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

Promotion : **2006 -2008**

Date du Jury : **Mars 2008**

**L'application du droit au maintien
dans une structure d'hébergement
d'urgence dans les Yvelines**

Article 4 de la Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Odile JOUAN

Remerciements

Je tiens à remercier Madame REVELLI et Madame FROGER, mes maîtres de stage successifs qui m'ont accompagnée au cours de ce travail de mémoire. Je les remercie pour l'accueil qu'elles m'ont réservé pendant le stage d'exercice professionnel et pour leur aide précieuse.

Je remercie également les membres du service de lutte contre l'exclusion et de la cellule Hébergement ainsi que les personnes rencontrées lors des groupes de travail pour leurs éclairages et leurs témoignages.

Je remercie enfin les élèves inspecteurs de ma promotion pour leurs conseils et l'atmosphère amicale dans laquelle se sont déroulées la rédaction de ce mémoire et la formation au métier d'inspecteur.

Sommaire

<u>1 LE MAINTIEN DANS UN HEBERGEMENT D'URGENCE : UN PRINCIPE</u>	
<u>GENEREUX ISSU DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE.</u>	5
1.1 DU DROIT AU LOGEMENT AU DROIT A L'HEBERGEMENT OPPOSABLE	5
1.1.1 LA MATURATION DU DROIT AU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE	5
A) Les politiques publiques face à la crise du logement	6
B) De la revendication d'un droit au logement à son opposabilité inscrite dans la loi en 2007.	8
1.1.2 L'EMERGENCE D'UN DROIT COROLLAIRE : L'HEBERGEMENT OPPOSABLE	9
A) Le recours amiable devant la commission de médiation	10
B) Le recours contentieux devant les juridictions administratives	11
C) Le ratio légal de places d'hébergement d'urgence par commune	12
1.2 LES CARACTERISTIQUES DU DROIT AU MAINTIEN DANS UNE STRUCTURE	14
1.2.1 UN CHAMP D'APPLICATION RESTREINT A L'HEBERGEMENT D'URGENCE	14
A) La diversité des structures d'hébergement d'urgence	14
B) Les places supplémentaires prévues dans le cadre du plan hivernal	16
C) Les places de stabilisation créées par le PARSA	17
1.2.2 LE CONTENU D'UN PRINCIPE AMBITIEUX	19
A) Un hébergement sans condition de durée	20
B) L'entretien d'évaluation/orientation	21
1.2.3 DES POSSIBILITES DE DEROGER AU PRINCIPE LIMITEES	22
<u>2 DIFFICULTES ET CONSEQUENCES DE L'APPLICATION DU DROIT AU</u>	
<u>MAINTIEN DANS UN HEBERGEMENT D'URGENCE</u>	23
2.1 LA SATURATION DES DISPOSITIFS D'HEBERGEMENT	25
2.1.1 EN AMONT, UNE DEMANDE DE PLACES SIGNIFICATIVE MALGRE L'AUGMENTATION DES CAPACITES	25
A) La présence permanente de nouveaux demandeurs d'hébergement	25
B) La disparition de la durée maximale de séjour	27
2.1.2 EN AVAL, L'ABSENCE DE FLUIDITE DES PARCOURS	28
A) L'absence de solution d'hébergement ou de logement : le cas des « travailleurs pauvres »	29

B) Les publics pour lesquels aucune orientation n'est possible : les étrangers en situation irrégulière	30
2.2 LA REMISE EN QUESTION DES MISSIONS DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE ET DE LA VEILLE SOCIALE	31
2.2.1 LA DISPARITION DE LA DUREE DE SEJOUR IMPLIQUE L'EVOLUTION DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE ET DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL	31
A) La nature et les missions des centres d'hébergement d'urgence appelées à évoluer	32
B) La disparition de la durée de séjour modifie les pratiques professionnelles	33
2.2.2 LA DISPARITION DE LA DUREE DE SEJOUR IMPLIQUE L'EVOLUTION DES MISSIONS DE LA VEILLE SOCIALE	34
A) Le devenir du 115 et du Transport hivernal d'urgence pour la rue	36
B) Le devenir du plan hivernal	38
<u>3 PRECONISATIONS POUR L'APPLICATION DU DROIT AU MAINTIEN : AMELIORER L'ARTICULATION ENTRE L'HEBERGEMENT D'URGENCE, D'INSERTION ET LE LOGEMENT</u>	<u>39</u>
3.1 A COURT TERME : NE PAS FAIRE DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE UNE SOLUTION DE LOGEMENT	40
3.1.1 RESTAURER LA MISSION INITIALE DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE	40
A) Maintenir des places en accueil d'urgence avec une durée limitée de séjour	41
B) Etablir des contrats d'hébergement à durée limitée renouvelables en l'absence d'orientation possible	42
3.1.2 PERMETTRE UNE VERITABLE FLUIDITE DES PARCOURS RESIDENTIELS	43
A) Une amélioration quantitative : créer des places supplémentaires en hébergement d'urgence et d'insertion	43
B) Une amélioration qualitative : développer la formation du personnel et la diversité des solutions d'hébergement et de logement	44
a) Développer la formation des personnels	45
b) Développer la diversité des solutions d'hébergement et de logement	45
3.2 A MOYEN TERME : CLARIFIER L'ARTICULATION ENTRE HEBERGEMENT, LOGEMENT ET ACCOMPAGNEMENT SOCIAL	47
3.2.1 CLARIFIER LES CRITERES DU RECOURS A L'HEBERGEMENT OU AU LOGEMENT TEMPORAIRE	47
A) Clarifier les missions des dispositifs intermédiaires	48
B) Développer l'accès direct au logement	49

3.2.2	CLARIFIER LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'HEBERGEMENT	50
A)	Développer la connaissance territoriale des besoins et de l'offre	51
B)	Le rôle de la DDASS et de l'inspecteur : rénover les outils de planification	52
a)	Réactiver le SDAHI des Yvelines élaboré en 2001	52
b)	Articuler les différents plans avec le PDALPD	54
CONCLUSION		55
BIBLIOGRAPHIE		57
LISTE DES ANNEXES		I

Liste des sigles utilisés

AAH	Allocation adulte handicapé
AHI	Accueil, hébergement, insertion
ALT	Aide logement temporaire
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
API	Allocation personne isolée
APL	Aide personnalisée au logement
ASSEDIC	Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASH	Aide sociale à l'hébergement
ASI	Appui social individualisé
ALT	Allocation logement temporaire
AGLS	Aide à la gestion locative sociale
BOP	Budget opérationnel de programme
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAVA	Centres d'adaptation à la vie active
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDD	Contrat à durée déterminée
CILE	Comité interministériel de lutte contre l'exclusion
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CHUDA	Centres d'Hébergement d'Urgence pour demandeurs d'asile
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CROSMS	Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale
DALO	Droit au logement opposable
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DPM	Direction des Populations et des Migrations
ETP	Equivalent temps plein
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GIP	Groupement d'intérêt public
HLM	Habitation à loyer modéré
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LCE	Lutte contre l'exclusion
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
PARSA	Plan d'action renforcé pour les personnes sans abri
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
RMI	Revenu minimum d'insertion
RHVS	Résidence d'hébergement à vocation sociale
SAHI	Schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion
SAO	Service d'aide et d'orientation
SAMU	Service d'aide médicale d'urgence
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
THUR	Transport hivernal d'urgence pour la rue

L'apparition durant l'été 2006 de plusieurs centaines de tentes installées par Médecins du Monde, puis de celles des Enfants de Don Quichotte sur les berges du canal Saint Martin à Paris et dans d'autres villes a mis en évidence l'engorgement des dispositifs d'hébergement d'urgence et l'insuffisance de l'offre de logements sociaux. 16 % de la population hébergée dans les centres d'urgence sont constitués de travailleurs en situation de précarité¹ et plus du tiers des personnes logées en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS²) relèvent d'un logement de droit commun auquel elles ne peuvent accéder, faute de place³. Les récents travaux de l'Observatoire du SAMU Social insistent sur la chronicisation dans l'urgence de la moitié des personnes accueillies en centre d'hébergement d'urgence (CHU)⁴.

Au sens de l'INSEE, une personne est dite sans domicile un jour donné si, la nuit précédente, elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). L'hébergement constitue en théorie une réponse d'urgence ou une solution temporairement adaptée à la situation du demandeur, tandis que le logement est l'objectif ultime d'un parcours d'insertion réussi. Une participation aux frais d'hébergement peut être fixée en fonction des ressources tandis que les occupants d'un logement paient un loyer et ont un titre d'occupation.

Le parcours résidentiel d'un individu de l'hébergement au logement, n'est pas forcément linéaire. Néanmoins, il est possible de distinguer quatre étapes. L'hébergement d'urgence, assuré par les CHU est la première réponse immédiate et de courte durée. L'hébergement d'insertion ou temporaire dans les CHRS propose un accompagnement social adapté, intensif afin de (re)mobiliser la personne et de l'inscrire dans un parcours. Le logement d'insertion ou temporaire offre un accompagnement social qui permet à la personne de consolider des acquis liés à l'usage de l'habitat. De nouvelles structures se sont développées telles que les résidences sociales, les maisons relais, les résidences hôtelières à vocation sociale et les hôtels sociaux. Enfin, le logement ordinaire pour lequel l'accompagnement social est encore possible, a lieu dans des logements locatifs sociaux ou des logements de droit commun.

¹ EMMANUELLI X., LANDRIEU B. L'Hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile-de-France et à Paris. Avril 2006.

² Les CHRS sont des établissements médico sociaux ayant pour mission d'accueillir durablement les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. (article L. 345-1 du Code de l'action sociale et des familles).

³ D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, mission d'audit de modernisation, IGAS-IGA, 2006.

⁴ LE BRIS M. La « sédimentation » dans l'urgence et les effets de la mobilisation pour les sans-abri sous la loupe du SAMU social. *Actualités sociales hebdomadaires*. 11 janvier 2008, n° 2539-2540, p. 59 à 60.

Cependant, les limites entre hébergement et logement ne coïncident pas avec les frontières de ces dispositifs : par exemple, en dépit de leur dénomination, certains CHRS offrent des places d'urgence. Certaines structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement n'offrent ni logement ni hébergement, tels certains accueils de jour ou services d'accueil et d'orientation. En outre, il existe des structures d'hébergement spécifiques pour les demandeurs d'asile (CHUDA et CADA), les personnes ayant obtenu le statut de réfugié (CPH) et les travailleurs migrants (FTM). Enfin, l'hébergement n'est pas limité aux structures bénéficiant de financements publics : les personnes hébergées peuvent l'être par la famille ou des amis.

Si l'hébergement d'insertion est relativement encadré par la procédure d'admission à l'aide sociale de l'Etat, l'hébergement d'urgence n'est défini dans aucun texte. Cependant, le référentiel national « Accueil, hébergement, insertion »⁵ (AHI) indique que l'hébergement d'urgence répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate. Il devrait par conséquent se caractériser par une durée de séjour courte, les personnes étant ensuite orientées au plus vite vers des modes de prise en charge adaptés.

La réalité observée s'écarte cependant sensiblement de cette doctrine. Dans son rapport public sur les personnes sans domicile⁶, la Cour des Comptes souligne que « *les dispositifs d'hébergement et de logement reposent sur une logique de continuité* » mais ne peut que constater la distance entre cette politique et sa mise en œuvre. « *La situation actuelle reflète les blocages des divers dispositifs : 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.*»

Le plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA), annoncé le 8 janvier 2007, et la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale (loi dite DALO) apportent des changements significatifs dans la prise en charge des personnes sans domicile. Réclamée de longue date par les associations, l'opposabilité du droit au logement a été inscrite dans la loi du 5 mars 2007. Rédigé, discuté et adopté en l'espace d'un mois, ce texte constitue une avance significative qui substitue une obligation de résultat à l'obligation de moyens de l'Etat en matière de logement et d'hébergement. L'hébergement d'urgence des personnes sans abris relève de la compétence de l'Etat⁷ qui assure

⁵ DGAS, Référentiel national des prestations du dispositif « Accueil, hébergement et insertion », 2005.

⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Les personnes sans domicile fixe*, 6 mars 2007, p.3.

⁷ Article L. 121-7 8° du Code de l'action sociale et des familles.

l'essentiel du financement dans le cadre du Programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*⁸.

Outre l'opposabilité du droit au logement, ce texte consacre son corollaire, le droit à l'hébergement opposable. D'une part, l'article 7 permet, depuis le 1^{er} janvier 2008, aux demandeurs d'hébergement et aux personnes hébergées, déjà reconnues comme prioritaires pour l'accès au logement social, d'exercer un recours devant les commissions de médiation. D'autre part, l'article 4 vise à permettre à « *toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence d'y demeurer, si elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une proposition de solution durable de logement ou d'hébergement lui soit faite dans le parc public social, le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, une résidence sociale, une maison relais ou les futures résidences hôtelières à vocation sociale* ». Cet article, issu de l'amendement dit de « Non remise à la rue », instaure un droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence. Ce principe d'application immédiate vise à faire cesser l'errance institutionnelle des personnes en situation de précarité d'une structure à une autre et à permettre une véritable recherche de solution durable.

La loi DALO et les circulaires du 19 mars 2007⁹ et du 4 mai 2007¹⁰ relatives à la mise en place du principe de continuité dans la prise en charge des sans abri créent un contexte nouveau en instaurant l'exigence de non remise à la rue. Si chacun s'accorde pour reconnaître la générosité d'un droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence, certaines interrogations demeurent quant à sa faisabilité. Le principe de continuité de la prise en charge des personnes sans abri, principe ambitieux, est-il réalisable ? Comment rendre le droit au maintien effectif sans dénaturer l'hébergement d'urgence ? Comment adapter les dispositifs de la veille sociale et de l'hébergement au nouveau cadre législatif avec pour objectif de maintenir une fluidité des parcours résidentiels ? Pour la sociologue Agathe Schwartz, l'inscription dans la loi de la prise en charge des personnes à la rue traduit le passage « *d'une conception humanitaire à une conception de justice sociale* ». « *Assiste-t-on à la fin de la distinction entre insertion et urgence sociale ?* » s'interroge la sociologue¹¹.

⁸ En 2007, le financement total dédié à l'hébergement d'urgence et de stabilisation dans les Yvelines s'élève à 5 823 880 € et celui dédié à l'hébergement d'insertion à 6 319 259 €.

⁹ Circulaire DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri.

¹⁰ 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.

¹¹ LE BRIS M. La « sédimentation » dans l'urgence et les effets de la mobilisation pour les sans-abri sous la loupe du SAMU social. Actualités sociales hebdomadaires. 11 janvier 2008, n° 2539-2540, p. 59 à 60.

La méthodologie adoptée pour répondre à ces questions repose à la fois sur des recherches documentaires, l'analyse des travaux parlementaires et des compte rendu de groupes de travail interministériels et sur la participation à des groupes de travail locaux dans le cadre du stage d'exercice professionnel. En effet, les services de lutte contre l'exclusion des DDASS sont chargés de mettre en œuvre la politique d'hébergement et d'insertion à l'échelle du département¹². Au sein de la DDASS des Yvelines, la cellule Hébergement, dirigée par un inspecteur de l'action sanitaire et sociale est en contact avec les différents gestionnaires des centres d'hébergement et avec les services du 115.

Conformément à la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions¹³ et au référentiel national AHI, un comité de pilotage du dispositif départemental de la veille sociale a été constitué dans les Yvelines¹⁴. Ce comité se réunit deux fois par an sous la présidence du préfet dans une configuration élargie à l'ensemble des institutions, opérateurs et acteurs locaux œuvrant dans le domaine de l'hébergement et de la veille sociale. Le comité restreint de la veille sociale se réunit à un rythme bimensuel et a pour objet de pointer les difficultés ou les problématiques émergentes repérées par le 115, le Transport Hivernal d'Urgence de la Rue (THUR) et les opérateurs, et de réfléchir aux mesures correctrices à adopter.

Lors du comité élargi de la veille sociale réuni le 21 mai 2007, le Préfet a missionné le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales afin d'engager une réflexion partenariale sur l'incidence de la loi DALO sur le dispositif de l'hébergement d'urgence. Quatre groupes de travail se sont réunis sur une période de trois semaines. Une restitution de ces travaux a été transmise au Préfet. Une note d'ambiance a été adressée à la Ministre en charge du logement et de la ville à sa demande. Les préconisations des participants devraient permettre d'adapter les dispositifs d'hébergement Yvelinois aux enjeux prévus par la loi DALO.

En effet, si le droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence est un principe généreux lié au droit au logement opposable (I), son application demeure difficile sur le terrain et implique la recombinaison des dispositifs de veille sociale et d'hébergement (II). Diverses préconisations sont envisageables afin d'adapter les dispositifs existant à ce principe ambitieux (III).

¹² CASF, Articles L.121-7 s. relatifs à la compétence de l'Etat en matière d'hébergement, de logement et de réinsertion. L'Etat assure l'essentiel du financement de l'hébergement d'urgence dans le cadre du Programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*.

¹³ Article 157-III.

¹⁴ Arrêté préfectoral du 10 décembre 2002.

1 Le maintien dans un hébergement d'urgence : un principe généreux issu du droit au logement opposable.

La loi dite DALO et le principe du droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence illustrent le passage d'une conception humanitaire à une conception en terme de justice sociale de la prise en charge des personnes sans abri. Cette évolution est le fruit de la « crise du logement » et d'un long processus de revendication qui a donné naissance au droit au logement opposable. Or selon l'adage «*qui peut le plus, peut le moins* », le droit au logement a naturellement abouti au droit à un hébergement opposable (1) et au principe généreux du droit au maintien (2).

1.1 Du droit au logement au droit à l'hébergement opposable

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport intitulé «*Face à la crise : une obligation de résultat* » souligne la persistance du phénomène de « mal-logement » depuis une quinzaine d'années en France¹⁵. Cette crise du logement se traduit, d'une part, par la difficulté pour les ménages les plus modestes d'accéder à un logement de droit commun et d'autre part, par l'insuffisance de logements locatifs sociaux. La demande de places d'hébergement est d'autant plus importante que l'accès à un logement est difficile et que le défaut de logement est à l'origine de nombreuses difficultés (professionnelles, familiales, de santé). Il existe donc un lien entre la maturation du droit au logement (1) et l'émergence du droit à un hébergement opposable (2).

1.1.1 La maturation du droit au logement dans un contexte de crise

Trois millions de personnes seraient mal-logées en France¹⁶ en raison de plusieurs facteurs. D'une part, le marché du logement ne permet pas de loger les populations les plus pauvres depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Ce constat est à l'origine de la création du logement social à l'issue de la seconde guerre mondiale. Plus récemment la hausse des

¹⁵ HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES. Face à la crise : une obligation de résultat [en ligne]. Paris : Décembre 2005. Disponible sur Internet : < <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054004453/index.shtml> >

¹⁶ BOUTIN C. Rapport n° 3671 sur le projet de loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale auprès de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales [en ligne]. Paris : Assemblée nationale, 6 février 2007. Disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r3671.asp#P5002_650718>

Ce chiffre doit néanmoins être considéré avec prudence étant donné la difficulté statistique de chiffrer l'exclusion liée au logement.

loyers bloque la sortie du logement social et augmente la demande de logements dans le cadre des habitations à loyers modérés (HLM)¹⁷. D'autre part, l'absence de dynamique ascendante dans les parcours résidentiels, la diminution du nombre de primo accédants parmi les accédants, l'augmentation du nombre de décisions judiciaires d'expulsion (+ 33 % entre 1999 et 2003) et l'engorgement des dispositifs d'hébergement sont à l'origine de nombreuses situations d'exclusions et de mal-logement. Au-delà du nombre insuffisant de logements accessibles aux plus pauvres, la question de la qualité de l'habitation est également récurrente.

Dans les Yvelines, la pénurie de logements sociaux est due au déficit de construction lié au coût très élevé du foncier mais également au manque de rotation dans le parc HLM depuis 7 ans. Cette tension a conduit les différents réservataires notamment ceux du 1 % logement à utiliser pleinement leur contingent¹⁸. Par ailleurs, la construction ne suit pas le rythme des démolitions dans les Yvelines. La Préfecture, les bailleurs sociaux et les mairies unissent leurs efforts pour reloger en priorité les ménages délogés limitant les possibilités pour les autres candidats¹⁹.

A) Les politiques publiques face à la crise du logement

Le droit au logement ne figure pas dans le texte constitutionnel de 1946 mais les articles 10 et 11 du préambule disposent que la Nation «*assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement*» et «*garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.*» A défaut d'être clairement défini comme un moyen convenable d'existence, le logement s'inscrit au cœur de la question sociale notamment au cours de l'hiver 1954.

Si la loi Quilliot du 22 juin 1982 définit les droits et obligations des locataires et des bailleurs, il faudra attendre la loi du 6 juillet 1989 relatif aux rapports locatifs pour voir apparaître le principe d'un droit au logement dans l'article premier : «*Le droit au logement est un droit fondamental, il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent*». D'après

¹⁷ De l'ordre de 20 % à Paris entre 1995 et 2004, *ibid.* p. 3.

¹⁸ La Préfecture des Yvelines a signé avec les bailleurs un accord collectif départemental qui prévoit 1000 relogements par an pour les personnes en difficulté d'accès au logement, dont 250 logements pour les personnes sortant de structures d'hébergement temporaire.

¹⁹ Entretien avec M. HENRY, responsable de l'association CAPLOGY. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 10-11.

l'article premier de la loi du 31 mai 1990, « 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 (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».

Ainsi, la loi dite Besson introduit d'une part le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) qui coordonne l'ensemble des moyens permettant aux personnes d'être orientées vers une offre de logement adaptée et d'autre part, le fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui accorde les aides financières et met en place des mesures d'accompagnement social. En 1995, le Conseil constitutionnel associait le droit au logement au respect de la dignité humaine. Saisi d'un recours contre la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, le Conseil considère en effet que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* »²⁰.

Pour résoudre la crise du logement, les pouvoirs publics ont donc mis en œuvre plusieurs lois relatives au logement et à l'hébergement. La loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998 a renforcé les outils mis en place par la loi Besson du 31 mai 1990. Ainsi, les PDALPD ont été révisés et des règles de fonctionnement identiques ont été instituées pour tous les FSL. La loi a en outre instauré une taxe sur les logements vacants, un numéro unique d'enregistrement pour tous les demandeurs de logements HLM et des dispositifs de veille sociale et de prévention des expulsions.

En 2000, la loi de solidarité et de renouvellement urbain (LSRU) du 13 décembre relançait la construction de logements et avait pour objectif d'atteindre 20 % de logements locatifs sociaux dans les communes urbaines. La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, prévoit un plan de démolition, de construction et de rénovation de logements piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet aux collectivités de devenir délégataires de la gestion des aides publiques destinées au logement locatif social, à la réhabilitation du parc privé et à la création de places d'hébergement. Les départements sont désormais compétents pour financer et gérer les fonds de solidarité pour le logement.

²⁰ DC N° 94-359 du 19 janvier 1995, J.O. du 21 janvier 1995.

Par la suite, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit le financement sur 5 ans de 591 000 logements locatifs sociaux, de 1800 places supplémentaires dans les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et de 4000 nouvelles places dans les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) a également introduit plusieurs mesures afin de faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes.

L'effort s'est également porté sur le secteur locatif privé avec la mise en place de dispositif d'investissement locatif (loi Robien²¹ et loi Borloo²²) et sur l'allègement du coût du logement avec la création de la garantie des risques locatifs (GRL) et la revalorisation de l'aide personnalisée au logement (APL). Toutefois, la crise du logement a contribué à l'engorgement des dispositifs d'hébergement et a fait naître la revendication croissante d'un droit au logement devenu opposable en 2007.

B) De la revendication d'un droit au logement à son opposabilité inscrite dans la loi en 2007.

Parallèlement à l'évolution législative décrite ci-dessus, le mouvement associatif s'est consolidé avec la création en 1990 de l'association *Droit au Logement* (DAL) puis en 2001 d'un collectif d'associations intitulé *Plate-forme pour le droit au logement opposable*.

Dès 2002, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées²³ s'intéresse au droit au logement opposable dans ses rapports annuels. Dans son rapport intitulé « *Face à la crise : une obligation de résultat* »²⁴, le Haut comité propose déjà, d'expérimenter le principe d'un droit au logement opposable. En 2006, à la demande du Premier ministre et du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le Comité remet un rapport spécifique dans lequel il souligne la nécessité d'expérimenter l'opposabilité sur l'ensemble du territoire mais aussi d'obtenir un engagement fort de l'Etat concrétisé par des moyens financiers²⁵. Selon le Comité, l'opposabilité est indispensable tant sont nombreux les

²¹ Loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003.

²² Loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006.

²³ Décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 modifié portant création d'un Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Décret du 8 octobre 2003 portant nomination du président et des membres, Décret du 11 avril 2002 portant nomination du secrétaire général

²⁴ HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES. Face à la crise : une obligation de résultat [en ligne]. Paris : Décembre 2005. Disponible sur Internet : < <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054004453/index.shtml> >

²⁵ HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES. Rapport au Premier ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable [en ligne]. Paris : Décembre 2006. Disponible sur Internet : < <http://www.hclpd.gouv.fr/> >

obstacles structurels à la mise en œuvre du droit au logement. Le rapport évoque également la nécessité d'inscrire l'opposabilité dans le temps. En effet, eu égard au nombre considérable de personnes concernées, « *la mise en place de l'opposabilité ne saurait être immédiate* ». Ce rapport a inspiré les rédacteurs de la loi du 5 mars 2007.

En effet, face à la mobilisation en faveur des sans abri dirigée par l'association les Enfants de Don Quichotte, la loi du 5 mars 2007, adoptée en urgence, instaure un droit au logement et à l'hébergement opposable. Réclamé de longue date par les associations, le droit au logement opposable constitue donc une avance significative qui instaure pour la première fois une obligation de résultat pour l'Etat en matière de logement. Ainsi, l'article premier de la loi du 5 mars 2007 dispose que « *le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, 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* ».

De l'opposabilité du droit au logement est né son corollaire le droit à un hébergement opposable. L'opposabilité de ces deux droits est assurée par les mêmes mécanismes décrits ci-dessous.

1.1.2 L'émergence d'un droit corollaire : l'hébergement opposable

Pour assurer l'opposabilité des droits au logement et à l'hébergement, le législateur confie de nouvelles missions aux commissions de médiation²⁶, désormais compétentes pour décider du caractère prioritaire de la demande d'une personne pour l'attribution d'un logement ou d'un hébergement. Les personnes concernées pourront exercer un recours amiable devant la commission de médiation (1) puis en cas d'échec un recours contentieux devant la juridiction administrative afin que leur hébergement ou logement soit ordonné (2). En outre la loi prévoit un ratio légal de places d'hébergement d'urgence par communes afin d'augmenter les capacités d'hébergement (3).

²⁶ Créées par la loi du 29 juillet 1998, les commissions départementales de médiation étaient chargées de recevoir les réclamations des demandeurs de logements locatifs sociaux n'ayant pas reçu de proposition au terme d'un délai anormalement long. Depuis la loi du 13 juillet 2006, elles pouvaient également être saisies sans délai par des personnes considérées comme prioritaires. Leurs prérogatives demeuraient limitées à un pouvoir d'alerte auprès des bailleurs sociaux et du préfet. En pratique, seule une vingtaine de départements en était dépourvue en 2006.

A) Le recours amiable devant la commission de médiation

L'article 7 de la loi DALO modifie très substantiellement l'article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, relatif aux commissions de médiation. Ces dernières peuvent être saisies soit par le demandeur d'un logement locatif social soit par le demandeur d'accueil en structure d'hébergement ou de logement adapté n'ayant pas reçu de proposition adaptée à ses besoins au terme d'un délai considéré comme anormalement long.

Toutefois, la commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par les personnes considérées comme prioritaires (cf annexe I) depuis le 1^{er} janvier 2008. La commission désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires²⁷ et précise dans sa décision les caractéristiques du logement ou de l'hébergement adapté aux besoins et capacités du demandeur. Le demandeur doit toutefois, conformément à l'article premier de la loi, résider régulièrement sur le territoire français pour exercer ce recours.

Le demandeur d'accueil ou de logement adapté pourra au même titre que le demandeur d'un logement locatif social se faire assister par une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion ou dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Il appartient au préfet de recenser ces associations et d'accorder un agrément selon des critères qu'il lui revient de déterminer. Le préfet tiendra à la disposition des requérants la liste des associations pouvant les assister.

A la différence des demandes de logement pour lesquels la commission rend sa décision dans un délai de trois mois à compter de la réception de la requête²⁸, la commission transmet dans un délai qui ne pourra dépasser 6 semaines au représentant de l'Etat la liste des demandeurs d'hébergement pour lesquels doit être prévu un accueil dans une structure adaptée.

Le préfet, dans un délai de 6 semaines au plus, devra proposer au demandeur une place dans l'une des structures ou établissements d'hébergement. Certaines de ces structures adaptées entrent dans le champ de compétence de l'Etat, qui les conventionne et les finance (CHU, CHRS, logements ALT). Par ailleurs, le préfet dispose d'un contingent (résidences hôtelières à vocation sociale) ou peut en disposer (résidences sociales - y

²⁷ Le décret du 28 novembre 2007 fixant la composition et les règles de fonctionnement des commissions de médiation définit les demandeurs désignés par la commission comme prioritaires. (cf annexe I)

²⁸ Dans les départements d'outre mer et jusqu'au 1^{er} janvier 2011 dans les départements comportant au moins une agglomération de plus de 300 000 habitants, ce délai est de 6 mois.

compris maisons relais et résidences accueil- pour laquelle la convention APL type le prévoit). En revanche, dans les logements-foyers pour personnes âgées et handicapées, l'admission est prononcée par le responsable de la structure, qui n'a aucun lien avec l'Etat. Il est envisagé de modifier la convention APL type pour ces structures afin de permettre au préfet de désigner des personnes à admettre dans les cas visés par la loi. Environ 600 000 ménages (soit 1,7 million de personnes) pourraient être considérés comme prioritaires alors que le nombre de logements attribués annuellement au titre des contingents préfectoraux serait de 60 000 à 65 000 par an²⁹. De nombreux départements et en particulier dans la région Ile de France, les préfets ne seront pas en mesure d'attribuer un logement à tous les ménages reconnus comme prioritaires par les commissions de médiation.

Les nouvelles commissions devaient être mises en place avant le 1er janvier 2008. Dans les Yvelines, la commission de médiation a été mise en place le 14 décembre 2007 par la préfecture. Le bureau logement pilotera les sous groupes techniques. La DDASS qui est membre de la commission exécutera ses décisions. Présidée par un ancien agent de la DDE, la commission inclut également les représentants des associations telles que CAP LOGIS et Le lien Yvelinois.

B) Le recours contentieux devant les juridictions administratives

Si la procédure devant la commission de médiation n'a pas abouti à l'attribution d'un logement ou d'un hébergement, les demandeurs peuvent dans un second temps saisir le tribunal administratif afin que soit ordonné leur logement/hébergement par l'Etat. Ce recours contentieux sera ouvert dès le 1^{er} décembre 2008 pour les demandeurs reconnus par la commission de médiation comme prioritaires et en droit de saisir sans délai cette dernière. Pour les autres catégories de demandeurs, ce recours ne pourra être exercé qu'à compter du 1^{er} janvier 2012.

La nature juridique des décisions de la commission de médiation est modifiée. Les décisions négatives deviennent des actes faisant grief et donc susceptibles d'un recours devant le juge administratif dans les conditions du contentieux administratif de droit commun³⁰. Le demandeur d'accueil ou de logement adapté pourra être assisté par une

²⁹ LE BRIS M. L'Etat doit se donner les moyens de tenir les échéances fixées par la loi, réclame le comité de suivi DALO. Actualités sociales hebdomadaires. 19 octobre 2007, n° 2527, p. 11 à 12.

³⁰ Dans le cas d'une demande d'hébergement par exemple, dès le 1^{er} décembre 2008, toute personne, qui n'a pas été hébergée passé le délai de six semaines pourra exercer un recours contentieux afin que son accueil soit ordonné.

association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion ou dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Le juge administratif devra statuer dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. S'il constate que la demande a bien un caractère prioritaire et qu'aucune offre adaptée n'a effectivement été proposée au demandeur, il devra ordonner à l'Etat de loger ou d'héberger, selon la demande, celui-ci. Il pourra également assortir son ordonnance d'une astreinte dont le produit sera versé à un fonds régional d'aménagement urbain. Le demandeur sera en droit d'engager devant le tribunal administratif un recours en responsabilité contre l'Etat afin d'obtenir une indemnisation si aucune place d'hébergement ne lui a été attribué dans le délai fixé par le juge.

C) Le ratio légal de places d'hébergement d'urgence par commune

L'article 2 de la loi du 5 mars 2007 renforce les dispositions de la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, qui avait institué l'obligation d'établir dans chaque département un plan pour l'hébergement d'urgence et avait fixé des capacités d'hébergement d'urgence à atteindre par tranche d'habitants dans chaque bassin d'habitat. L'article 2 modifie les objectifs chiffrés qui tiennent compte de la population des communes et non plus des bassins d'habitat, qui n'ont pas de définition juridique.

Pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est au moins égale à 3500 habitants qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants : une place minimum par tranche de 2 000 habitants est requise. Pour toutes les communes qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants : une place au minimum par tranche de 1 000 habitants est requise.

A la différence des dispositions de 1994, l'article 2 introduit un mécanisme de sanctions financières pour les communes qui n'auront pas rempli leurs obligations au 1er janvier 2009. Le prélèvement est égal à deux fois le potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de places d'hébergement d'urgence manquantes.

Dans l'attente de dispositions complémentaires relatives à l'affectation de ce prélèvement, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sont invitées³¹ à établir le décompte des places d'hébergement et de logement adapté par commune, en distinguant hébergement d'urgence, hébergement de stabilisation, CHRS, CADA, places d'urgence DPM, ALT, maisons relais. Il semble nécessaire de clarifier la définition des places d'hébergement donnant lieu à l'obligation de l'article 2 d'autant que la notion d'hébergement d'urgence ne fait l'objet d'aucune définition. Le périmètre de l'obligation législative devrait probablement inclure, outre l'hébergement d'urgence, les places de stabilisation et d'insertion (CHRS), les CADA, voire le logement adapté.

La DDASS a donc recensé les places des différents structures par commune afin d'établir les écarts par rapport aux objectifs de l'article 2. Ainsi, la commune de Versailles qui comprend 85 726 habitants, fait partie de l'agglomération parisienne et appartient à un EPCI, Versailles Grand Parc, de plus de 50 000 habitants, a l'obligation de disposer d'au minimum 85 places d'hébergement d'urgence au regard de l'article 2. La commune de Versailles comprend 67 places d'hébergement d'urgence, 40 places de stabilisation, 56 places en CHRS, 59 places d'ALT et 22 places de maisons relais soit un total de 244 places pour une obligation de 85 places soit un écart de 159 places. La difficulté consiste à éviter les doubles comptes, certains CHRS comprenant des places d'urgence et quelques places ALT.

A l'inverse, la commune de Rosny sur Seine qui ne fait pas partie de l'agglomération parisienne mais d'une communauté d'agglomération (EPCI) de plus de 50 000 habitants, compte 4758 habitants. Cette commune a donc l'obligation d'avoir au minimum deux places d'hébergement sur son territoire or aucune structure n'est présente dans cette commune. Globalement, le département des Yvelines présente un excédent de 603 places. Toutefois, si les 393 places en CADA, les 31 places d'urgence pour réfugiés (DPM) et les 356 places financées uniquement en ALT sont décomptées, le département apparaît alors déficitaire de 177 places.

En outre, l'article 3 de la loi DALO prévoit l'application, par le mécanisme fiscal de la livraison à soi-même, du taux réduit de TVA (5,5%), aux opérations d'acquisition, d'amélioration ou de construction de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence dès lors que ladite structure fait l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département. Ce même article

³¹ 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 OR : SOC/U/07/10666/C.

d'application immédiate accorde également à ces structures l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant quinze ans. Le ratio légal de places d'hébergement d'urgence par commune contribue à faire de l'hébergement un droit opposable au même titre que le principe du droit au maintien dans une structure d'urgence en l'absence de solution durable d'hébergement ou de logement.

1.2 Les caractéristiques du droit au maintien dans une structure

Le droit au maintien dans une structure d'hébergement s'applique uniquement au secteur de l'urgence (1) mais fait preuve de générosité et d'ambition en supprimant la durée d'accueil et en instaurant un entretien cadre pour la recherche de solutions durables (2).

1.2.1 Un champ d'application restreint à l'hébergement d'urgence

L'article 4 de la loi DALO concerne l'hébergement d'urgence et non l'hébergement d'insertion. Toutefois ces deux dispositifs sont étroitement liés et en constante évolution. Jusqu'à la loi du 5 mars 2007, l'hébergement d'urgence était caractérisé par une durée d'accueil courte (la nuitée ou une semaine) et offrait sans condition à des personnes sans abri ou en situation de détresse sociale, un hébergement ponctuel et des prestations de base : repas, douche et si possible un premier diagnostic sanitaire et social dans des structures d'hébergement très variées (A). Chaque année, les capacités d'accueil et d'hébergement étaient renforcées pendant la période hivernale dans chaque département (B). Le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri (PARSA) adopté en janvier 2007 prévoit la mise en place d'un nouveau type d'accueil pour les personnes sans abri : l'hébergement de stabilisation (C).

A) La diversité des structures d'hébergement d'urgence

Les structures d'accueil qui assurent l'hébergement d'urgence se caractérisent par leur grande diversité en fonction des publics et des services offerts par les associations qui gèrent l'essentiel du dispositif. Certaines structures offrent uniquement un lieu pour dormir, d'autres proposent un suivi social ou médical. Jusqu'à la loi DALO, les conditions d'accueil (durée, horaires, hébergement collectif ou individuel, restauration,...) étaient très variables.

L'accueil est essentiellement effectué dans des centres d'hébergement d'urgence (CHU) dont la mission est d'accueillir les personnes sans domicile pour une courte durée,

pendant laquelle ces personnes seront aidées dans leurs démarches d'accès aux droits, selon l'évaluation de leur situation, et orientées vers une structure d'insertion adaptée.

Mais l'hébergement d'urgence peut également être assuré par des centres réservés à l'accueil pendant les périodes d'hiver ; des CHRS disposant de places réservées à l'accueil d'urgence ; des foyers ou résidences sociales comportant des chambres financées par l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (dite aide au logement temporaire, ALT) ; des appartements loués ou sous loués par des associations et financés également par l'ALT et des chambres d'hôtel dans des hôtels sociaux ou classiques financées par les DDASS ou par l'ALT.

L'aide au logement temporaire³² est une aide à l'hébergement, et non au logement : l'organisme est titulaire d'un titre (locataire ou propriétaire), mais le bénéficiaire ne l'est pas. Instaurée par la loi du 31 décembre 1991³³, l'ALT a été créée afin de loger, pour des durées de séjour limitées (6 mois au maximum) des « *personnes éprouvant en raison de leurs faibles ressources ou de leurs conditions d'existence, des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir* ». L'aide est accordée aux associations conventionnées et, depuis la loi de juillet 1998, aux centres communaux d'action sociale (CCAS) pour des logements destinés à des personnes qui n'ont pas accès aux aides au logement et ne bénéficient pas de l'aide sociale pour être accueillies dans des CHRS. Son financement est assuré par le Fonds national d'aide au logement (FNAL). L'enveloppe ALT s'élève en 2007 dans les Yvelines à 1 290 446 € et permet de financer 420 logements pour une capacité de 696 places dont 357 places en ALT pure ; les 339 places restantes sont installées dans les CHU du département.

Les résidences sociales³⁴ ont pour mission principale d'offrir un logement meublé temporaire aux ménages ayant des revenus limités ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement ordinaire. Les foyers pour jeunes travailleurs (FJT) et les foyers pour travailleurs migrants (FTM) ont vocation à devenir des résidences sociales. La personne accueillie n'est pas locataire, elle a un statut de résident qui lui donne le droit d'être logée temporairement et de bénéficier d'équipements collectifs et de mesures sociales. En contrepartie, elle paie une redevance. Fin 2004, on dénombrait 787 résidences sociales sur le territoire, soit 60 270 logements et 71 025 places. Leur nombre a augmenté de 69 % entre 1999 et 2002. Plus de la moitié sont de nouvelles structures, le

³² Code la sécurité sociale, article L. 851-1 et s., R. 851-1 et s., R 852-1 et s., arrêté du 23 décembre 2006.

³³ Article premier de la loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

³⁴ Créées par trois décrets en date du 23 décembre 1994.

reste résulte de la transformation de foyers. Les Yvelines décomptent 24 résidences sociales représentant une capacité de 2922 places.

Ces dernières années, l'État a eu recours de plus en plus massivement (9 300 places fin 2006 contre 2 500 en 2002), surtout dans l'agglomération parisienne (plus de 75% des places), à des nuitées d'hôtels pour faire face aux besoins d'hébergement d'urgence de personnes vulnérables, notamment des familles comportant de jeunes enfants ou des personnes sans abri pour la première fois à la suite d'une expulsion locative, d'une rupture familiale ou bien de violences conjugales³⁵.

Dans les Yvelines, l'hébergement d'urgence³⁶ représente 422 places à l'année (capacités pérennes au 1^{er} septembre 2007) réparties comme suit : 12 centres d'hébergement d'urgence (CHU) représentant 235 places ; 8 centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) urgence représentant 137 places³⁷ ; 2 associations gestionnaires de places d'hôtel représentant 50 places à l'année. A ces places s'ajoutent celles prévues pour l'hiver 2007 – 2008 : 64 places en période hivernale et 48 places en période de grand froid. Un accueil de 10 places est consacré aux hommes auteurs de violences conjugales.

B) Les places supplémentaires prévues dans le cadre du plan hivernal

Depuis l'hiver 2003-2004 l'hébergement des personnes sans abri fait l'objet d'un plan renforcé en période hivernale. Chaque année, une circulaire ministérielle adressée aux préfets précise les modalités de mise en œuvre du plan hivernal à partir du bilan du plan précédent. En fonction des données météorologiques, trois niveaux de mobilisation peuvent être déclenchés. L'appréciation de la situation locale appartient en premier lieu aux préfets.

Le niveau 1 « Mobilisation hivernale » est mis en œuvre dans tous les départements entre le 1^{er} novembre et le 31 mars mais peut être activé en dehors de cette période en fonction des conditions climatiques locales. Ce niveau se concrétise par la mobilisation de places d'hébergement supplémentaires ouvertes en permanence, le renforcement des

³⁵ Cet hébergement par nuitée doit être distingué des 'hôtels sociaux' acquis par des collectivités territoriales, des associations conventionnées à l'ALT ou des organisme tels que ADOMA et dépourvu de définition juridique particulière.

³⁶ Hors hébergement d'urgence destiné aux demandeurs d'asile : 31 places en CHUDA et 6 places à l'hôtel.

³⁷ A titre de comparaison, l'hébergement d'insertion représente 397 places réparties au sein de 10 CHRS insertion.

équipes mobiles et celui du 115. Dans les Yvelines, un niveau 1 renforcé comprend l'ouverture d'un chalet où les personnes peuvent trouver un abri.

Le niveau 2 « Grand froid » correspond à une situation météorologique aggravée sur plusieurs jours (températures négatives le jour et comprises entre -5°C et -10°C la nuit). Ce niveau mobilise des places d'hébergement complémentaires à celles du niveau 1, le renforcement des équipes du 115 pour faire face aux appels, l'intensification des maraudes et l'ouverture de lieux d'accueil de jour pendant la nuit pour mettre à l'abri les personnes qui refuseraient un hébergement.

Le niveau 3 « Froid extrême » correspond à des températures exceptionnellement basses (températures négatives le jour et températures inférieures à -10°C la nuit). La gestion de ce niveau relève des différents plans d'urgence et de sécurité civile dont les préfets ont la responsabilité. En concertation avec le Président du Conseil général et les maires des grandes villes, le préfet identifie au préalable les personnes isolées ou les familles vivant dans des conditions d'habitat précaire, des logements de fortune, des squats, qui pourraient se trouver en situation de danger lors d'une telle période et les sites potentiels permettant la mise à l'abri du plus grand nombre de personnes. Lors du premier stage d'observation, il m'a été donné de participer au recueil et au traitement des formulaires adressés aux maires visant à recenser les personnes les plus précaires et d'autre part les lieux susceptibles d'accueillir un grand nombre de personnes. La DDASS avait également sollicité les bases militaires du département et les principaux hôpitaux afin d'anticiper la réponse aux besoins en cas de déclenchement du niveau 3.

Le plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence annoncé en avril 2006 lors de la Conférence nationale de lutte contre les exclusions (CILE) a prévu l'extension à toute l'année des capacités de niveau 1 ; un renforcement des moyens de la veille sociale, la transformation de 3 000 places d'hébergement d'urgence en place de CHRS sur trois ans.

C) Les places de stabilisation créées par le PARSA

Le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri (PARSA) adopté par le gouvernement en janvier 2007 a prévu la mise en place d'un nouveau type d'accueil pour

les personnes à la rue : l'hébergement de stabilisation³⁸. L'objectif poursuivi est d'offrir à des personnes désocialisées, à la rue, et dont l'état de santé est parfois dégradé « *une offre alternative de durée moyenne, à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé* ». Elles bénéficieront également d'un accompagnement social individualisé et continu « *permettant de se poser, de se ressourcer et de reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement* ». Cet hébergement se fait dans les structures de petite ou moyenne capacité, ouvertes 24h sur 24 et 7 jours sur 7, comportant des chambres individualisées (un ou deux lits par chambre) afin de respecter l'intimité. La durée de séjour (qui était de l'ordre d'un mois renouvelable) et l'orientation finale dépendront du parcours de la personne, de son engagement dans une démarche d'insertion et de son degré d'autonomie. Les structures qui pratiquent l'hébergement de stabilisation font partie de la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux avec le statut juridique des CHRS. Ces places font l'objet d'un avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS).

Au niveau national, le PARSA s'est traduit par la transformation de 6 000 places réservées à l'hébergement d'urgence en places de stabilisation et la création de 4 500 places de CHRS, notamment par transformation de places d'urgence. Cependant, seules 150 places logis-relais ont été mises à disposition sur les 1 600 prévues dans le PARSA et seulement 2500 places en maisons relais³⁹ ont créées sur les 9 000 prévues⁴⁰. En outre, le volume de logements réservé par les collecteurs du 1% logement et de ceux conventionnés par l'ANAH à destination des sortants de CHRS est en revanche très éloigné des objectifs initiaux. (affectation de 3 000 logements du parc social public prioritairement proposés aux publics sortant de CHRS et conventionnement de 4000 logements dans le parc privé essentiellement au profit de personnes sortant de CHRS). Le plan devait correspondre à un total de 27 100 places de solutions pérennes, dont majoritairement des places nouvelles et 10 500 places d'urgence transformées.

³⁸ La DGAS a adressé aux DDASS une fiche descriptive de l'hébergement de stabilisation annexée à l'instruction du 17 janvier 2007.

³⁹ Les maisons relais sont des résidences sociales associant logements individuels et espaces collectifs afin d'offrir un cadre de vie convivial permettant une réadaptation à la vie sociale dans la durée à des personnes qui ne justifient pas d'un accompagnement intense tel qu'en offrent les CHRS mais ne peuvent guère accéder à un logement ordinaire en raison de difficultés d'insertion ou de problèmes psychiques.

⁴⁰ Après une nouvelle polémique, l'Etat et les associations devraient s'entendre sur un contrat d'objectifs. Actualités sociales hebdomadaires. 21 décembre 2007, n° 2536, p. 11

Dans les Yvelines, les 125 places de stabilisation représentent 25 % du parc de places pérennes en structures d'urgence hors hôtels⁴¹. 19 places de stabilisation ont été créées par transformation de places d'urgence dans deux CHRS, 86 par transformation de places d'urgence dans quatre CHU et 20 places ont été créées ex nihilo dans une nouvelle structure d'hébergement.

1.2.2 Le contenu d'un principe ambitieux

Dans le cadre du PARSA, le relevé de décisions signé le 8 janvier 2007 par M. Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, posait le principe suivant : « *Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un LogiRelais (résidence hôtelière à vocation sociale), une maison relais ou un hébergement de stabilisation.* » Repris dans le projet de loi instituant le droit au logement opposable⁴², le droit de se maintenir dans une structure d'hébergement d'urgence visait à l'origine à offrir aux personnes accueillies dans les structures d'hébergement d'urgence la possibilité de s'y maintenir au-delà d'une nuitée et de ne pas être obligées chaque matin de la quitter.

Le texte définitif de l'article 4 de la loi DALO a des implications plus larges puisqu'il prévoit que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ». Le contenu de ce principe d'application immédiate a été précisé par une circulaire du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri. Ce texte constitue une avancée significative car il vise à faire cesser l'errance institutionnelle des personnes sans abri et à encourager la recherche de solutions d'hébergement et de logement stable.

Le principe de continuité implique très clairement la disparition d'une durée maximale de séjour (A) et le droit de la personne à être maintenue en hébergement d'urgence, à défaut de proposition ou jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée. Il suffit pour cela que la

⁴¹ 105 places ont été ouvertes par transformation de places d'urgence au sein de CHU, 20 places par création d'une structure à Gargenville gérée par l'ADOMA. 70 places étaient en attente de financement.

personne exprime le souhait d'être maintenue dans la structure dans le cadre d'un entretien qui doit lui être proposé (B).

A) Un hébergement sans condition de durée

La circulaire du 19 mars 2007 précise que le respect du principe de continuité de prise en charge implique que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence, qu'il s'agisse de places dédiées dans des centres conventionnés ou de places dédiées dans des CHRS. Seule la proposition d'orienter vers une structure pérenne commandera désormais la durée de séjour en hébergement d'urgence.

La mise en œuvre du principe de continuité doit être précisée selon les conditions d'accueil en hébergement d'urgence. Deux cas de figure peuvent se présenter.

Lorsqu'il n'est pas fixé de règles de durée de séjour, la loi implique avant tout la mise en œuvre d'un suivi adapté, en accord avec la personne ; une orientation vers une structure adaptée doit être proposée dans les meilleurs délais. A cette fin, et si malgré l'élargissement des horaires de fonctionnement des centres, décidé le 27 décembre 2006, un accompagnement interne suffisant ne peut être mis en place, la formalisation d'une coopération avec des services extérieurs au centre, en priorité de droit commun, devra être recherchée afin d'éviter aux personnes accueillies des parcours itératifs sans autre perspective que la seule mise à l'abri. Ceci concerne notamment des petits accueils en milieu rural, des abris de nuit traditionnels et des hébergements hivernaux où l'accompagnement et le suivi font souvent défaut.

Lorsqu'il est fixé des règles de durée de séjour, variables selon les structures, les conditions dans lesquelles une personne peut renouveler son séjour à l'issue d'une admission pour une période déterminée devront être réexaminées en fonction du principe de continuité. A défaut de proposition d'orientation dans les conditions indiquées par la loi, le renouvellement de la prise en charge doit être la règle.

La fixation d'une durée d'accueil très courte est à proscrire. Dans le même esprit est à proscrire la règle consistant à fixer une durée maximale de séjour sur une période donnée (exemple : suite à un hébergement accordé pour une période maximale de quinze jours,

⁴² Amendement « anti remise à la rue » proposé par le groupe socialiste.

un nouvel hébergement ne peut être accordé qu'à l'issue d'une période de deux mois). Un tel mode d'hébergement par séquence contredirait le principe de continuité.

B) L'entretien d'évaluation/orientation

D'après la circulaire du 19 mars, le principe de continuité de prise en charge des personnes sans abris implique qu'un entretien d'évaluation/orientation soit organisé systématiquement avec la personne concernée. Cet entretien pourra être mené par une équipe pluridisciplinaire permettant, le cas échéant, la prise en compte de la situation de santé. Si besoin, il pourra être complété par des examens propres à détecter des difficultés de santé qui nécessitent une prise en charge appropriée en lien avec les structures spécialisées. Il doit permettre l'orientation vers une solution d'hébergement stable, une structure de soins ou un logement, adaptée à sa situation. Tant que cette orientation n'a pas eu lieu, la personne concernée doit pouvoir rester hébergée dans le même centre d'accueil, dans le même lit. L'accompagnement engagé lors de cet entretien peut utilement être concrétisé dans un document écrit –sous une forme appropriée.

La personne hébergée peut donc faire valoir son droit à continuer d'être hébergée dans le même centre d'hébergement d'urgence, lors de cet entretien. Pour que ce droit soit effectivement mis en oeuvre, les conditions dans lesquelles se tiennent les entretiens ne doivent pas être dissuasives. La circulaire précise que le réexamen chaque jour de la situation de la personne selon les normes d'un entretien social approfondi serait tout à la fois ingérable pour la structure et pénalisant pour la personne. Pour que la procédure ait du sens et réponde à sa finalité, il importe qu'un laps de temps intervienne entre deux entretiens.

Dans toute la mesure du possible, dès le premier entretien, il doit être proposé une orientation vers une solution d'hébergement stable, une structure de soins ou un logement adapté. Telle est, outre la mise à l'abri, la finalité de l'hébergement d'urgence. L'hébergement en hôtel ne saurait constituer une solution d'hébergement ou de logement stable. Hors les résidences hôtelières à vocation sociale, le recours ponctuel à ce mode d'hébergement doit être limité aux seules situations d'urgence. En tout état de cause, les personnes concernées doivent être réorientées dans les meilleurs délais vers le dispositif d'hébergement.

Bien entendu l'orientation proposée doit être présentée et discutée de telle sorte qu'elle soit de nature à véritablement susciter l'adhésion de la personne. De même la personne

doit pouvoir avoir l'assurance de bénéficier d'un accompagnement et d'un suivi jusqu' à ce que la transition soit effective. Il s'agit de bâtir avec la personne le début d'un parcours évitant les ruptures de prise en charge. Le projet d'orientation, dans toute la mesure du possible, devra résulter d'un travail d'équipe pluridisciplinaire. En conséquence la capacité des centres d'hébergement d'urgence à effectuer un diagnostic, une orientation et, le cas échéant, un accompagnement devra être renforcée soit en interne, soit au travers de partenariats formalisés au sein du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, en particulier avec les accueils de jour, soit par le recours aux services sociaux de droit commun.

Pour toute orientation, temporaire ou permanente, un suivi social adapté doit être assuré avec l'accord de la personne. Ce suivi doit pouvoir être coordonné avec le suivi social de droit commun. Il doit pouvoir s'étendre également aux problématiques de santé, notamment aux soins psychiatriques. La structure d'hébergement n'est affranchie des exigences présentées ci-dessus que dans les situations très précises énumérées par la circulaire.

1.2.3 Des possibilités de déroger au principe limitées

La circulaire du 19 mars 2007 détermine les situations dans lesquelles la structure d'hébergement est affranchie du principe de continuité de la prise en charge : la personne décide de son plein gré de quitter la structure ou ne s'y présente pas pendant une période fixée par le règlement intérieur, refuse l'entretien d'orientation ou adopte des comportements dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel. La circulaire précise en outre que cette disposition pourra utilement être retranscrite dans le règlement intérieur de la structure.

Lors des groupes de travail, les participants ont exprimé la nécessité de préciser ces conditions de fin de prise en charge dans des textes réglementaires notamment en ce qui concerne le refus d'entretien d'orientation ou le défaut d'occupation de la place. En effet, il est particulièrement complexe d'évaluer si les personnes mettent en échec les propositions qui leur sont faites lorsqu'elles refusent l'entretien ou les propositions d'orientation.

En outre, les équipes des centres d'hébergement d'urgence ne sont pas forcément formées pour mener ce type d'entretien caractéristique du suivi en CHRS. La réunion de groupes de travail a permis de relever les premières difficultés auxquelles se heurte par l'application de l'article 4 de la loi DALO.

2 Difficultés et conséquences de l'application du droit au maintien dans un hébergement d'urgence

D'après un collectif de travailleurs sociaux, « *les réponses apportées dans la précipitation ne sont que médiatiques et ont été élaborées sans concertation avec les professionnels qui interviennent auprès des publics* »⁴³. Elles conduisent ainsi à des solutions inadaptées voire violentes pour les publics comme pour les travailleurs sociaux. « *Nous ne nions pas l'intérêt et l'importance de la mise en place du droit au logement opposable mais nous regrettons que les moyens déjà existants soient simplement réorganisés et que la complexité des situations et la précarité des populations de la rue ne soient pas assez prises en considération* ».

La circulaire du 19 mars 2007 fait état des éventuelles difficultés liées à l'application de l'article 4 de la loi DALO : « *Dans le contexte actuel d'absence de fluidité suffisante entre les différents dispositifs d'hébergement et de logement, notamment dans certaines grandes villes où la pression de la demande d'hébergement est importante, la mise en œuvre du principe de continuité pourrait soulever des difficultés en termes de disponibilités d'accueil à l'échelon territorial* ».

Afin de préparer la mise en œuvre opérationnelle de la loi DALO, deux groupes de travail ont été constitués au niveau national : le premier groupe est de nature administrative et interministérielle, le second est le comité de suivi de la mise en œuvre institué par l'article 13 dont les préconisations seront étudiées en partie III. Dès la parution de la loi, la DGAS et la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) ont lancé un groupe de travail administratif pour analyser les questions organisationnelles et institutionnelles soulevées par le nouveau dispositif et identifier les moyens nécessaires⁴⁴. Plusieurs réunions ont abordé les thèmes suivants : le pilotage des institutions (articulation de la commission de médiation avec les dispositifs existants notamment)⁴⁵ ; le recensement des places d'hébergement d'urgence avec en toile de fond la question du périmètre de l'hébergement d'urgence (au sens strict ou englobant la stabilisation et l'insertion) ; la préparation du décret relatif aux commissions de médiation⁴⁶ et

⁴³ COLLECTIF TSUD. Logement et hébergement : les pièges de l'urgence. Actualités sociales Hebdomadaires. 20 juillet 2007, n° 2518, p. 8.

⁴⁴ Ce groupe de travail réunit la DGAS, la DGUHC, la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, des DRASS /DDASS, DRE/DDE et des préfetures.

⁴⁵ Pilotage des institutions. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 29 mars 2007.

⁴⁶ La mise en place des commissions de médiation. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 24 avril 2007.

l'identification et la quantification des publics⁴⁷ ; les moyens supplémentaires en personnel et en fonctionnement à mobiliser par les DDE, DDASS et les préfetures. Une réunion a été consacrée à la région Ile-de-France eu égard à la spécificité de cette région⁴⁸.

La circulaire du 19 mars 2007 invite les services déconcentrés à mettre en place dans chaque département un système de veille destiné à évaluer la mise en œuvre de la circulaire et son impact sur le dispositif d'hébergement d'urgence, afin notamment de prendre toute mesure nécessaire à l'ajustement du dispositif. La circulaire rappelle l'existence des comités départementaux de la veille sociale qui ont pour mission d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions de l'ensemble des acteurs de terrain, de repérer les dysfonctionnements et de proposer les adaptations nécessaires. Ces comités se sont réunis régulièrement afin d'entretenir un dialogue constant sur la mise en œuvre des différents volets du PARSA et notamment sur les difficultés éventuelles rencontrées dans la mise en œuvre du principe de continuité de la prise en charge des personnes hébergées.

Dans le département des Yvelines, dans le cadre du comité départemental de la veille sociale, des groupes de travail ont réuni en juin 2007 les multiples acteurs de terrain autour de quatre thématiques. Le premier groupe de travail relatif à l'évolution du dispositif de veille sociale s'est réuni le 4 juin 2007. Le second consacré à l'évolution de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement de stabilisation s'est réuni le 8 juin 2007. Le troisième groupe a étudié le parcours d'insertion les 12 et 22 juin 2007. Enfin, le dernier groupe de travail était chargé d'anticiper la préparation du plan hiver 2007 – 2008 le 18 juin 2007. Les partenaires concernés par cette démarche ont été informés par courriel et invités à s'inscrire dans les groupes de travail. Les acteurs tant institutionnels (préfecture, DDEA, Conseil Général, Union des CCAS, CCAS de Versailles, établissements de santé) qu'associatifs couvrant le champ de l'exclusion se sont mobilisés. (cf Annexe III)

Il ressort de l'analyse des comptes-rendus de ces différents groupes de travail nationaux et locaux que la loi DALO a un impact quantitatif et qualitatif sur les besoins d'hébergement. L'application du principe de continuité de la prise en charge est à l'origine de difficultés sur le terrain notamment la saturation de dispositifs déjà très engorgés (1) et a des répercussions sur le fonctionnement des CHU, les pratiques professionnelles et l'organisation de la veille sociale (2).

⁴⁷ L'identification et la quantification des publics. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 16 mai 2007.

⁴⁸ La région Ile de France. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 30 mai 2007

2.1 La saturation des dispositifs d'hébergement

Le principe du droit au maintien dans une structure d'hébergement est apparu alors que les dispositifs d'hébergement souffrent, malgré l'augmentation progressive des capacités, d'un véritable engorgement. Preuve en est la dérive hôtelière des dernières années et le recours massif à des chambres d'hôtels en l'absence de places dans les structures. L'application l'article 4 se heurte donc à une difficulté majeure : la saturation des capacités d'hébergement. Cette situation résulte, en amont, de la pression de la demande et, en aval, de la difficulté d'accès à des dispositifs adaptés, notamment à l'hébergement d'insertion. En effet, en amont la demande d'hébergement est sans cesse croissante, liée à la précarisation grandissante d'une partie de la population conjugée aux difficultés de logement des ménages les plus modestes (1). En aval, l'absence de fluidité entre les dispositifs d'urgence, d'insertion et de logement engorge les dispositifs (2).

2.1.1 En amont, une demande de places significative malgré l'augmentation des capacités

La croissance globale du nombre de places d'hébergement d'urgence dans le département des Yvelines est de plus de 100 % en 7 ans⁴⁹. Malgré l'augmentation des capacités, les dispositifs sont saturés en raison d'une demande de places qui reste significative.

A) La présence permanente de nouveaux demandeurs d'hébergement

Les durées moyennes de séjour étaient couramment de 1 à 2 mois dans les centres d'hébergement d'urgence hors Paris mais demeuraient très variables suivant les centres, parfois de quelques jours, ailleurs de plus de trois mois. Les durées brèves s'observaient habituellement dans les centres accueillant des personnes isolées, tandis que de longues durées de séjour existaient pour ceux hébergeant des familles. Une part importante des publics des CHU se « chronicise » au sein des structures d'urgence⁵⁰. En région parisienne, plus d'un tiers des hébergés en CHU le sont depuis un à 6 mois, 11 % de 6 mois à un an, et 9 % depuis plus d'un an. Ces estimations n'intègrent pas les rotations fréquentes des hébergés d'une structure à l'autre : passages de la rue à l'hôtel, de l'hôtel

⁴⁹ L'hébergement d'urgence des plus démunis une responsabilité collective. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 12-13.

⁵⁰ LE BRIS M. La « sédimentation » dans l'urgence et les effets de la mobilisation pour les sans-abri sous la loupe du SAMU social. Actualités sociales hebdomadaires. 11 janvier 2008, n° 2539-2540, p. 59 à 60.

au centre d'hébergement, ou d'un centre d'hébergement à un autre centre. L'analyse des sorties des centres montre qu'une partie non négligeable des personnes passaient d'un hébergement d'urgence à un autre. D'après les récents travaux de l'Observatoire du SAMU social, la population se renouvelle de moins en moins. En 2006, plus de la moitié des publics était déjà connue du dispositif un an plus tôt. Un hébergé sur 5 l'est depuis au moins 5 ans et plus de 1000 ont déjà été accueillis en 1999.

Le droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence vise notamment à mettre fin à cette errance institutionnelle. Or lors des groupes de travail, le directeur d'un centre d'hébergement arguait que sur 762 personnes accueillies dans son établissement en 2006, 634 individus étaient recensés. La demande de places n'émane donc pas forcément des mêmes personnes qui sollicitent successivement les différents centres. Cette demande supplémentaire s'explique par l'arrivée de nouvelles familles : des femmes victimes de violence conjugale, mais aussi des femmes avec enfants et des couples avec enfants suite à des expulsions locatives. Cette augmentation du flux se reproduit chaque année au printemps, mais semble t-elle avec moins d'intensité. La demande de places est donc significative malgré l'augmentation progressive des capacités au cours des 5 dernières années.

L'aide apportée par les places d'hôtel, à des familles privées d'abri pour la nuit est considérable. Cet hébergement représente des sommes significatives mais est contre toute attente moins coûteux que celui en centre. Cependant, les conditions d'accueil dans ces hôtels ne sont pas satisfaisantes tant en termes de conditions matérielles qu'en terme d'accompagnement social.

Les places supplémentaires mobilisées selon l'hiver ne sont qu'une solution temporaire à cet engorgement. Comme le souligne la DGAS, *« le caractère saisonnier de la prise en charge est contradictoire avec les besoins de stabilisation des personnes et de recherche de solutions pérennes. De fait, la gestion de la sortie des « plans hiver » est particulièrement difficile pour les associations : le centre d'hébergement d'urgence de la Mie de pain, le plus grand refuge de Paris, ferme ainsi 442 lits réservés aux hommes. Avec les périodes de canicule, apparaissent aujourd'hui des plans d'urgence pour la période estivale, ce qui pose à terme la question de la continuité de l'intervention. »*

La disparition de la durée de séjour dans les centres permet de répondre à ces difficultés en permettant une prise en charge continue. Cependant, elle accentue la saturation de dispositifs déjà très engorgés.

B) La disparition de la durée maximale de séjour

Depuis l'entrée en vigueur du droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence, les durées de séjour dans les CHU tendent à s'allonger dans l'attente d'accéder à une solution de droit commun provoquant ainsi la saturation du dispositif et le manque de places d'hébergement pour les nouveaux demandeurs.

D'après les rédacteurs de la circulaire du 19 mars 2007, « *le fait que ces personnes, si elles le désirent, puissent désormais séjourner plus longtemps dans une même structure, n'est pas a priori de nature à entraîner mécaniquement une hausse globale de la demande. L'expérience impulsée par certaines associations qui, depuis plusieurs années, pratiquent un accueil sans limitation de durée, illustre le fait qu'un important turn-over spontané persiste même quand est disponible une offre d'accueil de longue durée* ». En outre, les rédacteurs considéraient que l'application du principe de continuité entraînerait d'autant moins l'embolisation de l'hébergement d'urgence que la mise en œuvre de ce principe s'insérerait dans l'ensemble des mesures destinées à élargir le parc de logements et d'hébergements adaptés (PARSA). Enfin, la circulaire prévoyait que les services seraient en mesure d'adapter le dispositif d'urgence et le cas échéant de le redimensionner selon l'impact de l'article 4 grâce aux crédits destinés à la pérennisation des places d'urgences hivernales délégués en mars 2007.

Cependant, ces postulats ont été infléchis par les constats effectués sur le terrain. En juillet 2007, la DRASS d'Ile de France comptabilisait 836 places pérennisées dans le cadre du PARSA au cours du 1^{er} trimestre 2007 c'est-à-dire 32 % de la capacité totale des places hivernales à annualiser. Le coût de l'annualisation des 1712 places restantes était estimé à 8 982 630 euros.

A la différence d'autres départements, le service du 115 des Yvelines était habituellement en mesure d'offrir des places d'hébergement. Depuis l'application de la circulaire, les dispositifs d'hébergement d'urgence et de stabilisation sont saturés. De mai 2007 à juillet 2007, les demandes d'hébergement ne pouvaient être satisfaites qu'à hauteur de 20 % environ, soit 42 hébergements hebdomadaires en moyenne. (Trois places étaient libérées en moyenne chaque jour dans les structures). Depuis le 1^{er} mai 2007, date de sortie définitive du plan hiver, une saturation inhabituelle par rapport aux années précédentes des places d'hébergement d'urgence a été observée (250 demandes d'hébergement par semaine). Le taux de satisfaction des demandes d'hébergement a chuté de 43,55 % la

semaine du 2 au 8 avril à 16,95 % la semaine du 28 mai au 03 juin⁵¹. L'Hôtel Social Saint-Benoît Labre illustre ce phénomène : 40 accueils étaient réalisés mensuellement. Depuis la parution de la circulaire sur la continuité de l'accueil, et en l'espace de deux mois, le nombre d'accueils possibles a chuté à 3 par mois. La situation s'est aggravée avec la fermeture de deux CHU pendant l'été (diminution de 52 places).

Le dispositif CHRS insertion est également saturé. Concernant le logement, le groupe d'intérêt public (GIP) Habitat missionné par le préfet de région pour centraliser les demandes de sorties des CHRS vers le logement a de février 2007 à juillet 2007 pu reloger uniquement cinq familles Yvelinoises pour 120 dossiers instruits⁵².

2.1.2 En aval, l'absence de fluidité des parcours

Avant la loi DALO, de nombreuses personnes étaient successivement accueillies dans les mêmes centres d'hébergement d'urgence car elles ne pouvaient accéder à des solutions d'hébergement ou de logement plus durables. Cette discontinuité des prises en charge engendrait une fluidité apparente et provoquait une certaine déperdition de la demande. Epuisés par la complexité de ce système, les ménages et individus les moins tenaces abandonnaient le circuit de l'urgence et recouraient à la «débrouille» ou s'excluaient davantage.

L'application du droit au maintien dans un centre d'hébergement dans l'attente d'une proposition plus adaptée, met désormais en évidence l'absence de fluidité réelle entre les circuits de l'hébergement et du logement. Faute d'offre d'orientation en aval, notamment dans les dispositifs d'insertion ou dans le parc social, les personnes et les familles demeurent durablement dans des structures qui n'ont pas été conçues à cet effet. Dès l'entrée en vigueur de l'article 4, les 115 d'Ile de France ont constaté une rotation moins importante des personnes admises dans les structures et une diminution du nombre de places vacantes. En outre, il apparaît que la majorité des personnes présentes accueillies dans les structures d'urgence ne relèvent pas de la mise à l'abri temporaire visées par ces centres.

⁵¹ Source : Tableau de bord du 115

⁵² Source : GIP Habitat , 01/08/07

A) L'absence de solution d'hébergement ou de logement : le cas des « travailleurs pauvres »

Le rapport des inspections générales établi dans le cadre de l'audit de modernisation sur les crédits d'hébergement d'urgence⁵³ identifie trois catégories des publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun (hors centres pour demandeurs d'asile). La mise à l'abri temporaire ne concernait véritablement qu'une seule des trois catégories.

Les « *publics en situation de rupture récente* » relèvent effectivement d'un besoin ponctuel de mise à l'abri temporaire et ne constitueraient, selon les estimations de la mission, que 15 à 20 % de la population accueillie. Cette catégories regroupe les personnes en rupture familiale ou conjugale récente (jeunes majeurs en errance, femmes battues, femmes enceintes auparavant hébergées par des tiers...), des personnes en rupture économique (familles expulsées nouvellement de leur logement..), ou de nature diverse (sortants de prison, personnes en transit sur le territoire français...). Leur durée de séjour à l'intérieur du dispositif peut être relativement courte, une partie d'entre elles étant ensuite prise en charge, le cas échéant, par des filières spécifiques de type CHRS. La saturation des dispositifs d'insertion et de logement maintient durablement ces publics dans l'hébergement d'urgence.

Les « *grands exclus* » représenteraient 30 à 50 % des hébergés, mais la stabilisation de leur état nécessite un hébergement durable selon la mission. Le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées évoque « l'urgence installée » des « grands exclus » qui y vivent depuis des mois ou des années.

Les « *travailleurs pauvres* » en situation régulière relèvent davantage du logement temporaire et du logement social que de l'hébergement d'urgence. Leur présence en CHU illustre particulièrement l'absence de fluidité entre les dispositifs d'hébergement et de logement. ». 16 % de la population hébergée dans les centres d'urgence est constituée de travailleurs en situation de précarité⁵⁴. 46 % de ces travailleurs sont hébergés dans des centres parisiens, le reste étant hébergé dans les autres départements d'Île-de-France. Ils représentent par ailleurs environ 3% des personnes hébergées par l'intermédiaire du 115. Ces personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour accéder à un logement

⁵³ D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, IGAS-IGA, 2006.

⁵⁴ EMMANUELLI X., LANDRIEU B. L'Hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Île-de-France et à Paris. Avril 2006

de droit commun mais ne doivent pas durablement relever des dispositifs d'urgence. Elles sont, en effet, en mesure de participer financièrement à leur hébergement dans une structure de type foyer, hôtel ou maison relais qui pourrait bénéficier de l'ALT mais dont l'offre est aujourd'hui insuffisante. Si ces publics ne peuvent accéder des solutions plus stables faute de places, les personnes en situation irrégulière et notamment les déboutés du droit d'asile qui ne sont plus pris en charge dans le dispositif spécifique des CHUDA et des CADA ne disposent d'aucune orientation possible vers une structure d'hébergement d'insertion ou vers un logement.

B) Les publics pour lesquels aucune orientation n'est possible : les étrangers en situation irrégulière

Les étrangers en situation irrégulière font l'objet de prises en charge à long terme dans les dispositifs d'hébergement d'urgence. Ainsi, « *environ 7 000 personnes en famille en situation irrégulière (déboutées et sans papiers) sont hébergées, sans perspective de sortie, dans le dispositif d'hébergement d'urgence.* »⁵⁵ Un des directeurs rencontrés lors des groupes de travail a précisé que 15 % des personnes hébergées dans son centre au moment de la réunion étaient étrangères.

L'identification du public visé par l'article 4 de la loi DALO a fait l'objet de discussions lors des débats parlementaires et après la promulgation de la loi DALO. En effet, comment concilier le droit au maintien dans une structure d'accueil et le principe d'un accueil inconditionnel dans les centres d'hébergement d'urgence ? En effet, il s'agissait de déterminer si l'article 4 s'applique aux personnes en situation irrégulière. Le chapitre préliminaire « Droit au logement » de la loi DALO stipule que le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat à toute personne résidant sur le territoire de façon régulière. Le demandeur d'un logement ou d'un hébergement doit résider régulièrement sur le territoire français pour exercer un recours devant la commission de médiation.

D'après le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, « *les personnes ne disposant pas d'un titre de séjour leur permettant de prétendre à un logement peuvent néanmoins solliciter le dispositif d'hébergement qui, parce qu'il a une vocation humanitaire, doit rester inconditionnel* ». Les partenaires associatifs revendiquent

⁵⁵ D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, IGAS-IGA, 2006.

également l'inconditionnalité de l'accueil et les services du 115 refusent de distinguer personnes en situation régulière ou irrégulière. En effet, la vocation première de l'hébergement d'urgence est d'accueillir et non d'exclure. L'application de l'article 4 a également fait l'objet de polémique lors de l'examen du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Thierry Mariani a proposé de ne pas appliquer l'article 4 aux personnes en situation irrégulière mais cet amendement a finalement été supprimé : Le député a déclaré que son « *intention n'était pas de contester le droit de toute personne à être accueillie dans un hébergement d'urgence mais de donner la priorité aux personnes en situation régulière s'agissant de l'hébergement de stabilisation* ».

Les participants des groupes de travail soulignent en outre l'impasse dans laquelle se trouvent leurs équipes face aux étrangers en situation irrégulière lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées et que la seule solution, l'aide au retour dans le pays d'origine est refusée.

2.2 La remise en question des missions de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale

L'accueil d'urgence est essentiellement effectué dans des CHU. L'article 4 de la loi DALO, en faisant disparaître les durées de séjour, se traduit par une remise en question de la nature de l'hébergement d'urgence, de la fonction des CHU et du travail social mené dans les lieux d'accueil (1). En outre, l'application de l'article 4 pose la question de l'avenir des dispositifs de veille sociale tels que le 115, le THUR et le plan hivernal (2).

2.2.1 La disparition de la durée de séjour implique l'évolution de l'hébergement d'urgence et des pratiques professionnelles d'accompagnement social

La mission des centres d'hébergement d'urgence consiste à accueillir les personnes sans domicile pour une courte durée, afin de les aider dans leurs démarches d'accès aux droits et de les orienter vers une structure d'insertion adaptée. Jusqu'à la loi DALO, les conditions d'accueil (durée, horaires, hébergement collectif ou individuel, restauration,..) étaient très variables. Cependant la disparition de la durée de séjour modifie la mission et des CHU (A) et les pratiques professionnelles d'accompagnement social (B).

A) La nature et les missions des centres d'hébergement d'urgence appelées à évoluer

Les capacités d'hébergement d'urgence ont été réduites avec la mise en œuvre du PARSA, les places de stabilisation étant fréquemment créées par transformation de places d'urgence⁵⁶. L'application de l'article 4 de la loi DALO réduit le taux de rotation par place et le nombre de nouvelles admissions. La mission initiale des CHU qui consistait en une mise à l'abri immédiate et de courte durée est donc remise en cause.

D'après les participants des groupes de travail, une partie des centres serait appelée à devenir des centres de stabilisation ou des CHRS. Les nouvelles fonctions d'hébergement de stabilisation ou d'insertion nécessitent des locaux plus propices à l'accompagnement individualisé et à des activités diurnes. Ce changement de nature est significatif car les CHRS par exemple, sont des établissements sociaux et remplissent à ce titre de nombreuses obligations⁵⁷. Les CHRS « assurent l'accueil, 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 admises à l'aide sociale de l'État ». Si l'hébergement est la première mission des CHRS, il ne constitue qu'un aspect du dispositif : des prestations d'insertion sont proposées afin de conduire les personnes accueillies vers la plus grande autonomie personnelle possible.

Les CHU dont le statut ne changera pas auront toujours pour mission la mise à l'abri dans le cadre du maintien d'un volant de places d'accueil d'urgence (cf partie 3). Actuellement certaines structures d'accueil offrent uniquement un lieu pour dormir tandis que d'autres proposent un suivi social ou médical. Cependant, la circulaire du 19 mars 2007 précise que les CHU seront chargés d'un travail de diagnostic et d'orientation. Ainsi, « la capacité des centres d'hébergement d'urgence à effectuer un diagnostic, une orientation et, le cas échéant, un accompagnement devra être renforcée soit en interne, soit au travers de partenariats formalisés au sein du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, en particulier avec les accueils de jour, soit par le recours aux services sociaux de droit commun. ». L'application de l'article 4 modifie les pratiques professionnelles car elle implique des compétences nouvelles. Le principe de continuité a donc des répercussions sur la nature du travail social dans les centres d'hébergement d'urgence.

⁵⁶ Ainsi dans les Yvelines, les 125 places de stabilisation représentent 25 % du parc de places pérennes en structures d'urgence hors hôtels⁵⁶. 19 places de stabilisation ont été créées par transformation de places d'urgence dans deux CHRS, 86 par transformation de places d'urgence dans quatre CHU et 20 places ont été créées ex nihilo dans une nouvelle structure d'hébergement.

⁵⁷ CASF article L.345-1.

B) La disparition de la durée de séjour modifie les pratiques professionnelles

Au-delà de la nécessité de renforcer les compétences liées à l'accompagnement social dans les centres d'hébergement d'urgence, le principe de continuité a des répercussions plus négatives sur les pratiques professionnelles.

Ainsi, la plupart des services 115 d'Ile de France constatent une modification du profil des personnes sollicitant un hébergement dans le sens d'une plus grande précarisation⁵⁸. En effet, les structures d'hébergement semblent privilégier les admissions de personnes les moins précarisées pour lesquelles les conditions d'un travail d'accompagnement social dans la durée sont facilitées et les sorties plus probables. Les personnes en situation irrégulière déboutées de leur demande d'asile qui peuvent difficilement construire un projet d'insertion sont susceptibles d'être 'écartées' par certaines structures. L'application du principe de continuité influence donc les pratiques professionnelles et nécessite de réaffirmer le principe de l'inconditionnalité de l'accueil.

Les participants des groupes de travail ont en outre relevé que l'absence d'une durée de séjour maximale modifie les relations entre les hébergés et les équipes animatrices. Le travail d'accompagnement mené jusqu'alors avec les personnes accueillies se fondait en partie sur la notion de durée et de contrat d'hébergement. Les CHU ne connaissent actuellement plus de rotation de leurs résidents et sont confrontés à un immobilisme dans leur structure.

Les hébergements de stabilisation connaissent les mêmes difficultés : certaines personnes, une fois installées, ne désirent plus partir en dépit des actions menées par les travailleurs sociaux. Les participants des groupes de travail ont fait part des difficultés rencontrées par les équipes pour motiver certains hébergés en place de stabilisation afin qu'ils participent activement à leur réinsertion. En effet, la redevance des structures d'hébergement étant particulièrement peu élevée par rapport aux loyers du parc social, les personnes hébergées qui pourraient accéder à ce parc ne sont pas incitées à le faire. Cette tendance est accentuée dans le contexte particulier de la région Ile de France et notamment des Yvelines où le coût de l'immobilier est très élevé. Toutefois, les participants associatifs relèvent également que la plupart des hébergés aspirent à avoir leur propre logement et s'impliquent activement dans leurs démarches pour quitter le centre en particulier les femmes avec enfants et les jeunes.

Selon Philippe Ropers, Directeur du pôle « Enfance familles » de l'association Sauvegarde 71, la société produit des garanties et des droits fondamentaux incompressibles, que le travail social cherche précisément à promouvoir en dehors d'une démarche contractuelle. Le droit au maintien dans une structure d'hébergement s'inscrit dans cette logique.

A l'inverse, d'après Stéphane Rullac⁵⁹, responsable de projet au centre de formation Buc Ressources dans les Yvelines, la reconnaissance du droit à l'hébergement opposable marque l'effacement progressif du mérite individuel et la rupture avec le contrat social rousseauiste qui soumet la satisfaction des besoins fondamentaux au mérite. D'après cet éducateur spécialisé, le travail social, surtout dans sa composante d'insertion sociale, est l'un des rouages essentiels du processus de socialisation de ceux qui ont refusé le jeu du contrat social ou échoué à y participer. La prise en charge relevant de l'initiative de l'institution, l'usager doit se soumettre à l'effort pour recevoir une assistance. En rompant avec la limitation temporelle des suivis sociaux, la fonction du travail social est modifiée. Si l'on octroie un droit à un hébergement, la fonction éducative n'a plus pour objectif la transmission des règles de socialisation mais la mise en oeuvre inconditionnelle d'un droit. Le travail social n'aurait alors plus de moteur pour faire évoluer les usagers dans une perspective d'intégration et les projeter dans le temps.

Si le principe de non remise à la rue a des répercussions sur la nature de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement social, ce principe a également remis en question le fonctionnement des dispositifs de veille sociale et du plan hivernal.

2.2.2 La disparition de la durée de séjour implique l'évolution des missions de la veille sociale

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a rendu obligatoire dans chaque département la mise en place d'un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité (CASF, art L. 345-2).

⁵⁸ Compte rendu Réunion DRASSIF du 3 juillet 2007 relative à la mise en œuvre de la loi DALO.

⁵⁹ RULLAC S. Droit au logement opposable : Ne jouons pas aux apprentis sorciers. Actualités sociales Hebdomadaires. 15 juin 2007, n° 2512, p. 7.

Le référentiel national « Accueil Hébergement Insertion a précisé les règles de fonctionnement du dispositif de veille sociale. Le comité départemental de veille sociale sous l'égide du préfet coordonne les différents acteurs. Le niveau opérationnel regroupe les services de premier accueil c'est-à-dire les permanences téléphoniques assuré par le numéro d'urgence, le 115, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les accueils de jour et les équipes qui vont au-devant des personnes à la rue (SAMU sociaux et équipes de maraude).

Le financement de ces services a considérablement augmenté au cours des dernières années. D'après une enquête de la DGAS réalisée en juin 2007⁶⁰, si l'Etat est le premier financeur de la veille sociale (66%), « *la contribution des collectivités locales est substantielle en vertu de la forte implication de celles-ci dans le financement de l'accueil de jour.* » L'accueil de jour mobilise le plus de moyens en personnels et représente un financement total de 43 millions d'euros égal à 84% du financement des trois autres dispositifs (équipes mobiles, SAO, services du 115). L'Etat ne contribue que pour moitié au financement de l'accueil de jour alors qu'il finance à 89 % les 115, 78 % les SAO et 67 % les équipes mobiles. La création de nouvelles structures au cours des dernières années et l'extension de la couverture géographique se sont traduites par une progression importante des financements de la veille sociale. Les montants que l'Etat y consacre ont doublé. Dans les Yvelines, en 2007, le financement total dédié à la veille sociale s'élève à 1 351 435 € répartis entre la gestion du 115 (497 239 €), le THUR (120 711 €) et le l'accueil de jour (733 484 €).

Les services d'accueil et d'orientation sont des accueils physiques généralement gérés par des associations où une écoute professionnelle est disponible. Dans le cadre d'un accueil individualisé, ces services ont pour mission d'informer et d'orienter vers un service adapté les personnes sans abri en liaison avec le 115. En outre ces services apportent des réponses concrètes de restauration, d'accès aux soins, et aux droits sociaux. Le département des Yvelines ne dispose pas encore de service d'accueil et d'orientation mais un projet d'accueil physique réparti sur plusieurs antennes géographiques (Rambouillet, Sartrouville, Versailles, Saint Germain en Laye et Conflans) est à l'étude.

Les lieux d'accueil de jour dépendent le plus souvent d'associations caritatives, de centres communaux d'action sociale ou de centres de type CHRS. Ces lieux d'écoute et d'information permettent d'accéder à des prestations de base telles que le vestiaire, la douche, la laverie, la domiciliation, la boîte aux lettres, une collation ... A ces besoins de

première nécessité s'ajoutent des prestations pour répondre aux besoins en matière d'accès aux soins ou aux droits sociaux. Dans les Yvelines, 11 accueils de jour fonctionnent avec des horaires étendus en période hivernale. Deux accueils supplémentaires sont ouverts le week-end à Versailles en hiver. L'application de l'article 4 n'a pas modifié l'activité des accueils de jour.

Cependant, le dispositif d'hébergement étant saturé, les services de veille sociale ne sont plus en mesure de proposer un hébergement. Leur fonction est donc remise en question et la question de leur devenir était au coeur des débats des groupes de travail.

A) Le devenir du 115 et du Transport hivernal d'urgence pour la rue

Le numéro gratuit 115 permet d'accéder à une permanence d'accueil téléphonique fonctionnant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et pendant toute l'année. Les missions du 115⁶¹ consistent à évaluer l'urgence de la situation de la personne en difficulté, à proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement dans lequel la personne peut être accueillie ou les services sociaux dont elle peut bénéficier (accès aux soins et l'hygiène, aide alimentaire...), et à tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département. Les associations et organismes chargés de l'hébergement d'urgence sont tenus de déclarer quotidiennement leurs places vacantes au gestionnaire du 115. Le 115 qui fait l'objet d'une convention entre l'association gestionnaire ACR et la DDASS, peut être géré par un regroupement d'associations ou un groupement d'intérêt public (par exemple, SAMU social de Paris) ; un jumelage entre plusieurs structures ; un seul CHRS ou centre communal d'action sociale⁶².

Depuis l'application de l'article 4 de la loi DALO, les « 115 » d'Ile de France sont moins sollicités puisque les personnes n'appellent plus systématiquement à intervalles réguliers pour obtenir ou renouveler une place d'hébergement. En juin 2007, lors des groupes de travail, le 115 recevait en moyenne 600 appels hebdomadaires hors période hivernale parmi lesquels 200 demandes d'hébergement. Seuls 16 % des demandes obtenaient une réponse positive. L'activité du 115 connaît donc une forte diminution qui nécessite de faire évoluer ses missions et de redéployer les moyens actuellement consacrés vers des missions nouvelles.

⁶⁰

⁶¹ Article L.345-2 du Code de l'action sociale et des familles.

⁶² Parmi les 233 places d'urgence dans les CHU, 186 sont mises à disposition du 115, les 152 places d'urgence en CHRS et les 45 places d'hôtel sont à disposition du 115.

Dans les Yvelines, il est envisagé de créer un SAO dont le 115 aurait la responsabilité. La circulaire du 19 mars 2007 précise que la mise en œuvre du principe de continuité doit s'accompagner du maintien d'un volant de places d'urgence immédiatement accessibles et gérées par le 115. En outre, le 115 pourrait être chargé de l'exécution et de la traçabilité des décisions de la commission de médiation en matière d'hébergement et gérerait l'ensemble des places d'urgence, de stabilisation et d'insertion. En outre, une harmonisation des systèmes de remontée d'informations entre les 115 d'Ile de France s'avère nécessaire afin de disposer des informations les plus fiables possibles sur les flux de populations, la nature des demandes et le taux de solutions apportées.

Les équipes mobiles d'intervention ont pour mission d'aller sur le terrain à la rencontre des personnes les plus marginalisées et désocialisées qui ne font pas appel aux services d'aide et ne fréquentent pas les centres d'hébergement ou les accueils de jour. Outre le repérage, la prise de contact et l'écoute des personnes, certaines équipes assurent également des soins primaires, une aide alimentaire et la distribution de couvertures, le transport vers un hébergement, et le contact avec le SAMU dans les situations d'urgence vitale.

Dans les Yvelines, le Transport Hivernal d'Urgence pour la Rue (THUR) assure une maraude départementale uniquement en période hivernale du 1^{er} octobre au 30 avril. Géré par la Croix Rouge française, le THUR est composé d'une équipe de salariés (de 16h à 24h) et d'une équipe de bénévoles (de 20h à 24h, renforcées en niveau 2). Les responsables du THUR ont évoqué lors des groupes de travail la difficulté de motiver leurs équipes de bénévoles et de salariés lorsque aucune offre d'hébergement n'est possible et que l'aide apportée ne peut être que psychologique ou alimentaire.

Le groupe de travail consacré à l'évolution de la veille sociale a suggéré de mener au cours de l'hiver 2007-2008 des maraudes locales et d'étendre l'activité à la période estivale. Certaines personnes demeurent réticentes et ne font pas appel à l'hébergement d'urgence. Aussi, l'effort engagé pour le développement et la consolidation du travail des équipes mobiles et des accueils de jour, doit être poursuivi afin d'éviter une exclusion accrue.

B) Le devenir du plan hivernal

Lors du groupe de travail relatif à la préparation du plan Hiver, les participants ont fait part de la nécessité de maintenir un niveau de réponse en cas de froid extrême⁶³. Ce degré de réponse permet la mise à l'abri temporaire dans des locaux municipaux, des hôpitaux et des bases aériennes. De plus, il est suggéré de renforcer les liens avec les commissariats et les hôpitaux afin que, par défaut, en cas de grand froid, les personnes puissent être à l'abri pour une nuit.

En outre, les participants ont proposé de ne pas appliquer le principe de continuité de la prise en charge aux hébergements qui constituent des solutions de court terme en période de grand froid mais ne peuvent être durables en raison de leur inadaptation. Il s'agit par exemple de places de mise à l'abri dans le chalet des Mortemets (ancien niveau 1 renforcé) pour lesquelles les hébergés ne doivent pouvoir se prévaloir du principe de continuité. L'augmentation des capacités hôtelières en période hivernale fait office de variable d'ajustement notamment pour héberger des familles lorsque les centres d'hébergement ne sont pas adaptés à l'accueil d'enfants. Cependant les associations gestionnaires ASTI et ACR ont fait part lors du groupe de travail de la réticence de certains hôteliers à héberger des familles avec plusieurs enfants en raison du bruit occasionné ainsi que des hommes isolés fortement désocialisés en raison des dégradations potentielles et des actes de violence liés à l'alcool.

Finalement, conformément à la circulaire Hiver du 19 octobre 2007, la DDASS des Yvelines a choisi d'appliquer une réponse graduée selon trois critères⁶⁴ : la température ressentie ; le taux de demandes de places d'hébergement et le taux d'occupation des centres. Les associations ont obtenu l'ouverture systématique et longtemps réclamée des places de niveau 2 pendant la période des vacances de fin d'année qui permet aux structures d'anticiper leurs besoins en personnel et d'organiser les congés de leurs salariés.

Les groupes de travail ont permis d'identifier les difficultés de mise en œuvre et les répercussions de l'article 4 sur le fonctionnement des CHU et de la veille sociale et sur les pratiques professionnelles. Les participants ont également formulé des préconisations afin d'améliorer les conditions de mise en œuvre du droit au maintien.

⁶³ Températures négatives le jour et inférieures à moins dix degrés la nuit, durée très limitée, caractère exceptionnel de la situation

⁶⁴ Cf. Annexe II, Protocole départemental, campagne hivernale 2007-2008. Le niveau renfort hivernal correspond à l'ancien niveau 1, le niveau Grand froid et le niveau Froid extrême demeurent inchangés.

3 Préconisations pour l'application du droit au maintien : améliorer l'articulation entre l'hébergement d'urgence, d'insertion et le logement

L'application du droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence a accentué la saturation des places d'hébergement et a souligné la nécessité d'améliorer la fluidité des parcours pour libérer des places. L'hébergement d'urgence doit être adapté qualitativement et quantitativement et être utilisé comme un relais vers le logement et non comme un substitut de logement ou une variable d'ajustement.

Un des enjeux relevés par le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO dans son rapport⁶⁵ consiste à articuler l'hébergement, le logement et l'accompagnement social. Le comité de suivi, placé auprès du ministre chargé du logement⁶⁶ et installé le 5 juillet 2007 a pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable et donne son avis sur toute question dont le gouvernement le saisit⁶⁷. Dans son premier rapport rendu le 1er octobre 2007, le comité recense 37 propositions autour de six enjeux majeurs pour l'action publique. Le comité ne se concentre pas sur la mécanique de l'opposabilité qui instaure pour l'Etat une obligation de résultat mais sur les moyens à réunir pour atteindre ces résultats. Trois enjeux découlent des échéances fixées par la loi. Les trois autres sont transversaux et devront être pris en compte à toutes les étapes. Le comité recommande notamment de prendre en compte la spécificité de l'île de France, qui représente à elle seule 40% des publics concernés par le DALO.

A ces préconisations s'ajoutent celles des groupes de travail locaux réunis dans le cadre du comité départemental de la veille sociale des Yvelines en juin 2007 puis en décembre 2007. Les groupes de travail nationaux et locaux ont souligné la nécessité de ne pas faire de l'hébergement une solution de logement (1) et de réfléchir à moyen terme à l'articulation entre l'hébergement d'urgence, celui d'insertion, le logement et l'accompagnement social (2).

⁶⁵ Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, « *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable* », Rapport rendu le 1er octobre 2007, p. 40.

⁶⁶ Décret n° 2007-295 du 5 mars 2007.

⁶⁷ Dirigé par le Président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Xavier Emmanuelli, le comité comprend les membres de cette instance ; le Président du Conseil national de l'Habitat ; un membre du Conseil économique et social ; six représentants d'associations d'élus locaux et 12 représentants d'associations oeuvrant dans le domaine du logement ou de l'insertion. Le décret 2007-1354 du 13 septembre 2007 a complété la composition du comité en y ajoutant cinq représentants d'associations de locataires et quatre membres d'associations ou collectifs d'associations agissant pour le droit au logement.

3.1 A court terme : ne pas faire de l'hébergement d'urgence une solution de logement

Lors de la rédaction du projet de loi DALO, la « *Plateforme pour un droit au logement opposable* », qui regroupe une soixantaine d'associations, s'inquiétait « *de la rédaction de certains articles pouvant laisser croire que l'hébergement pourrait constituer une solution de logement* », s'agissant tant du recours devant la commission de médiation que du recours contentieux.

La loi DALO fait de l'hébergement à la fois l'un des points de départ et l'un des résultats de la procédure de recours. Comme le rappelle le comité de suivi du DALO, « *le fait d'être en hébergement ouvre un droit prioritaire pour obtenir un logement mais la commission de médiation peut proposer au demandeur de logement un hébergement si elle estime que cette réponse est mieux adaptée* »⁶⁸. C'est pourquoi il est nécessaire de clarifier les critères justifiant une orientation ou un maintien en hébergement afin d'éviter que le droit au logement se réduise pour certaines personnes au droit à l'hébergement.

Les groupes de travail départementaux ont particulièrement insisté sur la nécessité de restaurer la mission initiale de l'hébergement d'urgence (1) et de ne pas se servir de ce dernier comme amortisseur de la crise du logement. Pour éviter cet écueil, les groupes de travail préconisent d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels (2).

3.1.1 Restaurer la mission initiale de l'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence qui n'est défini dans aucun texte à l'exception du référentiel national AHI, répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate et constitue en principe une solution de dépannage pour les personnes sans domicile avant l'accès, si elles en ont besoin, à un hébergement d'insertion, ou à un logement. Cet hébergement devrait donc se caractériser par une durée de séjour courte.

Avant la loi, les équipes des CHU, principaux acteurs de l'hébergement d'urgence avaient pour mission initiale, d'accueillir, d'écouter et d'opérer un diagnostic afin de procéder à une orientation. Les CHU passaient le relais à des dispositifs de prise en charge plus adaptés aux besoins des personnes. Littéralement, l'article 4 renforce cette mission d'orientation en instaurant un entretien d'évaluation obligatoire (cf partie 1). Toutefois

dans la pratique, les dispositifs d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement étant saturés, les possibilités d'orientation sont limitées (cf partie 2). Depuis l'application de l'article 4 et en l'absence de fluidité réelle, les CHU fonctionnent comme des CHRS selon un principe de continuité et perdent par conséquent leur mission initiale. Comme cela a été évoqué précédemment, certains acteurs proposent de généraliser le statut de CHRS à l'ensemble des centres d'hébergement. Les participants des groupes de travail ont avant tout souligné la nécessité de restaurer la mission initiale de l'hébergement d'urgence en maintenant un volant de places d'accueil d'urgence avec une durée limitée de séjour (A) et en établissant des contrats à durée limitée renouvelables sous conditions dans les CHU (B).

A) Maintenir des places en accueil d'urgence avec une durée limitée de séjour

D'après la circulaire 19 mars 2007, la mise en œuvre du principe de continuité doit s'accompagner du maintien d'un volant de places d'urgence immédiatement accessibles avec une durée limitée de séjour. La mission initiale de mise à l'abri des centres d'hébergement d'urgence n'est donc pas complètement abandonnée comme la pratique pourrait le laisser penser.

D'après les acteurs du secteur associatif présents aux groupes de travail, certaines personnes doivent rester dans l'urgence car elles trouvent, dans cette situation, des moyens de s'en sortir. En outre, les personnes les plus fragiles peuvent se retrouver brutalement dans une situation d'exclusion qui justifie le maintien d'un accueil d'urgence.

Les participants suggèrent de plus d'affecter pour quelques nuitées et en cas de situations d'urgence, des places vacantes à titre temporaire (cas de personnes hospitalisées pour quelques jours, en cure ou en séjour en famille de courte durée et pour lesquels le lit est conservé mais inoccupé). Cependant les avis demeurent partagés. Cette disposition aurait pour avantage d'améliorer la fluidité du dispositif et d'inscrire les personnes dans une démarche active en leur faisant apparaître que la solution qui leur est proposée n'est que temporaire (hébergement et non logement acquis). Certains directeurs refusent à l'inverse de « *donner la place d'un hébergé à un autre, ce qui peut être vécu comme un retour à la précarité et à l'insécurité de leur situation* ».

⁶⁸ Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, « *Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable* », Rapport rendu le 1er octobre 2007, p. 41.

En outre, les participants ont demandé le maintien d'un accueil dans le dispositif hôtelier pour des personnes en situation irrégulière en grande détresse avec durée limitée à quinze jours conformément à la convention en vigueur sur le fonctionnement des services du 115.

B) Etablir des contrats d'hébergement à durée limitée renouvelables en l'absence d'orientation possible

Comme cela a été évoqué en seconde partie et d'après certains intervenants, la disparition de la durée d'hébergement a transformé les rapports entre hébergés et animateurs et la nature même de l'accompagnement social. Les échanges entre les participants se sont concentrés sur la légalité d'une durée de séjour fixée dans un contrat d'hébergement. Certains directeurs de centres d'hébergement rencontrés dans le cadre des groupes de travail, considèrent que l'application de l'article 4 et de la circulaire du 19 mars 2007 n'exclut pas la signature de contrats d'hébergement à durée limitée dans la mesure où ces contrats sont renouvelables en l'absence de solution de logement ou d'hébergement durable. En effet, d'après la circulaire, *« lorsqu'il est fixé des règles de durée de séjour, variables selon les structures, les conditions dans lesquelles une personne peut renouveler son séjour à l'issue d'une admission pour une période déterminée devront être réexaminées en fonction du principe de continuité. A défaut de proposition d'orientation dans les conditions indiquées par la loi, le renouvellement de la prise en charge doit être la règle »*.

Néanmoins, la circulaire encadre l'utilisation des contrats d'hébergement à durée limitée. En effet, *« la fixation d'une durée d'accueil très courte est à proscrire. Dans le même esprit est à proscrire la règle consistant à fixer une durée maximale de séjour sur une période donnée (exemple : suite à un hébergement accordé pour une période maximale de quinze jours, un nouvel hébergement ne peut être accordé qu'à l'issue d'une période de deux mois). Un tel mode d'hébergement par séquence contredirait le principe de continuité »*.

D'après les participants, pouvoir accueillir des personnes sur de courts séjours en CHU nécessite de pouvoir établir une durée de séjour qui soit adaptée à chaque personne dans son contrat d'accueil, lequel sera « renouvelable sous condition », si aucune solution n'a été trouvée avec la personne. ACR Hébergement ainsi que l'association MEDIANES Logement Jeunes travaillent actuellement sur des contrats de séjour de trois mois qui sont désormais renouvelables depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Certains directeurs ont suggéré d'adopter un règlement intérieur identique pour toutes les structures faisant référence à cette durée de séjour renouvelable afin de contrer les oppositions des hébergés. En effet, un directeur de centre a évoqué la nécessité d'établir rapidement un contrat afin que « *les équipes restent maîtres des lieux* » et que l'instauration d'un droit sans conditions n'aboutisse pas à des situations inversées où l'hébergé « *se considère chez lui* ».

Dans l'hypothèse où les CHU accèderaient au statut des CHRS⁶⁹, les dispositions applicables à ces établissements sociaux s'appliqueraient. Ainsi, le livret d'accueil remis à la personne hébergée est accompagné d'un contrat de séjour lorsque la durée prévisible est supérieure à deux mois, qu'elle soit continue ou discontinue. Ce document élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal, définit les objectifs, la nature de la prise en charge, la durée de l'accueil et détaille la liste et la nature des prestations offertes ainsi que leur coût prévisionnel. Le contrat prévoit en outre les conditions et les modalités de sa résiliation ou de sa révision ou de la cessation des mesures qu'il contient⁷⁰. Les contrats d'hébergement pourraient ainsi prévoir une durée limitée de séjour tout en étant renouvelable en l'absence de proposition d'orientation. Le contrat comme outil de l'accompagnement social n'est donc pas supprimé par l'application d'un droit au maintien dans les structures d'hébergement d'urgence. Si il est nécessaire de restaurer la mission initiale des CHU, il semble également indispensable d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels.

3.1.2 Permettre une véritable fluidité des parcours résidentiels

La principale difficulté à laquelle sont confrontés les acteurs de terrain dans l'application de l'article 4 est la saturation des places d'hébergement (cf partie 2). Pour augmenter le nombre de places d'hébergement d'urgence disponibles, deux solutions existent : créer des places supplémentaires (A) et libérer les places occupées en améliorant la fluidité des parcours (B).

A) Une amélioration quantitative : créer des places supplémentaires en hébergement d'urgence et d'insertion

⁶⁹ Code de l'action sociale et des familles, Articles L.311-3 à L.311-5, Circulaire DGAS/SD5 N°2004-138 du 24 mars 2004, B.O.M.A.S.T.S.n° 2004-04.

⁷⁰ Code de l'action sociale et des familles, Article D. 311.

Comme cela a été évoqué dans la seconde partie, les acteurs de terrain constatent une demande constante de places d'hébergement émanant non pas des mêmes personnes qui « *tournent de centres en centres* » mais de nouveaux demandeurs. Or l'application du droit au maintien dans une structure d'hébergement d'urgence a diminué le nombre de places disponibles. Pour répondre à cette demande, les participants réclament la création de places d'urgence supplémentaires. Cette demande est d'autant plus justifiée que la majorité des places de stabilisation ont été créées à partir de places d'urgence. Ainsi dans les Yvelines, mise à part, la création de 20 places de stabilisation par ADOMA à Gargenville, les 105 autres places de stabilisation ouvertes l'ont été par transformation de places d'urgence en places de stabilisation. Dans l'attente de la mise sur le marché des logements sociaux programmés, les participants suggèrent de créer des places d'urgence supplémentaires transitoires.

Pour libérer de nouvelles places et améliorer la fluidité des parcours résidentiels, les participants des groupes de travail estiment en outre, qu'il est nécessaire d'augmenter significativement et régulièrement les capacités d'hébergement d'insertion, de stabilisation et de logement transitoire. La création de ces nouvelles places permettrait de proposer dans un délai raisonnable une orientation vers une solution d'hébergement durable et de limiter ainsi les éventuels recours devant les commissions de médiation. Cette option représente cependant un coût élevé, que les budgets alloués notamment au BOP 177 ne permettent pas d'envisager.

Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO suggère néanmoins d'accorder le bénéfice de la dotation « aide sociale » à l'ensemble des projets d'accueil, d'insertion et d'hébergement validé en comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) et de débloquer des crédits d'investissement pour les projets de construction et de rénovation des structures d'hébergement.

B) Une amélioration qualitative : développer la formation du personnel et la diversité des solutions d'hébergement et de logement

La fluidité des parcours d'insertion est en partie assurée par le travail de diagnostic et d'orientation réalisé par les équipes de travailleurs sociaux dans les centres d'hébergement. Pour améliorer qualitativement cette fluidité, il est recommandé de développer la formation des personnels (a) et d'encourager la diversité de solutions de logement, plus adaptées aux besoins spécifiques des personnes (b).

a) Développer la formation des personnels

L'article 4 de la loi DALO impose aux structures d'hébergement d'urgence qui accueillent une personne sans-abri de lui proposer une orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. Les équipes des centres d'hébergement d'urgence doivent être en mesure de réaliser un diagnostic social. Pour cela, il convient de mettre à leur disposition des moyens en terme de formation. Les travailleurs sociaux seront ainsi en mesure de répondre aux changements de leurs pratiques professionnelles impliqués par la loi DALO (cf partie 2.1). Plus largement, l'objectif est de former les personnels des centres afin qu'ils puissent s'adapter à l'évolution des missions du dispositif d'hébergement.

De manière générale, les partenaires s'entendent sur la nécessité de mixer la population des centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation et de réinsertion à savoir des publics très désocialisés et des publics plus proches de l'insertion pour favoriser l'émulation dans les structures, tant pour les publics que pour les personnels. Le centre d'hébergement de Saint Germain en Laye, ouvert fin 2006, est un exemple de mixité car il comprend 18 places d'hébergement d'urgence, 51 places de résidence sociale, 25 places de maison relais et 40 places de CADA⁷¹.

Les objectifs quantitatifs sont doublés d'objectifs qualitatifs : les horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence sont d'ores et déjà pour partie étendus ; des expérimentations sont encouragées (prise en charge des personnes accompagnées d'animaux, location d'appartements dans le parc privé par des associations) et une action de soutien aux métiers de l'urgence est conduite (groupe de travail engagé avec les associations et les organismes de la formation).

b) Développer la diversité des solutions d'hébergement et de logement

L'hébergement d'urgence est assuré par des structures variées marquées par la prédominance des CHU et des CHRS (ayant des places d'urgence). Il s'agit d'une part de développer les structures d'hébergement autres que les CHU et d'autre part de créer des solutions de logement nouvelles adaptées aux besoins spécifiques de personnes dont les difficultés pour accéder à un logement ordinaire ou s'y maintenir ne sont pas seulement financières.

⁷¹ L'hébergement d'urgence des plus démunis une responsabilité collective. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 13.

Concernant l'hébergement temporaire, l'audit de modernisation préconise de développer le recours à l'ALT comme alternative à l'hébergement en CHU et en CHRS pour les publics disposant de l'autonomie nécessaire. Cette formule offre de la souplesse, une capacité de mobilisation rapide et l'avantage d'être peu onéreuse si les crédits consacrés à l'ALT le permettent⁷².

Lors des groupes de travail, a été évoquée la possibilité d'accueillir des jeunes femmes avec enfant dans des familles d'accueil (après la mise en place d'un dispositif d'agrément du Conseil Général). Ce dispositif permettrait de proposer un hébergement temporaire plus adapté à une mère et ses enfants et hors des structures classiques.

Les participants des groupes de travail suggèrent également de trouver des solutions immobilières aux projets de développement de résidences sociales et de maisons relais pour les personnes ayant besoin d'un suivi psychique ou psychiatrique et pour celles dont les perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie sont très faibles⁷³.

Les maisons-relais constituent une catégorie particulière de résidence sociale mais ont la particularité d'offrir un habitat durable (aucune durée limite de séjour) et non un logement temporaire. Cette offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion, trop fragilisées pour vivre de façon autonome dans un logement individuel, s'apparente à des pensions de famille et permet aux personnes de se réinsérer à leur rythme, dans un cadre de vie convivial. (Structures entre 15 et 25 places) L'hôte joue un rôle primordial dans l'animation et la régulation de la vie quotidienne de la maison mais l'accompagnement social demeure assuré par des organismes extérieurs. L'objectif annoncé par le Plan de cohésion sociale en 2005 et par le PARSA en 2007 est d'atteindre 12 000 places en maisons relais.

Dans les Yvelines, 22 places de maisons relais sont gérées par *Habitat et Humanisme* à Versailles depuis novembre 2006, 25 places gérées par l'AFTAM ont été ouvertes en novembre 2007 à Saint Germain en Laye⁷⁴. 195 places sont en projet pour la période 2008-2009⁷⁵. Les projets en attente se heurtent à la difficulté de trouver des locaux.

⁷² D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, Mission d'audit de modernisation, IGAS-IGA, 2006.

⁷³ Personnes ayant fréquenté de façon répétitive des CHU et des CHRS mais qui ne justifient pas pour autant un accompagnement social intense ; personnes isolées, très désocialisées.

⁷⁴ Ouverture de la première maison relais des Yvelines et une des premières en Ile-de-France. *Chemins d'insertion* 78. Février 2007, n° 37, p. 17.

⁷⁵ Le financement dédié aux maisons relais en année pleine représente 205 860 €.

Par ailleurs, le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO préconise de créer des petites structures médico-sociales pour accueillir les grands exclus. En effet, « *les personnes qui vivent installées à la rue depuis des années ne se définissent pas uniquement par une situation de marginalisation : elles sont aussi de grands malades. Leur sortie de la rue et leur accès à une vie digne ne sera pas possible sans la mise en place d'une offre adaptée associant le soin psychiatrique, l'hébergement durable et la démarche d'insertion. Il convient donc de créer de petites unités utilisant le cadre des établissements médico-sociaux et adaptées aux différents niveaux d'autonomie des personnes concernées* ». Dans cette perspective, les participants des groupes de travail demandent le financement des lits halte soins santé autorisés par le CROSMS.

Encourager la diversité de prises en charge adaptées aux besoins des personnes nécessite pour autant d'assurer leur financement et leur pilotage dans le cadre de politiques plus globales d'hébergement et de logement.

3.2 A moyen terme : clarifier l'articulation entre hébergement, logement et accompagnement social

Un accompagnement social efficace permet à la personne hébergée en urgence d'accéder rapidement à un hébergement adapté à ses besoins ou si cela est possible à un logement adapté ou autonome. Les décisions des commissions de médiation devront pouvoir s'appuyer sur une expertise sociale et sur la définition de critères objectifs reconnus par l'ensemble des acteurs. Or les groupes de travail ont montré que les acteurs ne partagent pas les mêmes définitions des différents dispositifs d'hébergement et de logement. La clarification des notions essentielles est donc préconisée (1). L'articulation des différents dispositifs n'est pas spontanée et doit être pilotée par les différents acteurs qui interagissent. Articuler les circuits de l'hébergement et du logement nécessite donc de clarifier le pilotage des politiques locales en matière d'hébergement et de logement (2).

3.2.1 Clarifier les critères du recours à l'hébergement ou au logement temporaire

De nouvelles formes d'hébergement et de logement, comme les places de stabilisation ou les maisons relais, se sont développées. Cependant, les définitions des différents types de prises en charge ne sont pas stabilisées dans le temps et peuvent prêter à confusion. Avant de clarifier les critères du recours à l'hébergement ou au logement, un travail de mise à jour de définitions est nécessaire (A). En outre, le recours à l'hébergement ou au logement temporaire doit être clarifié afin que l'accès direct au logement demeure la priorité pour chacun (B).

A) Clarifier les missions des dispositifs intermédiaires

Au regard de la diversification des dispositifs intermédiaires entre l'hébergement d'urgence et le logement, développés au cours des dernières années, un travail de clarification est nécessaire à l'image de celui effectué par la DGAS en 2005⁷⁶. En effet, les groupes de travail ont montré que les acteurs définissent différemment un même dispositif.

Ainsi, l'hébergement de stabilisation se cantonne pour certains à la simple obtention de moyens supplémentaires (coût à la place supérieur à celui d'une place d'urgence) alors qu'il constitue pour d'autres un intermédiaire entre l'urgence et l'insertion. Dans les textes, l'objectif poursuivi était d'offrir à des personnes désocialisées, à la rue, et dont l'état de santé est parfois dégradé « *une offre alternative de durée moyenne, à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé* ». Les personnes doivent bénéficier d'un accompagnement social individualisé et continu « *permettant de se poser, de se ressourcer et de reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement* ». Cet hébergement est supposé s'effectuer dans des chambres individualisées (un ou deux lits par chambre) afin de respecter l'intimité dans des structures de petite ou moyenne capacité, ouvertes 24h sur 24 et 7 jours sur 7. La confusion s'explique notamment par la variété des places de stabilisation, certaines étant créées ex nihilo, d'autres étant issues de la transformation de places d'urgence dans des CHU ou dans des CHRS.

De la même façon, la loi du 5 mars 2007 englobe dans une même catégorie les demandeurs « *sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale* ». Or cette catégorie regroupe des formes d'accueil très diverses, tant dans les caractéristiques physiques, que par le statut d'occupation qui peut être temporaire ou durable. Les acteurs de terrain sont confrontés à la difficulté de définir par exemple un logement de transition ou un logement temporaire.

Le travail des commissions de médiation sera facilité si les frontières entre les différents dispositifs et les objectifs poursuivis sont clarifiées. En effet, la loi DALO donne la possibilité aux commissions de médiation, saisie par un demandeur de logement social, de le réorienter vers une proposition d'accueil en structure d'hébergement si elle estime qu'une offre de logement n'est pas adaptée. Cette réorientation suppose une

connaissance affinée des dispositifs et de l'accompagnement social proposé dans chacun.

Les personnes « *hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition* » font partie des publics prioritaires pouvant exercer un recours sans condition de délai. Le législateur a donc clairement positionné l'hébergement et les diverses formes de logement temporaire comme les étapes d'un parcours et non comme des réponses définitives d'accès au logement.

B) Développer l'accès direct au logement

Dans le contexte actuel de 'crise du logement' et d'insuffisance de l'offre de logements sociaux, il ne faudrait pas que les demandeurs de logement soient orientés vers l'hébergement par défaut, ou soient amenés à y rester davantage que ne le justifie leur situation. Or plus d'un tiers des personnes hébergées est estimé éligible à l'habitat social. L'accès direct au logement doit rester l'objectif prioritaire pour tous et en premier lieu pour les personnes susceptibles d'être autonomes dans un logement.

Il s'agit dans la mesure du possible de limiter au strict nécessaire le recours à l'hébergement et de faciliter un accès direct au logement. En effet, l'hébergement est un relais essentiel pour apporter une réponse à des personnes en situation de détresse qui ne sont pas en mesure d'accéder, de façon immédiate, à un logement. Il doit assurer, de façon urgente et inconditionnelle, la mise à l'abri de toute personne à la rue mais il doit aussi par les moyens et les étapes appropriées à la situation de chacun, le conduire vers l'insertion et donc l'accès à un logement durable. Les mouvements de sans-logis ont maintes fois rappelé que les personnes à la rue aspirent à accéder non pas à un hébergement de médiocre facture mais à un logement décent et adapté à leurs besoins.

Une offre suffisante d'habitat à loyer modéré et la mise en place d'une garantie des risques locatifs ou de 'baux glissants' doivent par exemple permettre d'éviter que la seule fragilité des ressources ou de la situation financière conduise à orienter des demandeurs de logement vers l'hébergement. Le Comité de suivi note ainsi que « *Pour en assurer le caractère universel, l'Etat doit clarifier les critères d'éligibilité des publics hors 1% logement, garantir l'éligibilité des allocataires de minima sociaux et abonder le fonds de compensation pour les locataires hors 1%. La GRL doit être ouverte aux associations qui*

⁷⁶ DGAS, Référentiel national des prestations du dispositif « Accueil, hébergement et insertion », 2005.

œuvrent pour l'insertion par le logement et qui pratiquent la sous-location. Elle doit pouvoir s'appliquer au parc locatif social public ».

Toutefois, privilégier l'accès direct au logement du plus grand nombre n'exclut pas de garantir le droit des personnes, se trouvant dans l'incapacité de vivre en autonomie dans un logement de droit commun, à un hébergement de qualité et à un accompagnement social adapté. Pour ces publics, l'hébergement temporaire dans une structure appropriée est une étape nécessaire ou une solution adaptée. L'accès au logement sera ensuite possible grâce à un accompagnement continu et adapté. Il semble donc primordial d'articuler l'hébergement, l'accès au logement et l'accompagnement social.

3.2.2 Clarifier le pilotage de la politique d'hébergement

Un jeune qui sort de l'aide sociale à l'enfance (ASE) devra être orienté vers des dispositifs prévus par le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ou le schéma département de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SDAHI). De la même façon, la prise en charge de sans domiciles souffrant de troubles psychiques nécessite des partenariats entre le secteur social et le secteur psychiatrique. La compétence principale sur le secteur de l'hébergement des personnes en grande précarité est confiée à l'État. Toutefois, les décentralisations successives ont confié aux collectivités locales des compétences croissantes notamment en matière d'aide sociale à l'enfance ou de centres mère-enfant⁷⁷, compliquant d'une certaine façon le pilotage des politiques locales.

Comme le souligne la Cour des comptes, *« la mise en œuvre d'une politique publique pour les personnes sans domicile doit combiner étroitement les actions de l'Etat avec celles des collectivités territoriales. Or, les textes récents ont accru l'imbrication des actions des pouvoirs publics sans prévoir des outils de coordination adaptés. Un effort de clarification et d'organisation est nécessaire »*⁷⁸. Cet effort de clarification concernant en particulier l'hébergement d'urgence avait déjà été évoqué par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et par les services d'inspections générales. L'État doit disposer d'un outil de pilotage du dispositif, en lien avec une analyse préalable des besoins, notamment au niveau départemental (A). L'application de l'article 4 de la loi

⁷⁷ La loi du 18 décembre 2003 a notamment transféré le RMI aux départements et celle du 13 août 2004 leur reconnaît une compétence générale en matière d'action sociale.

⁷⁸ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Les personnes sans domicile fixe*, 6 mars 2007.

DALO accentue cette nécessité. Un pilotage satisfaisant des politiques nécessite d'autre part, de rénover les outils de planification (B).

A) Développer la connaissance territoriale des besoins et de l'offre

D'après la Cour des comptes, « *le recensement des capacités d'hébergement d'urgence comporte des lacunes et des imprécisions qu'il paraîtrait souhaitable de combler* »⁷⁹. Jusqu'à présent, les modalités de recueil de l'information sur les dispositifs allant de l'hébergement au logement ne sont pas liées dans une même approche. Les modalités budgétaires introduites par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'ont pas permis d'introduire une logique de continuité, puisque les financements procèdent de missions et programmes différents, confirmant ainsi la verticalité du recueil d'informations.

L'application du ratio légal de places d'hébergement par commune instauré par la loi DALO (cf partie 1) a permis de recenser l'offre existante sur un territoire par arrondissement, par commune et par catégorie d'hébergement et de mettre en exergue les difficultés de ce travail (définitions des différentes catégories de places, diversité des statuts de structures, risque de double compte).

Concernant les besoins, l'évaluation partagée est la base qui doit permettre la définition des politiques de logement et d'hébergement. D'après le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, l'hébergement est le domaine sur lequel il est le plus difficile de disposer de données sur la demande comme sur les besoins. C'est pourtant celui où les politiques doivent être les plus réactives. Il s'agit d'estimer les besoins à l'entrée et à la sortie de l'hébergement et de faire évoluer la statistique publique pour mieux rendre compte des situations d'exclusion du logement. Les données statistiques doivent mieux rendre compte du développement des formes alternatives de logement : vie à l'hôtel, chez des tiers, en camping toute l'année, dans des cabanes ou sur des terrains non constructibles, des squats, des caves, parkings, soupentes. Les participants des groupes de travail souhaitent une amélioration des systèmes d'information entre les structures et le 115 afin de connaître les flux, la nature des demandes et le taux de solutions apportées.

Pour cela, le comité suggère de susciter et d'accompagner le développement d'observatoires des besoins d'hébergement et de logement. Un certain nombre d'observatoires territorialisés ont été créés à l'initiative des acteurs locaux. Le groupe de travail réuni 17 décembre 2007 par la DDASS suggère d'établir une cartographie des

⁷⁹ *Op.cit.* p. 27.

structures en adoptant les neuf territoires d'action sociale et d'identifier les parcours résidentiels sur chaque territoire. De plus en plus, les besoins en hébergement ne peuvent être appréciés séparément de la situation du logement. A terme, le Schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) pourrait être inclus dans le PDALPD.

B) Le rôle de la DDASS et de l'inspecteur : rénover les outils de planification

La loi du 21 juillet 1994⁸⁰ prévoyait l'établissement par le préfet d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement, ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, notamment les associations et les organismes spécialisés dans le domaine de l'insertion par le logement, les caisses d'allocations familiales et les bailleurs sociaux. Le plan départemental était supposé évaluer les besoins et prévoir les capacités d'hébergement nécessaires or ces plans ont rarement été réalisés.

Les autorités publiques ont par contre impulsé l'élaboration de SAHI, à vocation plus large. L'article 2 de la loi DALO ayant remis à l'ordre du jour les plans prévus par la loi de juillet 1994, il convient de clarifier la situation en ne laissant subsister qu'un seul dispositif.

a) Réactiver le SDAHI des Yvelines élaboré en 2001

La circulaire du 14 mai 1991 a impulsé la mise en œuvre d'une première génération de schémas exclusivement centrés sur les CHRS. L'évaluation réalisée en 1997 a montré qu'il convenait d'élargir le champ de cette démarche aux fonctions d'accueil, d'hébergement et d'insertion dans un cadre départemental. La note de cadrage de la DGAS du 10 septembre 1999 a précisé l'objectif et la démarche d'élaboration des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SDAHI).

Par la suite, le référentiel AHI publié par la DGAS en 2005 a précisé que « *la coordination et le pilotage sont placés sous l'égide de l'Etat, à qui il appartient, au niveau déconcentré, de prendre l'initiative de réunir autour de lui l'ensemble des dispositifs AHI afin d'établir les règles d'organisation et de coopération* ».

⁸⁰ Loi N°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (article 21 relatif à l'hébergement d'urgence).

Les SAHI, établis pour une durée maximale de cinq ans, sont des outils de coordination, d'observation et de programmation indispensables pour prendre en compte les diversités territoriales, offrir une réponse adaptée aux personnes et garantir la cohérence de leur parcours résidentiel. Ces schémas doivent dresser un état des lieux de l'ensemble des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion sur les territoires pour ensuite mieux évaluer leur cohérence et leur adéquation avec les besoins des personnes⁸¹. Au niveau régional, les DRASS regroupent les SDAHI au sein d'un schéma régional⁸².

Le SDAHI des Yvelines, élaboré en septembre 2001 comprend une présentation succincte du département des Yvelines. La première partie est consacrée à l'état des lieux par dispositif, par public et par territoire c'est-à-dire par arrondissement. La deuxième partie concerne les propositions d'actions des groupes de travail par publics et selon quatre objectifs prioritaires : développer le rôle de la DDASS qui est chargée de mettre en œuvre les objectifs du schéma et d'assurer son suivi, améliorer la lisibilité et la cohérence de l'offre, adapter les réponses aux besoins et améliorer les complémentarités et les articulations entre les dispositifs, entre les schémas, les plans et les programmes.

Le SDAHI des Yvelines n'a pas été révisé et ne correspond plus à l'état actuel des dispositifs. Sa révision serait l'occasion d'établir un nouvel état de lieux, d'évaluer les besoins et de décrire les nouveaux dispositifs et leurs objectifs.

Cependant, le transfert au Conseil général de la compétence pour arrêter les schémas par la loi du 13 août 2004 conduit à s'interroger sur les modalités d'exercice de la compétence de l'Etat⁸³. Les SAHI sont désormais intégrés dans les schémas départementaux des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant des conseils généraux. Or, l'implication des départements reste très faible en ce qui concerne les personnes sans domicile qui sont considérées comme n'ayant pas d'attache départementale. Le travail de révision du schéma pourrait être mené par la DDASS en collaboration avec le Conseil général et les multiples acteurs du secteur. Si le travail en commun se révèle impossible, le président du conseil général aurait in fine compétence liée pour intégrer les éléments proposés par le préfet.

Le SDAHI des Yvelines identifie en 2001 le PDALPD comme instrument de référence au regard du logement, les autres outils de planification devant s'articuler autour du PDALPD.

⁸¹ CASF, article L. 312-4 relatif au contenu des schémas AHI.

⁸² Article L.312-5 du CASF issu de la loi du 2 janvier 2002.

⁸³ Article L.312-5 du CASF : « le représentant de l'Etat fait connaître au plus tard six mois avant l'expiration du précédent schéma, au président du conseil général les orientations que le schéma doit prendre en compte ».

b) Articuler les différents plans avec le PDALPD⁸⁴

Les services de l'Etat doit s'assurer de la prise en compte des besoins dans tous les documents de planification et de programmation : SDAHI ; programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale, programme local de l'habitat, PDALPD.

La loi du 31 mai 1990 visant à faciliter l'accès au logement des plus démunis créait dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL) cofinancé et cogéré par l'État et le département et instituait l'obligation d'un PDALPD. La loi du 13 août 2004⁸⁵ transfère le financement et la gestion des FSL aux départements.

La nouvelle convention du PDALPD des Yvelines a été approuvée le 12 juin 2006, pour trois ans, par son comité directeur présidé par le vice-président du Conseil général, et le secrétaire général de la Préfecture. Les cinq fiches action visent à favoriser l'accès à un logement décent, prévenir les expulsions, développer une offre nouvelle de logements sociaux, améliorer la solvabilisation des ménages et enfin améliorer le dispositif d'accompagnement social lié au logement⁸⁶.

Les besoins en hébergement ne pouvant être appréciés séparément de la situation du logement, les SAHI pourraient être à terme inclus dans le PDALPD. L'objectif est de clarifier la répartition du pilotage entre l'Etat et le Conseil général dans un seul outil de planification afin de, selon les dires des acteurs, « *passer moins de temps à faire des schémas et plus de temps à les mettre en œuvre* ».

Le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion prévu en 2008 devrait selon les prévisions comprendre un volet gouvernance qui traitera de la question de la cohérence entre les différents plans d'action, des compétences de l'Etat et des collectivités locales et de l'organisation de l'observation, du suivi et de l'évaluation des dispositifs d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion⁸⁷.

⁸⁴ Loi N°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁸⁵ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

⁸⁶ La convention triennale du PDALPD pour 2006-2008. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 14-15.

⁸⁷ GELOT D., LESTERPT C. Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques. Dossier Urgence sociale et urgence sanitaire. Revue de droit sanitaire et social. Mai Juin 2007, n°3, p. 399 à 410.

Conclusion

L'application de l'article 4 a accentué la saturation des places d'hébergement et a montré la nécessité de faire évoluer les missions de la veille sociale. Les préconisations formulées par les acteurs et à l'issue de ce travail de mémoire visent notamment à mettre fin à court terme à cette saturation soit en créant des places nouvelles, soit en améliorant la fluidité des parcours résidentiels pour augmenter le nombre de sorties. Il s'agit en outre de ne pas faire de l'hébergement une solution de logement et de clarifier à moyen terme l'articulation et le pilotage des politiques d'hébergement et de logement.

Dans son premier rapport, le Comité de suivi de la mise en œuvre du DAL précise que *« si l'Etat s'est donné une obligation de résultat, il lui faut maintenant se donner les moyens de l'assumer, charge à lui de mobiliser les autres acteurs, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales. L'opposabilité doit placer le droit au logement au cœur de tous les décisions de la puissance publique qui ont un impact, direct ou indirect, sur la possibilité de répondre aux besoins de logement de tous, et en particulier des plus défavorisés »*.

Huit associations ont été invitées à signer le 15 janvier un contrat d'objectifs et de résultats sur l'hébergement et le logement élaboré sous la houlette d'Etienne PINTE, Député-maire (UMP) de Versailles⁸⁸. Ce document s'appuie notamment sur les recommandations du Comité qui préconise de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour tenir les échéances prévues. Le recours amiable est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il s'agit d'être en mesure d'ici décembre 2008, de loger les ménages prioritaires désignés par les commissions de médiation. Le 1^{er} janvier 2012, l'Etat fera face à l'extension du recours contentieux à tous les demandeurs n'ayant pas obtenu de proposition dans des délais anormalement longs. Il ne pourra le faire que si ont été développées des politiques permettant de produire les logements nécessaires.

Cet enjeu est d'autant plus crucial que les attentes sont élevées et les sceptiques nombreux comme l'illustre le témoignage de Michel, quinquagénaire enchaînant les contrats précaires depuis dix ans, venu retirer le formulaire de demande de logement auprès de la commission de médiation, le 2 janvier 2008: *«Le logement opposable, c'est comme le reste: on promet, mais il n'y a pas assez de logements pour tout le monde de toute façon. Ca va pas être la loi Dalo, ça va être la loi que Dalle.»*⁸⁹

⁸⁸ Après une nouvelle polémique, l'Etat et les associations devraient s'entendre sur un contrat d'objectifs. Actualités sociales hebdomadaires. 21 décembre 2007, n° 2536, p. 11.

Duvauchelle A. Ca va pas être la loi Dalo, ça va être la loi que Dalle [en ligne]. Libération.fr. 2 janvier 2008.

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

Code de l'action sociale et des familles (CASF) notamment :

- les articles L. 115-1 à 5 relatifs à la lutte contre la pauvreté et les exclusions
- les articles L.121-7 s. relatif à la compétence de l'Etat en matière d'hébergement, de logement et de réinsertion,
- les articles L.345-1 s. et R.314-1 s., relatifs aux Centres d'hébergement et de réinsertion sociale et à la veille sociale.

Loi N°75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales modifiée par l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000.

Loi N°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Loi N°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (article 21 relatif à l'hébergement d'urgence)

Loi N° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Loi N°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Loi N°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

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

Décret N° 92-1339 du 22 décembre 1992 relative au Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Décret n°99-897 du 22 octobre 1999, J.O. au 23-10-1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et au fonds de solidarité pour le logement.

Décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, J.O. au 29-11-2007 fixant la composition et les règles de fonctionnement des commission de médiation.

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

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 OR : SOC/U/07/10666/C

Référentiel national des prestations du dispositif « Accueil, hébergement et insertion », disponible sur internet, consulté le 2 décembre 2006,
http://www.intranet.sante.gouv.fr/social/missions/exclusions/pile/dispositifs/logement/ahi/referent/referent_ahi.ppt

Rapports

BOUTIN C. Rapport n° 3671 sur le projet de loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale auprès de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales [en ligne]. Paris : Assemblée nationale, 6 février 2007. Disponible sur Internet :

< http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r3671.asp#P5002_650718 >

BOUTIN C. Compte rendu analytique de la Commission mixte paritaire [en ligne]. Paris : Assemblée nationale, 22 février 2007. Disponible sur Internet :

< http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/droit_opposable_logement.asp#PAC >

D'AUTUME C., FOURCADE M., SANSON G. Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, Mission d'audit de modernisation, IGAS-IGA [en ligne]. Paris : 2006. Disponible sur Internet :

< <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000415/index.shtml> >

DE FLEURIEU Agnès, CHAMBAUD Laurent, Rapport à Catherine VAUTRIN, Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité sur l'hébergement des personnes sans-abri le 9 août 2006, disponible sur internet, consulté le 3 décembre 2006, http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_A_de_Fleurieu_et_L._Chambaud.pdf

EMMANUELLI X., LANDRIEU B. L'Hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Île-de-France et à Paris. Avril 2006.

SEILLIER B. Rapport n° 181 sur le projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale auprès de la Commission des affaires sociales [en ligne]. Paris : Sénat, 2007. Disponible sur Internet :

< <http://www.senat.fr/rap/I06-181/I06-181.html> >

HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES. Face à la crise : une obligation de résultat [en ligne]. Paris : Décembre 2005. Disponible sur Internet :

< <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054004453/index.shtml> > et

HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES. Rapport au Premier ministre sur l'expérimentation locale du droit au logement opposable [en ligne]. Paris : Décembre 2006. Disponible sur Internet :

< <http://www.hclpd.gouv.fr/> >

COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE. Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable [en ligne]. Paris : 1er octobre 2007. Disponible sur Internet :

< http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/versiondefinitive_Rapport_comite_de_suivi_Dalo-3.pdf >

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie [en ligne]. Paris : 2005. Disponible sur Internet :

< <http://www.ces.fr/rapport/doclon/05122126.pdf> >

COUR DES COMPTES. Les personnes sans domicile fixe logement [en ligne]. Paris : 6 mars 2007. Disponible sur Internet :

< <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000208/index.shtml> >

Articles de revues

COLLECTIF TSUD. Logement et hébergement : les pièges de l'urgence. Actualités sociales Hebdomadaires. 20 juillet 2007, n° 2518, p. 8.

DELUCHEY J.-J. Droit opposable à l'hébergement et au logement : dans l'attente d'un changement radical... Actualités sociales Hebdomadaires. 29 juin 2007, n° 2514, p. 6 à 8.

GELOT D., LESTERPT C. Le traitement de l'urgence sociale et l'évolution des politiques publiques. Dossier Urgence sociale et urgence sanitaire. Revue de droit sanitaire et social. Mai Juin 2007, n°3, p. 399 à 410.

LE BRIS M. Droit opposable au logement : bien qu'enrichi par le Sénat, le projet de loi reste à améliorer. Actualités sociales Hebdomadaires. 9 février 2007, n° 2493, p. 3.

LE BRIS M. Opposable, oui mais ... Actualités sociales Hebdomadaires. 2 février 2007, n° 2492, p. 6.

LE BRIS M. La « sédimentation » dans l'urgence et les effets de la mobilisation pour les sans-abri sous la loupe du SAMU social. Actualités sociales hebdomadaires. 11 janvier 2008, n° 2539-2540, p. 59 à 60.

LE BRIS M. L'Etat doit se donner les moyens de tenir les échéances fixées par la loi, réclame le comité de suivi DALO. Actualités sociales hebdomadaires. 19 octobre 2007, n° 2527, p. 11 à 12.

LE BRIS M. Pour une nouvelle politique qui permette de sortir de la rue. Actualités sociales hebdomadaires. 7 décembre 2007, n° 2534, p. 33 à 36.

LE BRIS M. La rapidité des réponses ne doit pas empêcher la cohérence des solutions, estiment les associations. Actualités sociales Hebdomadaires. 12 janvier 2007, n° 2489, p. 8.

LE BRIS M. L'évolution du dispositif de veille sociale passée au crible par la DGAS. 20 juillet 2007, n° 2518, p. 6.

PLANTET J. Vers un nouveau dispositif pour l'hébergement ? Lien social. 8 février 2007, n°827, p.30.

RULLAC S. Droit au logement opposable : Ne jouons pas aux apprentis sorciers. Actualités sociales Hebdomadaires. 15 juin 2007, n° 2512, p. 7.

SONGORO O. DALO : composition et fonctionnement des commissions de médiation. Actualités sociales hebdomadaires. 7 décembre 2007, n° 2534, p. 19 à 20.

Synthèse Rapport IGAS-IGF relatif à la situation financière des CHRS. Actualités sociales hebdomadaires. 25 février 2005, n° 2396, p. 5.

DALO : l'interpellation médiatique a payé mais les interrogations demeurent. Actualités sociales Hebdomadaires. 5 janvier 2007, n° 2488, p. 29.

Le gouvernement entend changer radicalement l'accueil dans les CHU. Actualités sociales Hebdomadaires. 12 janvier 2007, n° 2489, p. 5.

Hébergement de stabilisation : « une réelle et profonde erreur technique ». Actualités sociales Hebdomadaires. 12 janvier 2007, n° 2489, p. 46.

Prudence accrue sur le projet de loi instituant l'opposabilité du droit au logement. Actualités sociales Hebdomadaires. 26 janvier 2007, n° 2491, p.39 à 40.

Projet de loi sur le droit au logement opposable : les associations ne veulent pas rester à mi-chemin. Actualités sociales Hebdomadaires. 16 février 2007, n° 2494, p. 5.

La loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Actualités sociales hebdomadaires. 2 mars 2007, n° 2496, p. 21 à 96.

Droit au logement opposable : tout de même de fortes inquiétudes. Actualités sociales Hebdomadaires. 2 mars 2007, n° 2496, p. 5.

Sans-abri : de l'urgence à la mise à plat du dispositif. Actualités sociales Hebdomadaires. 2 mars 2007, n° 2496, p. 40.

La composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Actualités sociales Hebdomadaires. 9 mars 2007, n° 2497, p. 10.

Accueil des sans domicile : la Cour des comptes pointe l'absence de coordination des politiques et les freins à l'accès au logement durable. Actualités sociales hebdomadaires. 16 mars 2007, n° 2498, p. 9 à 10.

Sans-abri : comment mettre en œuvre le principe de continuité de la prise en charge, Catherine Vautrin donne ses consignes dans une circulaire du 19 mars. Actualités sociales Hebdomadaires. 30 mars 2007, n° 2500-2501, p. 5 et 6.

Lutte contre les exclusions : Christine Boutin fait part de ses ambitions au CNLE. Actualités sociales Hebdomadaires. 29 juin 2007, n°2514, p. 6.

La garantie des risques locatifs totalement opérationnelle en 2008. 20 juillet 2007, n° 2518, p. 5.

Le 1% logement précise les conditions de mise à disposition de ses logements à des travailleurs pauvres. 20 juillet 2007, n° 2518, p. 5.

L'administration détaille les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de la loi DALO. Actualités sociales Hebdomadaires. 24 août 2007, n° 2519, p. 23.

Le logement des personnes défavorisées. Actualités sociales hebdomadaires. 12 octobre 2007, supplément au n° 2526 des ASH, 134 p.

Après une nouvelle polémique, l'Etat et les associations devraient s'entendre sur un contrat d'objectifs. Actualités sociales hebdomadaires. 21 décembre 2007, n° 2536, p. 11.

Le gouvernement doit fixer des objectifs chiffrés de logements sociaux et de centres d'hébergement, Questions à Bruno GROUES. Actualités sociales hebdomadaires. 11 janvier 2008, n° 2539-2540, p. 60.

L'hébergement d'urgence des plus démunis une responsabilité collective. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 12-13.

Ouverture de la première maison relais des Yvelines et une des premières en Ile-de-France. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 17.

La convention triennale du PDALPD pour 2006-2008. Chemins d'insertion 78. Février 2007, n° 37, p. 14-15.

Article de presse

Duvauchelle A. Ca va pas être la loi Dalo, ça va être la loi que Dalle. Entretien pour déposer le formulaire de demande de logement, mercredi à la préfecture de Paris [en ligne]. Libération.fr. 2 janvier 2008.

Sondage

Sondage BVA, décembre 2006 : « Les Français, les sans-abri et la lutte contre l'exclusion – Regards croisés ».

Mémoire

NUSBAUM N. La planification de l'urgence sociale : un enjeu paradoxal ? l'exemple de la préparation du dispositif hivernal dans le département des Yvelines. Ecole nationale de santé publique. Mars 2006, 55 p.

Documents de travail

Les sans abri. Sortir de la rue [en ligne]. Conférence de consensus, 29-30 novembre 2007. Paris. Disponible sur Internet :
< <http://sans-abri.typepad.fr/> >

Pilotage des institutions. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 29 mars 2007.

La mise en places des commissions de médiation. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 24 avril 2007.

L'identification et la quantification des publics. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 16 mai 2007.

La région Ile de France. Relevé de conclusions du groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre de la loi DALO, 30 mai 2007.

L'évolution du dispositif de veille sociale. Compte rendu du groupe de travail N°1, 4 juin 2007.

L'évolution de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement de stabilisation. Compte rendu du groupe de travail N°2, 8 juin 2007.

Le parcours d'insertion. Compte rendu du groupe de travail N°3, 12 et 22 juin 2007.

Préparation du plan hiver 200-2008. Compte rendu du groupe de travail N°4, 18 juin 2007.

DDASS Yvelines. Note d'ambiance relative à l'impact de la loi DALO sur l'hébergement d'urgence dans le département des Yvelines à l'attention de la directrice du pôle social de la DRASSIF, 12 juin 2007.

DDASS Yvelines. Note à l'attention des membres du CTRI, 12 juin 2007.

DGAS. Mise en œuvre opérationnelle de la loi DALO. Lettre n° 69, Juin - juillet 2007

Liste des annexes

- Annexe I Demandeurs définis comme prioritaires et composition des commissions de médiation fixés par le décret du 28 novembre 2007
- Annexe II Extrait du protocole départemental pour la campagne hivernale 2007-2008
- Annexe III Liste des participants aux groupes de travail (organismes et fonctions occupées)
- Annexe IV Données régionales et départementales sur l'hébergement d'urgence
- Annexe V Données générales sur le logement

« Un organisme HLM débouté de sa demande d'expulsion de sans-logis à POISSY »

« La SA d'HLM France Habitation a été déboutée, vendredi 15 juin, par le Tribunal de Grande Instance de Versailles de sa demande d'expulsion d'une centaine de sans-logis qui campent depuis près de trois semaines sur un terrain situé dans la cité de la Coudraie à Poissy (Yvelines). Le juge des référés a estimé que « le droit au logement prévalait sur le droit de propriété » a expliqué Me Pascal Lévy, avocat de l'association Droit au Logement (DAL) ».

Le Monde 17 et 18 juin 2007

ANNEXE I

Composition et règles de fonctionnement des commissions de médiation fixées par le décret du 28 novembre 2007
--

Demandeurs définis comme prioritaires

« Nécessairement de bonne foi et satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès au logement social, ces personnes doivent se trouver dans l'une des situations suivantes :

- Ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande de logement social dans le délai fixé par le préfet de chaque département ;
- Etre dépourvues de logement (La commission apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du Code civil) ;
- Etre logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux (La commission tient compte des droits à l'hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre en application des articles L.521-1 et suivant du Code de la construction et de l'habitation, des articles L.134-1 et suivants du Code de l'urbanisme ou de toute autre disposition ouvrant au demandeur un droit à relogement) ;
- Avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ;
- Etre hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois ;
- Etre handicapées ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap ou au moins un enfant mineur et occuper un logement
 - soit présentant au moins un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou auquel font défaut au moins un des éléments d'équipement et de confort mentionnés à l'article 3 du même décret ;
 - soit d'une surface habitable inférieure à 16 mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes (augmentée de 9 mètres carrés par personne en plus dans la limite des 70 mètres carrés pour 8 personnes et plus) ou pour une personne seule d'une surface inférieure à 9 mètres carrés. »

La commission peut si la situation particulière du demandeur le justifie, par une décision spécialement motivée, désigner comme prioritaire une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques définies ci-dessus.

Composition des commissions de médiation

La commission est présidée par une personnalité qualifiée nommée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle est au total composée de 13 membres nommés par le préfet pour 3 ans : 3 représentants de l'Etat, un représentant des organismes d'habitation à loyer modéré et un représentant des autres propriétaires bailleurs ; un représentant des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale ; un représentant d'une association de locataires ; deux représentants des associations agréées dans le département dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ; un représentant du conseil général ; un représentant des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu un accord collectif intercommunal ; un représentant des communes.

Extrait du protocole départemental pour la campagne hivernale 2007-2008



Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports

**Direction Départementale des
Affaires Sanitaires et Sociales
des Yvelines**

Service Lutte Contre l'Exclusion

Protocole départemental campagne hivernale 2007-2008

NIVEAU(X) DE GRADUATION	ACTION(S)
Renforcement hivernal	<p>Mis en œuvre dans le département entre le 1^{er} novembre et le 31 mars de l'année suivante.</p> <p>Réunion du comité élargi de veille sociale (DDASS, opérateurs associatifs du dispositif d'accueil – hébergement - insertion, services du conseil général, principales communes concernées, SAMU, forces de secours et forces de sécurité)</p> <p>Mobilisation des capacités d'accueil et d'hébergement supplémentaires ouvertes en permanence durant cette période</p> <p>Information journalière de la DDASS par le 115 sur l'ensemble des places disponibles à compter du 1^{er} novembre.</p>
Grand froid	<p>La réalité locale (conditions météorologiques locales (températures négatives le jour et entre -5°C et -10°C la nuit), niveau de saturation du dispositif et volume d'appels du 115) seront les éléments déclencheurs du renforcement des capacités d'accueil dans le département. (mobilisation de capacités d'hébergement supplémentaire, ouvertures des accueils de nuit, intensification des maraudes).</p>
« Froid Extrême »	<p>Ce niveau correspond à des températures exceptionnellement basses : températures négatives le jour et inférieures à -10° C la nuit</p> <p>En cas de déclenchement, coordination par la préfecture, mise en place d'une cellule de crise et activation (éventuelle) du COD préfecture</p> <p>Ouverture de toutes les places disponibles et sites potentiels recensées préalablement auprès des hôpitaux ou des mairies</p> <p>Contact par les équipes municipales des personnes fragilisées vivant dans des conditions précaires repérées préalablement par recensement</p> <p>Information en retour de la DGAS/cabinet de toute action engagée</p>

ANNEXE III

Liste des participants aux groupes de travail (organismes et fonctions occupées)

<p>Groupe 1 Evolution du dispositif de veille sociale</p>	<p>Groupe 2 Evolution de l'hébergement d'urgence et de l'hébergement de stabilisation</p>
<p>CCAS de Versailles Préfecture 78 – Direction de la Citoyenneté et des Libertés publiques ACR 115 Croix-Rouge Française Fondation Armée du Salut Hôtel social Saint-Benoît Labre Hôtel social Saint-Yves Secours Catholique Secours Populaire SOS Accueil Inspectrice principale DDASS Inspectrice DDASS Inspectrice stagiaire DDASS Assistante gestionnaire DDASS</p>	<p>Préfecture 78 – Directeur de la Citoyenneté et des Libertés publiques Hôpital F. QUESNAY de Mantes la Jolie ACR Hébergement Croix-Rouge Française AFTAM Saint Germain Hôtel social Saint-Benoît Labre Hôtel social Saint-Yves MEDIANES Logement Jeunes Sauvegarde des Yvelines Inspectrice principale DDASS Inspectrice DDASS Inspectrice stagiaire DDASS Assistante gestionnaire DDASS</p>
<p>Groupe 3 Le parcours d'insertion</p>	<p>Groupe 4 Préparation du plan hiver 2007 – 2008</p>
<p>Chef du Bureau Politique Sociale du Logement – DDEA 78 Sous-Directeur adjoint chargé de l'insertion – Conseil Général 78 Coordonnatrice du PDALPD – Conseil Général 78 Cadre technique - CCAS de Versailles Responsable Hébergement – ACR Directrice – Association MEDIANES Directrice – Association Relais Jeunes des Prés Président – Association SOS Accueil Directeur – CHRS EMERGENCE Directrice – CHRS La Marcotte Directeur – CHRS LA MANDRAGORE Directeur – CHRS Stuart Mill CIDFF 78 Directeur Adjoint - Hôtel social Saint-Yves Médecin -Réseau Promotion Santé Mentale Yvelines Psychologue CAP SANTE 78 et Directeur - Sauvegarde des Yvelines Inspectrice principale DDASS Inspectrice DDASS, Assistante Sociale DDASS assistante gestionnaire DDASS</p>	<p>Directeur des Solidarités - CCAS de Versailles Chargée de mission PARADS – CCAS de Versailles Cadre Supérieur de Santé, Centre Hospitalier de Poissy /Saint Germain Chef de Service 115 Association ASTI Responsable des Affaires Sociales – Croix-Rouge Française 78 Directeur - Hôtel social Saint-Yves Secrétaire Général, Secours Populaire Français 78 Inspectrice principale DDASS Inspectrice DDASS Assistante Sociale DDASS Inspectrice stagiaire DDASS Assistante gestionnaire DDASS</p>

ANNEXE IV

Données générales sur l'hébergement d'urgence
--

Ces données relatives à l'hébergement d'urgence ne comprennent pas les capacités relatives à l'insertion ou à la stabilisation.

Région Ile de France⁹⁰ : 11 810 places d'hébergement d'urgence au 1^{er} octobre 2007 hors renfort hivernal

Département des Yvelines : 430 places d'hébergement d'urgence au 21 juin 2007 auxquelles s'ajoutent 10 places consacrées aux hommes auteurs de violences conjugales

- 233 places d'urgence dans 12 CHU dont 186 mises à disposition du 115
- 152 places d'urgence dans 8 CHRS toutes à disposition du 115
- 45 places pérennes d'urgence en hôtels toutes à disposition du 115

⁹⁰ Plan hiver 2007-2008, Préfecture d'Ile de France, DRASSIF et DDASS d'Ile de France.

ANNEXE V

Données générales sur le logement

