au plein exercice du contrôle de l'application de la présente convention.

JARADÉ-PIENIEK

Thibault-Youssef

Mars 2008

Inspecteur de l'action sanitaire et sociale

Promotion 2006-2008

De l'utilité de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées : l'exemple parisien

Résumé :

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT1) est une aide méconnue. Elle permet d'accueillir des personnes défavorisées dans des logements gérés par des organismes, associations ou CCAS principalement, ayant signé une convention avec l'État.

Ce mémoire professionnel en expose l'économie, et ce plus particulièrement pour Paris (14% du montant national).

Différentes méthodes d'investigation ont été suivies : examen des sources juridiques et statistiques, entretiens, observation participante.

Malgré des objectifs multiples, une mise en œuvre complexe et un pilotage malaisé, l'ALT1 semble efficace et à Paris du moins, elle est non négligeable et possède des qualités certaines. À l'avenir, elle peut conserver son utilité, même si elle ne suffira pas à résorber le défaut d'offre d'hébergement ou de logement, ni à pallier complètement le défaut des aides personnelles au logement qui ne sont plus adaptées dès lors que les ménages sont confrontés à des situations d'incertitude ou de rupture.

Mots clés :

Aide sociale, hébergement temporaire, aide au logement, logement, population défavorisée, sans domicile fixe, Paris, DDASS, CAF, association, mémoire, IASS, évaluation, entretien semi directif.

L'École des hautes études en santé publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.