

ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales

Promotion 1999 - 2001

Date du Jury : Février 2001

**REFLEXION SUR L'ADAPTATION DES
STRUCTURES D'ACCUEIL ET
D'HEBERGEMENT AUX PERSONNES LES
PLUS DEMUNIES DANS LE
DEPARTEMENT DES YVELINES.**

Ricardo MARTINEZ

SOMMAIRE

INTRODUCTION : L'HEBERGEMENT, UNE FORME DE LOGEMENT TRÈS SOCIAL EN FAVEUR DE PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION	1
PRESENTATION DU SUJET.....	1
1. LA CONSTRUCTION D'UNE APPROCHE TRÈS SOCIALE DE LA QUESTION DU LOGEMENT.....	2
2. L'EXCLUSION DU LOGEMENT.....	6
2.1 Les situations d'exclusion du logement.	6
2.1.1 Les sans-domicile fixe.....	6
2.1.2 Les hébergés	7
2.1.3 Les occupants sans titre.....	8
2.1.4 Les locataires ou sous-locataires de logement temporaire	8
2.1.5 Les mauvaises conditions de logement.....	9
2.2 Les facteurs contribuant à la formation des exclusions du logement.	10
2.2.1 Les facteurs excluants relevant du contexte socio-économique et de l'évolution des liens de solidarité.....	11
2.2.2 Les facteurs excluant liés à l'évolution de l'offre de logements accessibles aux ménages les plus démunis.....	12
3. PRESENTATION DU SITE D'OBSERVATION.....	13
3.1 La région Ile-de-France	13
3.1.1 Données générales.....	13
3.1.2 L'accès au logement.....	14
3.2 Le département des Yvelines.....	15
PARTIE 1 : L'HEBERGEMENT, UN DISPOSITIF RICHE ET DIVERSIFIE	18
1. LES STRUCTURES.....	18
1.1 Les sans-abri.....	18
1.1.1 Le numéro vert : 115.....	20
1.1.2 Le SAMU social.....	21
1.1.3 Les accueils de jour.....	21
1.1.4 Les accueils de nuit.....	22
1.2 L'hébergement.....	23
1.2.1 Les hôtels sociaux.....	24
1.2.2 Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).....	24

1.2.3	Les résidences sociales.	29
1.2.4	Les foyers de jeunes travailleurs (FJT).	30
1.2.5	Les foyers de travailleurs migrants (FTM).	33
1.2.6	Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).	34
1.2.7	Les centres maternels.	34
2.	LES DISPOSITIFS	35
2.1	La campagne pauvreté-précarité (CPP)	35
2.2	Le plan départemental d'hébergement d'urgence (PDHU)	39
2.3	L'ex plan Périssol	40
2.4	L'allocation logement temporaire (ALT)	42
2.5	Le plan départemental d'action pour le logement des personnes démunies (PDALPD)	47
2.6	Le fonds de solidarité logement (FSL)	48
	PARTIE 2 : UN DISPOSITIF EN QUETE DE COHERENCE	50
1.	UN DISPOSITIF COMPLEXE	50
1.1	Des besoins mal connus	50
1.2	Une approche des besoins	52
1.2.1	Le schéma CHRS.	52
1.2.2	Une approche sociale des problèmes d'exclusion.	54
1.3	un besoin de coordination	58
1.3.1	Des dispositifs qui se chevauchent.	58
1.3.2	Peu articulés.	59
1.3.3	D'où une offre mal connue.	60
1.3.4	Inégalement répartie.	61
1.3.5	Peu adaptée aux besoins des personnes.	62
1.4	un partenariat à redéfinir	62
2.	DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT AUTONOME	65
2.1	Quelques propositions d'amélioration du dispositif	65
2.1.1	Mieux connaître les besoins des personnes.	66
2.1.2	Pour adapter les structures.	69
2.1.3	Améliorer l'articulation entre les dispositifs et développer le partenariat.	71
2.1.4	Le service Lutte contre l'exclusion à la DDASS.	73
2.2	De l'accès au logement	73
	BIBLIOGRAPHIE	74

INTRODUCTION : L'HEBERGEMENT, UNE FORME DE LOGEMENT TRÈS SOCIAL EN FAVEUR DE PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION

PRESENTATION DU SUJET.

Le logement représente un facteur indéniable de sécurisation, d'insertion et de garantie de l'intégrité familiale, et il est la condition première de l'autonomie personnelle ainsi que de l'intégration dans la vie sociale et professionnelle. Dans ce cadre, il doit être une préoccupation fondamentale des responsables politiques et sociaux.

En amont de l'accès à un logement autonome, l'hébergement correspond avant tout à une notion de protection et de mise à l'abri de personnes ou de familles à laquelle s'ajoute un objectif de réinsertion sociale. Cette notion se rapproche de celle de logement très social et désigne une offre spécifique de logements construite par un ensemble de mesures et de procédures à destination des personnes défavorisées : logement d'urgence, logement d'insertion, logement temporaire, sous-location, hôtellerie sociale, logement accompagné par de la médiation locative Selon les formules, cet hébergement peut être proposé pour des durées différentes et avec un encadrement socio-éducatif plus ou moins structuré.

La notion d'hébergement émerge réellement dans les années 70 pour qualifier une forme de logement très social destiné à des personnes présentant des difficultés financières ou d'insertion sociale. Les structures qui peuvent être proposées à ces personnes sont nombreuses et diverses : aide sans hébergement (accueil de jour), hébergement de courte durée (centre d'hébergement d'urgence), hébergement plus accompagnement social (CHRS), hébergement en logement dit passerelle en vue de l'accès au logement autonome

Ce mémoire sera l'occasion de s'interroger sur l'efficacité du dispositif de prise en charge des personnes défavorisées en matière d'hébergement dans le département des Yvelines. Trois hypothèses ont guidé l'observation et l'analyse dans ce mémoire :

- les besoins des personnes sont mal identifiés ;
- les dispositifs d'aide au logement des plus démunis sont très nombreux, il en découle une complexité, un manque de cohérence et un défaut d'articulation ;

- l'efficacité des politiques sociales contre l'exclusion liée au logement repose sur les modalités et les conditions du partenariat.

Avant d'aborder l'analyse du dispositif d'hébergement Yvelinois, il est important de rappeler comment le concept d'hébergement est apparu et comment sont nées les politiques d'hébergement. Nous verrons que la définition du public bénéficiaire de ces politiques a constamment évolué. Enfin, comme ces politiques ont été élaborées afin d'aider au mieux les personnes en difficulté, nous essaierons de présenter les éléments de connaissance sur les caractéristiques des personnes touchées par l'exclusion du logement, ceci en rapport avec notre première hypothèse de travail (les besoins des personnes sont mal identifiés).

On constate que depuis une quarantaine d'années, la question sociale du logement s'est déplacée peu à peu d'un traitement économique de la pauvreté à une perspective socio-éducative et désormais, la problématique de l'urgence et de la précarité a pris le relais en multipliant les formes de logements transitoires (1). Si l'insuffisance de la connaissance du phénomène de l'exclusion du logement est admise et largement dénoncée, la connaissance et la compréhension de ces situations sont tout à fait stratégiques pour lutter contre l'exclusion du logement (2). Le développement de la connaissance des difficultés de logement rencontrées par les personnes défavorisées représente un enjeu important pour l'ensemble des acteurs engagés à un niveau ou à un autre (national, régional ou départemental) dans la recherche de solutions adaptées (3).

1. LA CONSTRUCTION D'UNE APPROCHE TRÈS SOCIALE DE LA QUESTION DU LOGEMENT.

La question du logement des personnes en difficulté a donné lieu, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à l'élaboration de réponses diverses mobilisant tantôt la politique du logement, tantôt la politique d'action sociale. La population visée par ces politiques se transforme selon le contexte de chaque période.

- Jusqu'au milieu des années soixante, malgré la mise en route d'une politique massive de construction neuve, l'ampleur des besoins est telle que de nombreux ménages salariés aux ressources modestes, destinataires de cette politique, demeurent exclus du logement social. Les sans-abri et certaines populations spécifiques constituent la cible réelle des interventions très sociales autour du logement. La question du logement est abordée sous l'angle de la pauvreté socio-économique mais déjà la pauvreté se définit par référence aux formes de l'habitat (taudis, bidonvilles, cités de transit, cités d'urgence) plus qu'à la situation dans

l'activité professionnelle ; on observe donc une ligne de partage avec le reste de la population bénéficiant du logement social de droit commun des travailleurs salariés.

Parallèlement, avec la création de la prestation d'aide sociale à l'hébergement apparaît la notion d'hébergement qui se substitue à celle de logement et dont les bénéficiaires sont les personnes sortant d'établissements hospitaliers sans ressources et sans logement, sortant de prison, en danger de prostitution et les vagabonds, c'est-à-dire des publics considérés comme asociaux, désaffiliés et ne relevant pas du logement social. L'aide sociale à l'hébergement introduit les notions de reclassement et réadaptation qui préfigurent les modalités d'intervention sociale.

Les principaux textes qui encadrent le logement :

- La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 dite loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement. Elle pose comme principe de garantir à toute personne éprouvant des difficultés particulières une aide de la collectivité pour accéder à un logement ou s'y maintenir. Elle institue la mise en place des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et des fonds de solidarité pour le logement. Elle prévoit un ensemble de dispositions pour accroître l'offre de logements et modifie les conditions d'attribution des aides personnelles au logement en les élargissant.
- La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville modifiée par la loi n°95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat. La loi d'orientation pour la ville s'inscrit en continuité des programmes locaux de l'habitat initiés en 1981, de la loi Besson et de la loi sur la solidarité financière des communes. Elle a pour objectif la diversification de l'habitat et une meilleure répartition du logement social, à l'échelle des agglomérations. Les dispositions de la LOV sont assouplies par la loi relative à la diversité de l'habitat, dite loi Carrez.
- La loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. La loi sur l'habitat vise, pour partie, à accroître l'offre de logements des personnes à faibles ressources, en facilitant l'accès au parc locatif privé, en renforçant les capacités d'intervention des associations et en créant des résidences sociales. En matière d'hébergement d'urgence, elle prévoit l'établissement de plans pour l'hébergement des personnes sans-abri dans chaque département.
- La circulaire du 28 juin 1995 relative au programme exceptionnel de logements d'extrême urgence. Le plan Périssol prévoit la création de 10.000 logements d'extrême urgence et de 10.000 logements d'insertion. Le programme comporte un volet accompagnement social.
- La loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et la circulaire n°98-92 UHC/DH du 13 octobre 1998 relative aux dispositions sur le logement contenues dans cette loi. La loi d'orientation tend à garantir l'accès "effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance". Dans le domaine du logement, les principales dispositions renforcent la mise en œuvre du droit au logement, tendent à accroître l'offre de logements et réforment l'attribution de logements sociaux. Le volet logement comprend également un aspect préventif : prévention des expulsions, amélioration des conditions de vie et d'habitat et modification des procédures de saisies immobilières.

- Dans les années soixante-dix, la crise du logement semble être en voie de résolution et la question sociale du logement se déplace sur les mal-logés. Mais c'est aussi le regard porté sur ces populations qui se transforme : la question du logement est alors abordée sous l'angle de l'inadaptation sociale, les sans-abri et mal-logés nécessitant une intervention spécifique liant l'habitat avec une forme de prise en charge sociale.

Dans le cadre de la loi de 1970, tendant à faciliter la résorption de l'habitat insalubre, se déploie peu à peu le modèle d'un habitat éducatif. La circulaire du 19 avril 1972 précise que les cités de transit ou de promotion familiale sont destinées « aux seules familles pour lesquelles se présentent des difficultés d'insertion sociale et qui risqueraient d'être rejetées par les populations résidant en logement social ». Celles-ci n'ont pas le statut de locataire, mais « d'occupants à titre précaire ».

La loi de 1974 élargit la cible de l'aide sociale à l'hébergement en ajoutant de nouvelles catégories et en changeant d'approche ; aux critères médico-pénaux se substitue une approche psycho-sociale de l'inadaptation sociale. Peuvent bénéficier d'un hébergement : « les personnes et les familles qui ne peuvent assumer seules leurs responsabilités sociales ou familiales ». « Il faut entendre de façon large les familles qualifiées de lourdes, asociales, marginales, exclues ... que la faiblesse de leurs revenus, le chômage, l'instabilité professionnelle, des problèmes psychologiques ou de santé empêchent de participer à la vie collective et d'exercer leurs responsabilités familiales ».

En 1977 est lancé un programme expérimental d'actions socio-éducatives liées au logement (ASEL) étendu en 1979 à tout le territoire. L'ASEL vise à « une meilleure insertion sociale et culturelle des personnes et des familles » et concerne les mêmes ménages que ceux pouvant bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement.

- Dans le contexte de changement socio-économique des années quatre-vingt, ce cadre de référence va évoluer. La demande sociale passe ainsi, des « inadaptés » aux défavorisés ». La conception du public défavorisé consacrée dans la loi Besson du 31 mai 1990 est ouverte : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». Même si la circulaire du 30 mars 1990 énumère un certain nombre de catégories entrant dans le cadre d'application de la loi, l'expression « population défavorisée » unifie les différentes catégories que les évolutions précédentes avaient distinguées, mais efface aussi les frontières avec les publics du logement social ordinaire. Le partage devient incertain entre public en difficulté

économique et public en difficulté sociale même si la circulaire arbitre en faveur d'une surdétermination par les problèmes économiques des ménages.

L'effacement des frontières entre ces différentes catégories provoque plusieurs types de conséquences. D'une part, la cible sociale de l'action publique demeure incertaine. D'autre part, l'absence de norme centrale renvoie toute mise en œuvre opérationnelle au niveau local et à la logique des acteurs de terrain. La structure de l'offre construit implicitement des représentations différenciées des publics défavorisés, en créant elle-même, d'une certaine manière, sa propre demande.

- Un infléchissement va s'amorcer avec l'accent porté à partir des années 1993-1994 sur les politiques de l'urgence. Dès 1991 est créée une nouvelle prestation à destination des associations : l'allocation de logement temporaire qui va servir à la fois à du logement d'urgence et à du logement temporaire et concerne un public prioritaire. En 1995, le gouvernement décide d'un « plan d'urgence pour le logement des plus démunis » dit plan Périssol qui comporte un volet physique (20.000 logements d'extrême urgence et d'insertion pour un public prioritaire) et un volet d'accompagnement social (destiné au public en grande précarité sociale).

Il y a maintenant trois catégories : les publics défavorisés au sens large de la loi Besson, les publics prioritaires définis au regard de la privation de logement (réfèrent des années cinquante) et les publics lourds en grande précarité (réfèrent des années soixante-dix).

En même temps, la problématique a changé : la loi Besson visait le droit au logement par l'accès à l'habitat pérenne et la notion de logement d'insertion n'était pas centrale ; quelques années plus tard, on a multiplié les formes de logement transitoire et construit le secteur du logement très social sans lisibilité d'ensemble.

- Enfin, compte tenu des effets non prévus, voire des dérives engendrées par l'entrée en vigueur de la loi du 31 mai 1990 et dans un souci de mieux garantir le droit au logement, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit un recadrage et réintroduit la dualité entre publics de la politique sociale et publics de la politique du logement. L'article 33 qui reprend l'article 4 de la loi Besson est ainsi rédigé « A cet effet, il (le PDALPD) précise les besoins résultant de l'application de l'article 1^{er} en distinguant les situations des personnes ou des familles dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Il doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion

sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés ».

Le droit d'accès au logement social est réaffirmé et réaménagé pour le public défavorisé en seule difficulté économique, qui est reconnu comme destinataire légitime du parc public social. Mais le public prioritaire est clairement distingué de ce public simplement précaire. Les personnes confrontées à un cumul de difficultés font désormais partie des publics prioritaires au même titre que les ménages privés de logement ou mal-logés qui constituaient les prioritaires de la loi Besson.

Cette distinction qui vise à donner un coût d'arrêt au traitement social généralisé se heurte toutefois à la difficulté du tri, tant les dimensions économiques et sociales apparaissent enchevêtrées et interdépendantes. Ceci conduit à s'interroger sur les conditions d'un véritable droit au logement, qui ne laisse pas sur ses marges, dans des statuts d'exception, une partie de la population jugée « inlogeable ».

2. L'EXCLUSION DU LOGEMENT.

Les politiques sociales liées au logement se sont adressées successivement à des publics qualifiés de « démunis », « défavorisés », ou « exclus ». La notion d'exclusion est venue relancer le débat autour de la question sociale. Tout en se référant à la thématique des inégalités, le recours à la notion d'exclusion la dépasse en véhiculant un ensemble de représentations de l'ordre social suffisamment partagé pour que la société toute entière se trouve interrogée. Cependant, la généralisation de ce terme n'a pas véritablement contribué à faciliter la compréhension de ce qu'était l'exclusion sociale. Le sens commun attribue au terme exclusion le sens de précarité, pauvreté. En revanche, l'expression « exclusion du logement » est souvent associée à la privation totale de logement, voire de résidence stable. Il s'agit là d'une réduction de ce que recouvre réellement l'utilisation du terme exclusion. L'exclusion englobe l'ensemble des étapes conduisant à l'extrême dénuement et l'exclusion du logement ne constitue qu'une dimension parmi d'autres d'un phénomène multidimensionnel qui résulte d'un parcours ou d'un processus de précarisation.

2.1 LES SITUATIONS D'EXCLUSION DU LOGEMENT.

2.1.1 Les sans-domicile fixe.

Cette population recouvre des réalités fort différentes. L'INED désigne sous ce terme les personnes qui sont sans-abri, en errance et vivant dans la rue ou dans des lieux publics et qui dorment "dans des centres d'hébergement pour sans-domicile, un abri précaire ou un lieu non prévu pour l'habitation". Une autre définition élargit cette catégorie à toute personne dépourvue de résidence stable, comme celles qui exercent une profession itinérante et habitant une caravane, une péniche ou une roulotte.

Actuellement, le nombre de SDF au sens strict du terme n'est pas connu à l'échelle nationale. En 1992, sur la base du recensement de 1990, le Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques avait estimé à 202.000 le nombre de sans-abri. Si on ne dispose d'aucune donnée fiable quant au nombre de personnes vivant dans la rue, on peut se référer à des approximations sur le nombre de personnes qui fréquentent les structures d'accueil ou d'hébergement. L'enquête réalisée en 1995 par l'INED à Paris fait état d'une moyenne quotidienne de 8000 adultes (dont 7500 SDF) hébergés ou accueillis. Parmi ces personnes, 17 % sont des femmes, seules ou accompagnées d'au moins un enfant (1/3 d'entre elles). On observe une majorité d'hommes seuls et une faible proportion de personnes âgées. Les parcours de ces personnes sont assez divers : plus d'1/4 a été hébergé par la famille ou des amis avant de se retrouver à la rue ou dans un centre et environ 1/10 n'a jamais habité qu'un logement précaire ou un abri rudimentaire.

Pour remédier à l'absence de données chiffrées, l'INSEE a prévu de réaliser une enquête nationale, au cours de l'hiver 2000-2001, selon la méthode de l'INED et avec sa participation à titre d'expert.

2.1.2 Les hébergés

La catégorie des hébergés recouvre plusieurs situations :

- les personnes sans-domicile accueillies dans des structures d'hébergement d'urgence (cette catégorie recoupe celle des SDF) ;
- les personnes hébergées chez des amis, de la famille ou chez des tiers ;
- les personnes hébergées dans des structures d'hébergement de longue durée, de type CHRS.

En ce qui concerne les jeunes hébergés chez des tiers ou des familles, des données existent dans les enquêtes nationales logement ou dans le recensement général de la population. Selon l'ENL 1996, environ 400.000 personnes ayant entre 18 et 60 ans vivent chez des amis ou chez des parents éloignés. En excluant les étudiants, les co-locataires et les personnes qui ont des ressources suffisantes pour habiter un logement indépendant, les personnes hébergées par des tiers qui se trouvent dans une situation d'hébergement contraint seraient environ 100.000 (dont 60 % d'hommes, 50 % de moins de 30 ans et 40% sont au chômage). De plus, sur les 2,8 millions de

jeunes de plus de 17 ans n'étant pas étudiants et vivant chez leurs parents, $\frac{3}{4}$ (soit 2,1 millions) sont inactifs, au chômage ou en emploi précaire.

Pour ce qui concerne les hébergés dans des structures d'accueil temporaire, l'absence de définition rigoureuse relative à ces structures ainsi que leur diversité ne permettent pas de connaître exactement le nombre de personnes accueillies. L'enquête ES 1997 a permis de comptabiliser quelques 26.000 personnes bénéficiant d'un accueil en CHRS au 1^{er} janvier 1998 (pour une capacité totale d'accueil de 28.829 places réparties dans 745 structures). La plupart des personnes accueillies en CHRS sont seules (en particulier les hommes qui sont quatre fois plus nombreux dans ce cas que les femmes et qui sont aussi plus âgés). Cette population est par ailleurs constituée pour 28 % de familles avec enfants. 40 % des hébergés viennent d'un établissement social, médical ou pénitentiaire ; un peu plus du quart étaient hébergés dans leur famille ou chez des amis ; près d'un cinquième avaient un logement personnel et 10 % étaient sans-abri. Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité évalue à environ 35.000 le nombre d'individus hébergés dans des structures collectives pour personnes en grande difficulté (CHRS et autres centres d'accueil). Mais ce chiffre minore sans aucun doute le nombre de personnes vivant dans des structures d'hébergement temporaire, car de nombreuses structures ne sont pas recensées (comme certaines structures qui accueillent également des personnes en grande difficulté bien que ce ne soit pas leur vocation première, foyers de jeunes travailleurs ou pour travailleurs migrants par exemple). En outre, ces chiffres font état des stocks à une date donnée et non du nombre de personnes qui au cours de l'année ont eu recours à ce type de logement.

2.1.3 Les occupants sans titre

En fonction de la précarité du statut d'occupation, on peut distinguer :

- les ménages sans droit d'occupation (squats, habitations de fortune) : ces situations ne sont pas facilement repérables et ne sont recensées que partiellement, au niveau local ;
- les ménages en situation d'expulsion : situations connues du Ministère de la Justice. En 1995, les tribunaux d'instance ont été saisis de 103.700 demandes de paiement et/ou de résiliation de bail pouvant conduire à une expulsion. Ces demandes ont conduit à 93.200 décisions prononçant la résiliation du bail et à 45.200 commandements de quitter les lieux.

2.1.4 Les locataires ou sous-locataires de logement temporaire

Ces statuts d'occupation font partie de l'éventail des instruments mis en place pour répondre aux besoins de logement des personnes défavorisées. Il s'agit de sous-locations, de baux glissants, des baux à réhabilitation pris en charge la plupart du temps par des associations agréées. Au niveau national, l'information relative aux ménages vivant dans ces logements reste très imprécise.

2.1.5 Les mauvaises conditions de logement

La précarité de la situation de logement peut être aussi approchée par les caractéristiques du logement : l'exiguïté, l'inconfort voire l'insalubrité, la localisation dans un environnement très nuisant ou « dévalorisé ».

Le type de logement peut être un indicateur sur l'exclusion du logement dans la mesure où les personnes habitant des logements tels que meublés, habitations de fortune sont souvent dans des situations de logement très difficiles. Le RGP de 1990 permettait ainsi de dénombrer 52.500 meublés et chambres d'hôtel (74.000 personnes), 160.000 chambres indépendantes (260.000 personnes) et 19.600 habitations de fortune (44.700 personnes).

La notion de confort (et par défaut d'inconfort) est spécifiée par les normes d'équipement du logement : baignoire ou douche, WC intérieur et chauffage central. En 1996, selon l'enquête nationale logement, 388.000 résidences principales (621.000 personnes) n'offraient pas le minimum de confort sanitaire, plus de 900.000 (1.600.000 personnes) étaient dépourvus d'un ou plusieurs éléments de confort sanitaire.

L'absence de confort ne peut cependant pas être assimilée au phénomène d'insalubrité même si elle recoupe cette notion. Dans l'ENL 1996, l'utilisation de 6 indicateurs (sans WC ni douche ni baignoire ; aucun chauffage ; fils électriques à nu ; façade en ruine ; inondation due à la plomberie ; revêtements très dégradés) a permis d'établir un indicateur global de l'état du logement, suivant le nombre de défauts. Cette variable a permis d'isoler un parc de 300.000 logements de très mauvaise qualité, ayant au moins deux défauts.

Enfin, il est possible d'approcher le phénomène d'exclusion du logement par la notion de surpeuplement (qui concernait 559.000 logements en 1996) ou encore celle d'environnement insatisfaisant (nuisances, secteurs fortement dévalorisés).

Les informations sur l'exclusion du logement présentées dans cette partie sont issues de différentes sources : des sources statistiques (le recensement général de la population (RGP), l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), le Ministère de l'Equipeement, des Transports et du Logement), des fichiers de gestion d'allocations ou d'aides (Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), fichiers départementaux de gestion du FSL (Fonds de Solidarité Logement), fichiers de gestion des SDAPL (Section Départementale des Aides Publiques au Logement), fichiers des demandeurs de logement social), des études

nationales ou locales (l'Enquête Nationale Logement (ENL), l'Enquête Loyers et Charges, les études du Conseil National de l'Information Statistique, de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, les bilans annuels réalisés par la DGUHC pour le compte du Conseil National de l'Habitat sur la mise en œuvre de la loi du 31 mai 1990).

Les sources existantes fournissent des données sur certaines situations d'exclusion du logement. Cependant, force est de constater que, outre leur caractère partiel, ces sources ne sont pas toujours en mesure de fournir des informations précises et fiables : elles ne permettent pas de rendre compte des différentes situations d'exclusion du logement, en raison de définitions trop larges ou de catégories pré-établies. Les outils statistiques existant n'ont pas été conçus de manière à prendre en compte ces situations en tant que telles, ni les populations concernées.

D'autre part, ces sources proposent le plus souvent une photographie des situations, mais ne renseignent pas sur les trajectoires des personnes exclues ou risquant de l'être (approche qualitative renvoyant à d'autres méthodes) et ne permettent donc pas de mettre à jour les facteurs explicatifs de ces situations. Proposant une approche de l'exclusion en termes de stock (un ensemble de cas ou de situations à résorber), ces sources ne révèlent pas les processus de fragilisation et de précarisation des ménages pouvant conduire à des situations extrêmes d'exclusion du logement (hébergement d'urgence, sans-abri ...).

L'ensemble de ces études, analyses, recensements, ont été valorisées dans l'élaboration récente d'un « Guide méthodologique de la connaissance des exclusions du logement » commandé par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement destiné à être diffusé auprès des instances locales impliquées dans le domaine du logement (DDE, DDASS, Conseil Général ...).

2.2 LES FACTEURS CONTRIBUANT A LA FORMATION DES EXCLUSIONS DU LOGEMENT.

Différents facteurs interviennent dans la formation des situations d'exclusion du logement. Il peut s'agir aussi bien de facteurs de fragilité sociale que de facteurs excluants liés au marché du logement (insuffisance de l'adaptation de l'offre de logement, dysfonctionnements des dispositifs d'aide à l'accès ou au maintien ...). Les principaux facteurs explicatifs sont les suivants :

2.2.1 Les facteurs excluants relevant du contexte socio-économique et de l'évolution des liens de solidarité.

2.2.1.1 La dégradation du marché de l'emploi et ses conséquences.

Il ne peut être imputé au chômage seul l'apparition de l'exclusion. Le chômage de longue durée apparaît davantage pertinent. Les chômeurs de longue durée, fin 1997, étaient au nombre de 1,1 million, soit près de 30% du total. Les conditions d'indemnisation du chômage dégressives dans le temps sont également génératrices d'exclusion : en 1994, l'UNEDIC estimait que 82 % des chômeurs indemnisés touchaient moins de 5000 F par mois et plus de 40 % moins de 3000 F . De plus, on estime à 40 % le nombre de chômeurs non indemnisés. Enfin, le développement de la précarité de l'emploi mais aussi celui des emplois peu qualifiés à temps partiels, ne permet pas de considérer que tous les salariés ont des ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins. Le CERC estimait ainsi en 1994 qu'environ la moitié des actifs étaient exposés au risque de perdre leur emploi. Fin 1999, 3,185 millions de ménages avaient été repérés comme étant bénéficiaires d'un minimum social représentant une population couverte de l'ordre de 5,5 millions de personnes (soit environ 10 % de la population métropolitaine).

2.2.1.2 Un affaiblissement des liens familiaux et sociaux.

L'affaiblissement des liens familiaux et sociaux contribue fortement au processus de l'exclusion. Les ruptures familiales et sociales sont facteurs d'incertitude et d'instabilité. Elles privent les personnes concernées de l'appui que représentent les solidarités familiales (ou entre proches) lors d'évènements difficiles. Trois caractéristiques familiales peuvent être discernées comme étant à l'origine ou inhérentes à l'exclusion :

- l'instabilité familiale et le mode d'organisation des familles. Si la monoparentalité concerne une famille française sur vingt, cette proportion est quatre fois plus importante parmi les RMIstes, et la moitié des familles avec un enfant de moins de trois ans perçoivent l'allocation de parent isolé (API). On constate également qu'un bénéficiaire du RMI sur cinq déclare avoir subi une mesure de placement dans son enfance. Ainsi, des conditions de l'exclusion pourraient être fixées dès l'enfance.
- L'isolement d'une part croissante de la population. Le taux d'isolés culmine à Paris où un ménage sur deux est composé d'une seule personne ; il est en France d'un sur huit pour les ménages actifs. Le phénomène peut générer de la précarité par la surcharge financière que représente le paiement d'un loyer par une seule personne, mais aussi par la fragilité des budgets devant le chômage.

- Le retard de l'accès à l'emploi des jeunes lié aux difficultés professionnelles. Aujourd'hui, 30 % des jeunes de vingt ans occupent un emploi. En l'absence de revenus stables, la décohabitation constitue un facteur d'exclusion visible à travers le phénomène dit de « jeunes en errance ».

2.2.1.3 Le cumul des handicaps et ses conséquences.

Les handicaps et leur cumul ont été mis en évidence en 1995, pour le rapport « Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté » de G. Anthonioz – de Gaulle, par le CERC qui approchait les situations d'exclusion en fonction de la combinaison de différentes difficultés concourant, seules ou cumulées à d'autres, à définir la population des exclus (sachant que 80 % d'entre eux cumulent au moins deux handicaps et 48 % trois ou plus). La fréquence de ces handicaps dans la population ainsi définie s'établissait de la manière suivante : 60 % disposent de ressources inférieures à 2800 F par mois ; 10 % sont sans ressources ; 49 % ne vivent que de prestations sociales ; 82 % sont sans activité ; 48 % n'ont aucun diplôme ; 18 % sont dépourvus d'une carte de santé ou de sécurité sociale ; 56 % n'ont pas de logement stable ou sont sans-abri.

Ces différents handicaps peuvent à la fois être une conséquence de l'exclusion et un facteur de précarité ; parmi eux dominant ce qui touche à l'exclusion du monde du travail (et à l'absence de revenus qui lui sont liés) et à des facteurs sociaux et démographiques comme l'instabilité familiale et l'isolement. Les difficultés de logement, lorsqu'elles surviennent, marquent une étape décisive dans l'accélération du processus d'exclusion.

2.2.2 Les facteurs excluant liés à l'évolution de l'offre de logements accessibles aux ménages les plus démunis.

2.2.2.1 Un parc locatif à bas loyer qui disparaît progressivement et qui n'est pas réservé aux plus démunis.

Le niveau moyen des loyers a progressé sous l'effet de l'amélioration du parc de logements : la destruction des logements les plus vétustes et la construction de logements plus confortables mais aussi la réhabilitation de logements anciens. Le parc locatif à bas loyer (loyer inférieur à 10 francs le m² en 1984, à 1000 francs pour 80 m² en 1996) représentait en 1984 3,122 millions de logements répartis pour moitié entre le parc HLM et le parc privé soit plus d'un tiers du parc ; en 1996, il ne représente plus que 9 % du parc locatif total, soit 825.000 logements. Cette diminution s'explique par la disparition du stock de logements à loyer 48, par la disparition des hôtels meublés et par le renchérissement des loyers HLM. Par ailleurs, le parc locatif à bas loyer n'accueille plus

que 9 % des ménages à faibles ressources, alors qu'ils étaient 47 % à être logés dans ce parc en 1984.

2.2.2.2 L'accès difficile au parc HLM des ménages les plus pauvres.

La quasi-totalité des ménages à bas revenus trouve son premier logement dans le parc locatif privé. Plus de la moitié d'entre eux s'installent dans le secteur locatif vide hors HLM. Le deuxième secteur d'accueil est celui des meublés ou des logements sous-loués (un cinquième). Le secteur locatif social arrive au troisième rang avec un ménage pauvre sur six s'installant pour la première fois.

Annuellement, ce sont quelques 25.000 ménages pauvres qui accèdent au parc HLM en provenance d'un autre parc. Ce chiffre a néanmoins doublé depuis 1984. Etant donné la faible mobilité de ces ménages, le flux de ménages entrants contribue à appauvrir tendanciellement le peuplement du parc social.

Si les déménagements ultérieurs des ménages à faibles ressources présentent une situation sensiblement différente, le premier secteur d'accueil demeure, pour 44 %, le secteur privé vide, les HLM ne représentant qu'un tiers des emménagements.

3. PRESENTATION DU SITE D'OBSERVATION.

3.1 LA REGION ILE-DE-FRANCE

3.1.1 Données générales.

La région Ile-de-France est la région française la plus urbanisée avec plus de 96 % de la population recensée dans des communes urbaines. L'économie francilienne est fortement dominée par un secteur tertiaire très dynamique (77 %) et contribue à plus de 29 % du PIB national (avec un PIB de plus de 2.3 milliards de francs) Elle demeure la première région de France et se situe nettement au dessus des autres régions en termes de PIB par habitant avec 207.000 francs en 1996 contre 118.000 en province.

Avec plus de 11 millions d'habitants, la région se situe au premier rang avec près de 19 % de la population nationale. La population francilienne est relativement jeune en raison de la forte proportion d'adultes en âge de travailler (20-59 ans).

La région enregistre une surreprésentation des cadres (18,8 % contre 10,7 % en moyenne en France en 1990) et une forte proportion de diplômés de l'enseignement supérieur. Le taux d'activité féminine est très élevé. Le taux de chômage est légèrement inférieur au taux national (10,9 % contre 12,4 % au 30/06/1998) mais sensiblement le même pour les hommes (10,3 %).

La part des ménages franciliens dont les prestations légales représentent la totalité des ressources est inférieure à celle de la France. On constate que 10 % (16.000 ménages en 1996) des ménages allocataires des Caisses d'allocations familiales sont totalement dépendants des prestations légales. Plus de 300.000 adultes (en 1996) perçoivent un revenu minimum : AAH, API, FNS, RMI ; ce dernier concerne 2 % de la population francilienne.

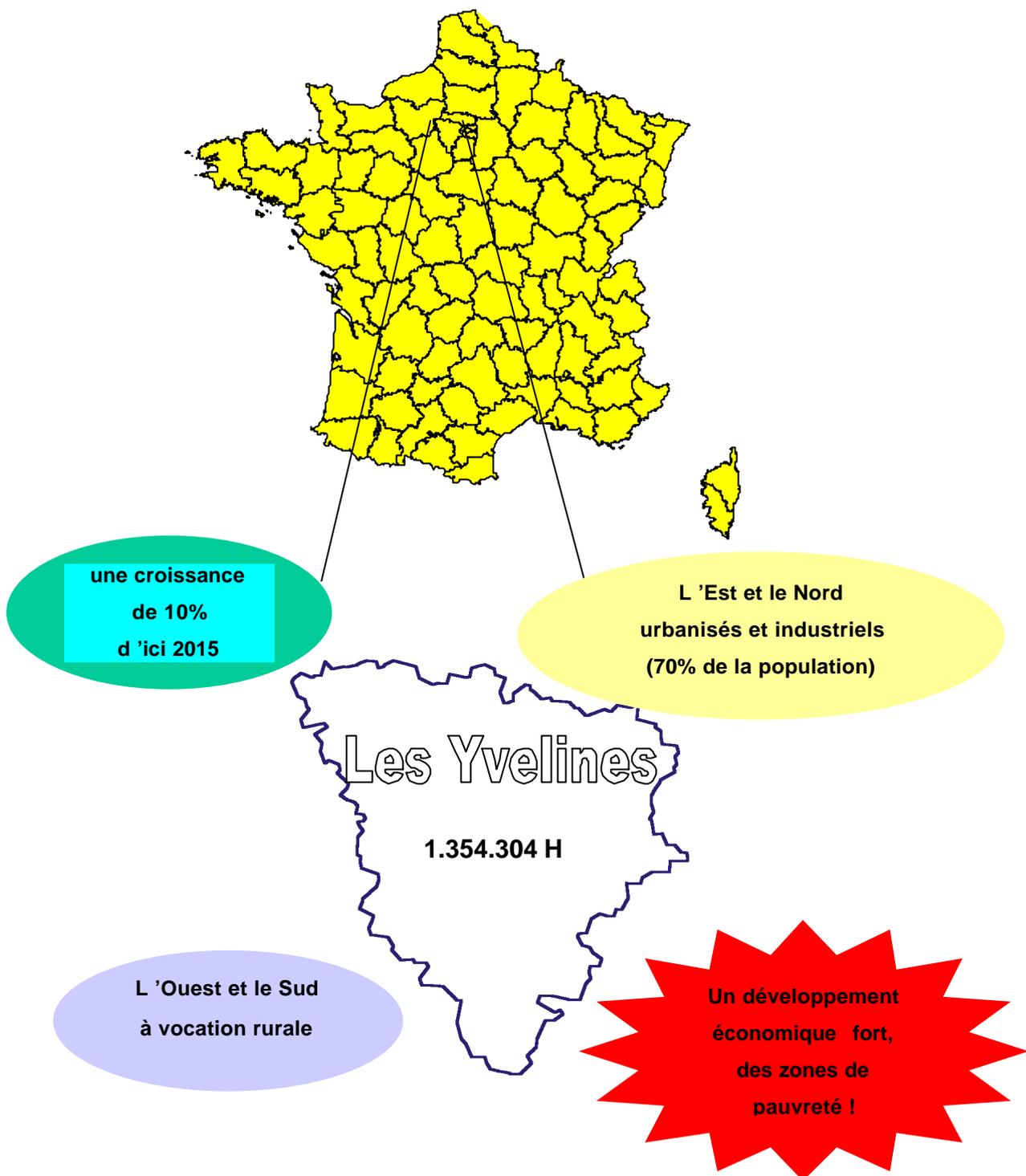
3.1.2 L'accès au logement.

En Ile-de-France, le taux d'équipement en CHRS et en centres maternels est supérieur à la moyenne nationale : en 1996, 117 places pour 100.000 habitants âgés de 18 à 59 ans, contre 99 en France métropolitaine réparties au sein de 134 CHRS et 22 centres maternels qui offrent au total 7770 places. Les personnes prises en charge dans ces structures sont majoritairement des personnes seules sans enfants (68 % du total). Différents types de foyers proposent également un hébergement. L'Ile-de-France regroupe 21 % des foyers de jeunes travailleurs (94 établissements sur un total de 463, chiffres 1995). De même, la région regroupait, en 1997, 29 % des foyers de travailleurs migrants et 38 % des places. Enfin, l'enquête annuelle sur le parc locatif révélait en 1996 que l'Ile-de-France offre la plus grande densité en logement social de France métropolitaine avec 97 logements pour 1000 habitants.

Cette année, suite à une analyse du dispositif d'accueil et d'hébergement réalisée par la DRASSIF (DRASS Ile-de-France), le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a mis en place un plan d'hébergement comportant deux volets, un volet accueil d'urgence et un volet résidences sociales. Le premier volet appelé « plan stratégique d'hébergement d'urgence » part du constat que, malgré le développement du dispositif d'hébergement d'urgence depuis 1995, celui-ci paraît insuffisant : il s'exerce dans des conditions précaires, il paraît inadapté aux besoins et il ne favorise pas l'insertion des personnes. Le plan triennal a été conçu pour consolider ce dispositif. Il repose sur deux principes d'action : il doit permettre un accueil digne et adapté des personnes ; il doit favoriser l'insertion. Par ailleurs, le plan quinquennal « résidences sociales » a pour objectif de développer une vaste offre de logements sous forme de résidences sociales (10.000 logements en cinq ans regroupés dans 150 à 200 structures).

3.2 LE DEPARTEMENT DES YVELINES.

Le département des Yvelines est un département situé dans la grande couronne à l'ouest de la région Ile-de-France. Il a une superficie de 2300 km². Il est divisé en 4 arrondissements : ceux de Mantes-la-Jolie, Rambouillet, St-Germain-en-Laye et Versailles. Ces arrondissements sont eux-mêmes divisés en 39 cantons et en 262 communes.



Au dernier recensement général de la population, le département compte 1.354.304 habitants. La population y est sensiblement plus jeune que la moyenne de l'Île-de-France.

Il s'agit d'un département à la fois rural (80 % du territoire en espaces naturels avec 92.000 hectares de surfaces agricoles situées à l'ouest et au sud) et urbain au nord-est (vallée de la Seine) et à l'est.

Du point de vue des indicateurs économiques, le département figure parmi les plus aisés avec Paris et les Hauts-de-Seine. Les trois principaux pôles d'emploi sont la vallée de la Seine, Versailles et Vélizy-Villacoublay. Les trois départements précités sont également ceux où les disparités entre communes sont les plus fortes en terme de chômage comme de revenus. Entre départements, les écarts de revenus imposables au titre de l'impôt sur le revenu des franciliens sont considérables, avec d'un côté Paris (+ 14 % par rapport à la moyenne régionale de 116.000 francs en 1994), les Yvelines (+ 13 %) et de l'autre la Seine-St-Denis (- 26 %). On retrouve ces écarts en matière de ressources des collectivités locales ; le département des Yvelines se situant dans la moyenne régionale (avec 4.400 francs par habitant en 1995). Le taux de chômage y est le plus bas de la région, le département compte également 9691 allocataires du RMI (11969 bénéficiaires fin 1999). Cependant, huit sites sont en contrat-ville, où se cumulent les difficultés de tous ordres : Mantes-la-Jolie, Les Mureaux, Achères, Chanteloup-les-Vignes, Sartrouville, Trappes, La Verrière et Magny-les-Hameaux. Les communes de Mantes la Jolie, Trappes et La Verrière se distinguent par leur fort taux de RMIstes (supérieurs à 35 pour 1000 en 1997). Ces "poches de pauvreté" représentent 18 % de la population.

Le département des Yvelines n'est pas homogène. Il existe de grands secteurs de peuplement : Chanteloup-les-Vignes, Poissy, Les Mureaux et Mantes-la-Jolie. Les secteurs les plus urbanisés sont : St-Germain-en-Laye, Versailles, Rambouillet et la ville nouvelle St-Quentin-en-Yvelines. Le parc locatif social (110.00 logements) se concentre sur les communes de la vallée de la Seine, St-Germain-en-Laye, Versailles et la ville nouvelle tandis qu'on retrouve le parc locatif privé dans les communes de St-Germain-en-Laye, Versailles et Rambouillet. En ce qui concerne les revenus, on retrouve également des disparités : ce sont les communes avec le plus grand nombre d'habitants qui ont les masses les plus importantes de ménages à faible revenu (le nord-ouest du département, Versailles et St-Quentin). Par ailleurs, le poids relatif des ménages à faible revenu est élevé là où le parc social est important.

PARTIE 1 : L'HEBERGEMENT, UN DISPOSITIF RICHE ET DIVERSIFIE

Face à l'urgence sociale et au développement du nombre de situations d'exclusion et d'errance, l'Etat cherche depuis plusieurs années à améliorer non seulement les dispositifs d'accueil, mais également d'orientation, d'accompagnement et d'accès au logement. Ainsi, la loi du 29 juillet 1998 étend le champ d'application de la loi du 30/06/1975 à l'ensemble du secteur de l'urgence et de l'insertion sociale. La dénomination même de l'aide à l'hébergement et à la réinsertion sociale révèle la forte originalité et complexité de ce dispositif. L'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale a été réécrit par la loi du 29 juillet 1998 : "bénéficient ... de l'aide sociale pour être accueillies dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés, les personnes ou 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". Il s'agit donc d'offrir un hébergement à des personnes ou des familles en difficulté mais celui-ci a une finalité de réinsertion sociale.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale CHRS ne constituent plus aujourd'hui le dispositif central autour duquel se structure la prise en charge globale des personnes et il est assez difficile de lister l'ensemble des réponses qu'elles relèvent d'un traitement immédiat ou plus indirect.

Afin de mieux cerner le domaine de l'accueil et de l'hébergement, il convient de présenter les principales structures et dispositifs existant sur le département.

1. LES STRUCTURES.

1.1 LES SANS-ABRI

Toutes les études menées dans le domaine de la lutte contre les exclusions s'accordent à reconnaître l'importance du logement dans la prévention et la lutte contre les exclusions : « L'accès à un logement décent est la condition de la réinsertion sociale ; la perte du logement est la marque du basculement dans l'exclusion »¹. La progression constante du nombre de sans-abri

¹ Alain Cacheux J.O.A.N. n° 42 du 6 mai 1998, p. 3406.

atteste de la difficulté à mettre en œuvre un droit au logement. On dispose de peu de connaissances précises sur cette population : quelle est l'ampleur exacte des situations de non-logement ? A combien s'élève le nombre de sans domicile fixe ? Comment vivent-ils ? Certaines données circulent émanant d'extrapolations d'études locales (à Paris par exemple, cf. Introduction partie 2) améliorant ainsi la connaissance de ce phénomène.

Les structures et les dispositifs par les textes :

- Le numéro vert 115 : circulaires DAS des 30 mai et 3 octobre 1997.
- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale CHRS : article 185 du code de la famille et de l'aide sociale et article 3, 8° de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, modifiés par l'article 157-I et II de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998. Décret n° 76-526 du 15 juin 1976.
- Les résidences sociales : décrets n° 94-1128 à 94-1130 du 23 décembre 1994 ; articles R. 353-165 à R. 353-165-12 du code de la construction et de l'habitation ; circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995.
- Les centres maternels : articles 46, 47 et 77 du code de la famille et de l'aide sociale.
- Les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile : article 185 du code de la famille et de l'aide sociale ; circulaire DAS n° 91-22 du 19 décembre 1991 ; circulaire DPM n° 99-399 du 8 juillet 1999.
- Les foyers de travailleurs migrants : circulaire UHC n° 98-65 du 18 juin 1998.
- Les foyers de jeunes travailleurs : loi n° 75-535 du 30 juin 1975 ; article R. 351-55 du code de la construction et de l'habitation ; circulaire DAS n° 96-753 du 17 décembre 1996.
- L'allocation de logement temporaire : loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 modifiée par l'article 53 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 ; décret n° 93-336 et arrêté du 12 mars 1993 ; décret n° 99-467 du 4 juin 1999 ; circulaire n° 93-31 du 19 mars 1993 ; articles L. 851-4, R. 834-16-1 et R. 834-17, R. 851-1 à 852-3 du code de la sécurité sociale.
- L'aide à la gestion locative sociale : circulaire DGAS/PIA n° 2000-452 du 31 août 2000.
- L'aide à la médiation locative : article 40 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 ; décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998 ; circulaire n° 98-105 du 20 novembre 1998.
- Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées : loi n° 90-449 du 31 mai 1990, modifiée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 ; décret n° 99-897 du 22 octobre 1999.
- Le Fonds de solidarité logement : cf. PDALPD.
- Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 ; décret du 12 novembre 1999.

Face à ces situations de détresse, il faut agir vite. C'est l'objet du dispositif d'urgence qui mobilise l'ensemble des structures permettant d'offrir à tout moment un abri à ces personnes. Il est structuré autour de différents services.

1.1.1 Le numéro vert : 115.

Dans chaque département, une permanence d'accueil téléphonique, fonctionnant 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, est chargée de fournir une réponse adaptée aux situations d'urgence sociale. On y accède par un numéro vert national « sans-abri », le 115 qui a succédé en septembre 1997 au numéro vert « Accueil sans-abri ».

Le rôle et la place du 115 sont définis dans les deux textes fondateurs. Ils sont aussi précisés dans la circulaire hivernale du 19 novembre 1998. Le 115 constitue ainsi : « un premier maillon dans la chaîne qui va de l'accueil d'urgence à la réinsertion sociale », un mode d'accueil, avec d'autres, « immédiat, inconditionnel et anonyme si tel est le souhait de la personne », « un élément de coordination de l'aide aux sans-abri ». La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ne mentionne pas le 115. Cependant, celui-ci paraît être inséré d'une part, dans le dispositif de veille sociale « chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté » (art. 157 III), d'autre part dans les éléments et données sur lesquels s'appuieront la Commission de l'Action Sociale d'Urgence (CASU) et le Comité Départemental de Coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions.

L'objectif du 115 est d'informer et d'orienter, par téléphone, prioritairement les personnes et familles sans domicile fixe et les jeunes en errance. Le cahier des charges proposé dans la circulaire du 30 mai 1997 est repris dans la convention passée entre la DDASS et l'organisme gestionnaire.

Dans le département des Yvelines, le 115 est géré par l'association RAME (Réinsertion Accueil Mantes Etape) depuis le 1^{er} juillet 1999, succédant à l'association Inser Plus, et repose sur cinq personnes (un chef de service, deux animateurs le jour et deux animateurs la nuit). Le 115 est en relation directe avec les sans domicile fixe, les assistantes sociales et les centres d'hébergement. Chaque jour, matin et soir, contact est pris avec les centres d'hébergement pour connaître les places disponibles et les affecter au cours de la journée et de la nuit. La liste des places est quotidiennement communiquée à la DDASS. Les personnes accueillies dans la nuit dans les hébergements sont transportées par un véhicule de la Croix-Rouge laquelle assure du 1^{er} novembre au 31 mars l'opération THUR (Transport Hivernal d'Urgence pour la Rue). Au second semestre 1999, ce numéro a reçu 24.404 appels téléphoniques dont seulement 3.048 pour demande d'hébergement, soit 12 %. Le numéro d'urgence a aussi beaucoup d'appels « polluants » (82 %). 40 à 50 % des appels émanent de personnes sans-abri. La fréquence des appels double pendant la période hivernale (mise en place de la campagne pauvreté-précarité). Le coût de fonctionnement du 115 est d'environ 1 million (908.500 F + 15.400 F. pour le transport) en 2000.

A la demande du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DAS) et de la FNARS, une évaluation du 115 a été réalisée au premier semestre 1999 dans les départements hors Ile-de-France puis au premier semestre 2000 en Ile-de-France. Ces études démontrent la pertinence de cet outil largement utilisé par les usagers. Mais ce service semble sous-utilisé, mal connu du grand public et même des travailleurs sociaux. De plus, on constate le manque d'écouter professionnels. Surtout, le numéro vert ne bénéficie pas de financement spécifique et un financement suffisant, pérennisé, devrait être assuré aux gestionnaires du 115.

1.1.2 Le SAMU social.

Dans les grandes villes ou agglomérations, des actions mobiles ont été mises en place pour aller au devant des personnes les plus désocialisées. Des équipes proposent une aide d'urgence ou un transport vers un lieu d'hébergement ou un hôpital.

Dans le département des Yvelines, cette activité est réalisée par l'association SOS Accueil de Versailles qui gère par ailleurs un accueil de jour. Le BUS (il s'agit d'un camping-car avec en général un éducateur et deux bénévoles) sillonne en semaine entre 15 et 18 heures deux des principales artères de Versailles. Il se présente avant tout comme un lieu d'accueil (autour d'un café chaud ou d'un sandwich) et de contacts individuels. Il permet d'entrer en relation avec une population qui ne fréquente pas les accueils. Il permet également d'entrer dans une relation d'accompagnement individuel dans le cadre de l'écoute. La fréquentation est stable : entre 8 et 10 personnes par jour ; ce sont essentiellement des hommes âgés de 25 à 50 ans, en majorité sans emploi. De plus, l'association effectue également des «Tournées-Rue ». Ces tournées ont lieu deux fois par semaine en fin de matinée, par une équipe de deux personnes (un homme et une femme), selon un itinéraire constant, entre la gare Rive droite et la gare Rive gauche. Il s'agit, comme l'indique un des objectifs de l'association d' « aller au-delà de la réponse à des besoins vitaux par une démarche, de personne à personne, allant jusqu'à l'amitié ... ».

1.1.3 Les accueils de jour.

Il s'agit de lieux d'accueil accessibles la journée (alors que les centres d'hébergement d'urgence sont fermés) aux personnes sans domicile fixe. Ils proposent divers services répondant aux besoins de première nécessité : alimentation, hygiène, boîte postale, consigne pour déposer des affaires personnelles Conçus comme des espaces de refuge, d'écoute, de dialogue, d'information, ils permettent également d'aborder les questions d'accès aux droits, aux soins, en liaison avec des partenaires sociaux. Leur activité repose essentiellement sur des bénévoles.

Ces structures ont été reconnues par la loi du 29 juillet 1998 qui, en modifiant l'article 1^{er}, 5° de la loi du 30 juin 1975 a pris en compte les situations de détresse.

Il existe aujourd'hui dix accueils de jour. Ceux-ci sont implantés dans les communes confrontées aux problèmes sociaux :

C.C.A.S. de Chatou	Hôtel de Ville - 16, rue Camille-Perrier	78400	Chatou
Point Accueil Solidarité	11, allée Rouget de Lisle	78130	Les Mureaux
Déclic Boutique Solidarité	7, rue de la Somme	78200	Mantes-La-Jolie
La Maison Verte	10, rue de la Maison Verte	78100	Saint-Germain-En-Laye
Espace Solidarité	17, square de la Commune de Paris	78190	Trappes
SOS Accueil	20, rue Montbauron	78000	Versailles
Secours catholique	24 ter, rue du Maréchal Joffre	78000	Versailles
Boutique Stuart Mill	31, rue de l'Orangerie	78000	Versailles
C.C.A.S. de Versailles	6, impasse des Gendarmes	78000	Versailles
Accueil Ecoute Viroflay	Parc Bon Repos	78220	Viroflay

On peut toutefois constater que la commune de Versailles abrite quatre structures et que deux structures sont rattachées à un CHRS (La Maison Verte et Stuart Mill).

1.1.4 Les accueils de nuit.

Ces lieux d'accueil appelés centres d'hébergement d'urgence offrent essentiellement un hébergement nocturne pour une ou plusieurs nuits selon l'organisation retenue par l'association gestionnaire ou par le plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri, en général un maximum de 3 nuits renouvelables une fois. Certaines structures rendent les mêmes services que les accueils de jour et proposent des activités. L'offre d'hébergement est régulée par le 115.

Le bilan annuel de la campagne pauvreté-précarité apporte un grand nombre d'informations sur les besoins du public accueilli. Cependant, indépendamment de la période hivernale concernée par ce dispositif, il est intéressant d'examiner quelle est l'offre d'hébergement à l'année pour les personnes sans-abri. On constate que le nombre de places d'hébergement d'urgence à l'année est en forte augmentation ces dernières années : 195 en 2000 contre 37 places en 1996. Ces places sont réparties sur trois arrondissements (par contre, l'arrondissement de Rambouillet ne propose aucune place) et sont principalement implantées dans des CHRS.

ANNEE	1996	1997	1998	1999	2000
Arrondissement de Mantes					
RAME				30	30
RAME-Fleming				0	30
CHRS ARPEJ				6	0
Total Arrondissement de Mantes	0	0	0	36	60
Arrondissement de St-Germain					
CHRS ACR			6	6	6
CHRS CHAT	6	6	6	6	6
CHRS St-Benoit Labre				44	44
CHRS La Maison Verte				15	15
Total Arrondissement de St-Germain	6	6	12	71	71
Arrondissement de Versailles					
Hôtel social St-Yves à l'hôpital de Plaisir					33
CHRS Stuart Mill	8	8	8	8	8
CHRS St-Yves	23	23	23	23	23
Total Arrondissement de Versailles	31	31	31	31	64
Arrondissement de Rambouillet				0	0
Total Arrondissement de Versailles	0	0	0	0	0
TOTAL DEPARTEMENT	37	37	43	138	195

Les caractéristiques des personnes accueillies sont présentées plus loin (cf. campagne pauvreté-précarité).

1.2 L'HEBERGEMENT.

Les structures d'hébergement sont nombreuses et variées. Elles offrent à la fois un hébergement et un accompagnement social dans le cadre d'un objectif de réinsertion sociale mais ces deux fonctions varient énormément d'un établissement à l'autre. L'hébergement peut être d'une durée de quelques jours à plus d'un an. De même, le travail social est plus ou moins soutenu.

Pour certaines personnes, ces offres peuvent même représenter une solution à long terme qui ne s'inscrit pas dans un processus visant à une orientation ou un logement indépendant ; c'est le cas des foyers de travailleurs migrants.

La définition des dispositifs ne correspond pas toujours à un cadre administratif très strict. En revanche, certaines structures sont strictement encadrées par une loi ou un décret fixant leurs objectifs et leurs modalités de gestion.

1.2.1 Les hôtels sociaux.

L'hôtel social offre une forme d'hébergement de courte durée, de quelques jours à plusieurs mois, liée à un service, dépassant en cela la seule fonction d'accueil de nuit. L'objectif de ces structures est double : aider la personne en lui offrant un hébergement temporaire et rechercher une solution pour son orientation ou son relogement.

Le département compte deux établissements : l'hôtel social St-Yves à Versailles et l'hôtel social St-Benoît Labre à Poissy. Ces deux structures accueillent les personnes pour une courte durée (respectivement 5,7 jours et 23 jours en moyenne en 1999). Ils reçoivent la personne, font un diagnostic de sa situation et cherchent avec elle l'orientation la plus adaptée. Il est à noter que tous deux ont reçu l'agrément CHRS et sont donc financés par l'Etat par une dotation globale de fonctionnement.

1.2.2 Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

La loi de lutte contre les exclusions a assoupli la définition des CHRS pour la rendre plus adaptée aux évolutions. Ces centres accueillent les personnes ou familles connaissant 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. Les conditions de fonctionnement et de financement doivent être prochainement fixées par un décret qui abrogera le décret du 15 juin 1976, actuellement en vigueur.

Les CHRS assurent, en tout ou partie, avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires, l'accueil, en particulier dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou familles en détresse.

En 1995, date du schéma départemental des CHRS, il apparaît que le département compte onze centres représentant une capacité installée de 410 places pour une capacité agréée de 414 places (dont 3 CHRS de plus de 40 places et 4 de moins de 20 places). Les centres sont localisés au nord et à l'est du Département), la répartition entre arrondissements semble homogène, bien que le nombre de places dans l'arrondissement de Rambouillet paraît élevé par rapport aux besoins et comparativement à la situation sociale des trois autres arrondissements.

Le mode d'hébergement est principalement le centre collectif (109 places) et le centre collectif avec appartements autonomes (156 places). Plus de $\frac{3}{4}$ des lits sont destinés à l'accueil de personnes avec enfant. Les modalités d'admission varient selon les centres (avec des délais

d'attente allant de 1 jour à 8 mois) et on observe un allongement de la durée de séjour (pouvant aller jusqu'à 2ans). La population hébergée est principalement constituée de femmes (65 %) et d'enfants (47 % dont 16 % des hébergés de moins de 3 ans). Les résidents sont en majorité français (75 %), originaires du département (60 %) et sans ressources (40 %).

Arrondissement	Etablissement	Places
Mantes	2	42
St-Germain	3	133
Rambouillet	2	126
Versailles	4	109
Total	11	410

Compte tenu des besoins insatisfaits en 1995 concernant en priorité les populations en situation d'urgence, pour lesquelles manquent des lieux d'accueil, d'écoute et de dépannage, l'objectif prioritaire du schéma fut le suivant : Assurer une meilleure couverture des besoins des populations exclues (hommes isolés en particulier les jeunes, toxicomanes, sortants de prison ou d'hôpital psychiatrique, personnes très désocialisées) en améliorant le dispositif d'hébergement et de réinsertion des CHRS et le dispositif d'accueil et d'écoute.

Etablissement	CAPACITE 1995		CAPACITE 1999		
	Agréée	Installée	Agréée	urgence	Installée
Foyer Sully - Le Mesnil St-Denis	90	90	90		90
Centre d'Hébergement et d'Accueil Temporaire - Carrières-sous-Poissy	80	80	84	6	80
CHRS Emergence			30		34
Centre d'entraide aux Français Rapatriés - Plaisir	76	72			
La Nouvelle Etoile des Enfants de France - Les Chevreuses	36	36	36		40
La Mandragore - Mantes La Jolie	30	30	39		35
St-Benoît-Labre - Poissy	30	28			
Hôtel social St-Benoît-Labre - Poissy			18	43	18 (43)
La Maison Verte - St-Germain	25	25	40	15	38
Hôtel social St-Yves - Versailles	18	18	23	23	23
La Marcotte - Versailles	11	11	15		20
Du côté des Femmes - Les Mureaux	12	12			
Association ARPEJ - Les Mureaux (Fermé en 2000)			36	6	36
Conflans Rencontres - Conflans Ste Honorine			20	6	22
S.A.U. Stuart Mill - Versailles	6	8	22	8	22
Total	414	410	453	107	458

Établissement	Commune	Convention/Arrêté	Capacité	Agrement	Problématique	Urgence	Habitat	Composition	Séjour (durée moyenne)
Foyer Sully	Le Mesnil St-Denis	A. 18/01/1999	90	Troule personne en difficulté	Rupture couple, violence familiale	0	collectif et éclaté	3 ch., 20 studios, 10 app.	12,30 mois
Centre d'Hébergement et d'Accueil Temporaire	Carrères sous-Poissy	C. 20/11/1997	84	Familles	Rupture sociale et professionnelle	0	collectif	22 app.	29 j. - 10,46 m.
CHRS Emergence	Les Mureaux	C. 05/11/1997	30	Familles	Rupture sociale et professionnelle	0	collectif	6 app.	12,8 - 16,8 mois (Fam. mono. ou couple)
La Nouvelle Etoile des Enfants de France	St Rémy les Chevreuses	A. 20/07/1982	36	Femmes seules avec enfants	Rupture couple, violence familiale	0	collectif	12 ch.	12,5 mois
La Mandragore	Mantes La Jolie	A. 22/07/1991 et 25/11/1996	39	Personnes isolées, couples, familles	Rupture sociale et professionnelle	0	éclatés	9 app.	11 mois
Hôtel social St-Benoit-Labre	Poissy	A. 02/12/1998 et 04/11/1999	18	Troule personne majeure isolée sans enfant	Errance, illettrisme, alcool, troubles psy.	44	collectif	6 studios, 32 studentes	23 j.
La Maison Verte	St-Germain	A. 17/02/1997 et 22/06/1998	40	Troule personne en difficulté	Errance, expulsion, sortie prison, hôpital ...	15	collectif	10 ch. + 4 ch. (CAU)	4,3 mois
Hôtel social St-Yves	Versailles	C. 24/10/1997	23	Troule personne en difficulté (isolés, couple, famille)	Errance, expulsion, sortie prison, hôpital ...	23+5	collectif	10 ch. 1-2 lits	5,7 j.
La Marcolle	Versailles	C. 29/10/1997 et A.31/08/1999	20	Femmes 18-25 ans avec ou sans enfant	Pb familiaux, dettes, chômage, troubles psy.	2	collectif et éclaté	3 appart., 10 studentes (8 sites)	5,5 mois
Association ARPEJ	Les Mureaux								
FERME EN 2000									
A.C.R. - Rencontres	Conflans Ste Honorine	C. 15/10/1997	22	Couples sans enfants, personnes isolées	Rupture sociale et professionnelle	0	collectif et éclaté	8 ch., 5 studios	15 j. - 4 mois
S.A.U. Stuart Mill	Versailles	C. 05/02/1998	22	Femmes seules avec enfants (urgence), Familles	Pb de couple	8	éclatés	6 app., 3 studios	37 j.

Etablissement	BUDGET 1994 (*)				BUDGET 1999			
	DGF	% charges de personnel	coût/place	Prix de journée	DGF	% charges de personnel	coût/place	Prix de journée
Foyer Sully - Le Mesnil St-Denis	8 577 000 F	66,88%	95 300 F	261 F	9 419 017 F	95,04%	104 656 F	287 F
Centre d'Hébergement et d'Accueil Temporaire - Carrières-sous-Poissy	7 111 000 F	47,72%	84 655 F	232 F	7 438 164 F	63,28%	88 550 F	243 F
CHRS Emergence					1 758 987 F	77,12%	58 633 F	161 F
Centre dentraide aux Francais Rapatriés - Plaisir	3 379 000 F	24,13%	46 931 F	129 F				
La Nouvelle Etoile des Enfants de France - Les Chevreuses	5 032 000 F	72,29%	139 778 F	383 F	5 238 525 F	85,11%	145 515 F	399 F
La Mandragore - Mantes La Jolie	963 000 F	53,41%	32 100 F	88 F	1 931 702 F	90,97%	49 531 F	136 F
St-Benoit-Labre - Poissy	1 797 000 F	75,11%	64 179 F	176 F				
Hôtel social St-Benoit-Labre - Poissy					658 575 F	56,49%	36 588 F	100 F
La Maison Verte - St-Germain	1 012 686 F		44 030 F	121 F	3 267 216 F	84,06%	81 680 F	224 F
Hôtel social St-Yves - Versailles	603 000 F	44,26%	33 500 F	92 F	1 347 468 F	88,45%	58 586 F	161 F
La Marcotte - Versailles	1 440 000 F	72,82%	130 909 F	359 F	2 003 940 F	66,65%	133 596 F	366 F
Du côté des Femmes - Les Mureaux	1 575 000 F	58,23%	131 250 F	360 F				
Association ARPEJ - Les Mureaux					3 054 602 F	FERME	84 850 F	232 F
Conflans Rencointes - Conflans Ste Honorine					2 080 613 F	69,85%	104 031 F	285 F
S.A.U. Stuart Mill - Versailles	3 618 000 F	77,15%	452 250 F	1 239 F	4 752 659 F	53,42%	216 030 F	592 F
Total	35 107 686 F	60,19%	85 213 F	233 F	42 951 468 F		94 816 F	260 F

(*) : source Rapport ERIES 1993 - schéma CHRS 1995

Etablissement	1995			1999		
	Places	Nb ETP	Taux encadrement	Places	Nb ETP	Taux encadrement
Foyer Sully - Le Mesnil St-Denis	90	41	0.49	90	42.00	0.47
Centre d'Hébergement et d'Accueil Temporaire - Carrières-sous-Poissy	80	16	0.20	80	16.05	0.20
CHRS Emergence				34	6.00	0.18
Centre d'entraide aux Français Rapatriés - Plaisir	72	4.4	0.06			
La Nouvelle Etoile des Enfants de France	36	14.6	0.37	40	14.75	0.37
La Mandragore - Mantes La Jolie	30	6.37	0.21	35	6.42	0.18
St-Benoît-Labre - Poissy	28	7.5	0.25			
Hôtel social St-Benoît-Labre - Poissy				18	4.90	0.27
La Maison Verte - St-Germain	23	6.5	0.28	38	10.70	0.28
Hôtel social St-Yves - Versailles	18	5	0.28	23	6.00	0.26
La Marcotte - Versailles	11	8.5	0.3	20	4.90	0.25
Du côté des Femmes - Les Mureaux	12	3.95	0.33			
Association ARPEJ - Les Mureaux				36	FERME EN 2000	
Conflans Rencontres - Conflans Ste Honorine				22	5.72	0.26
S.A.U. Stuart Mill - Versailles	8	11.1	0.47	22	12.15	0.55
Total	408	124.92	0.29	458	129.58	0.28

Rq : CHAT (28 ETP Foyer + 14 ETP Crèche)

SAU (7,217 ETP SAU + 4,93 ETP Boutique)

La Maison Verte (7,08 ETP CHRS+ 3,65 ETP CAU)

Au 1^{er} janvier 2000, 12 CHRS sont ouverts représentant 458 places agréées (soit + 44 par rapport à 1995). Depuis le schéma de 1995 ont été enregistrés trois fermetures et une réduction de capacité (soit globalement 100 places), quatre ouvertures pour un total de 86 places (dont un agrément CHRS de structure déjà existante) et six extensions de capacité (+ 58 places). Mais cette année, le CHRS ARPEJ pouvant accueillir 36 jeunes a dû être fermé. La DDASS est actuellement en quête d'un repreneur.

La répartition géographique des centres est pratiquement inchangée. Le nombre de places augmente dans le Nord du département (+ 54 places aux Mureaux, + 15 à St-Germain et la commune de Conflans Ste-Honorine accueille un centre). Dans le Sud du département, la fermeture des centres de Plaisir est partiellement compensée par l'augmentation du nombre de places à Versailles (+28).

Le public accueilli est toujours constitué principalement de femmes avec enfant, les 3 centres ouverts depuis 95 sont ARPEJ (hommes et femmes seuls 18/30 ans), Emergence (Familles) et Conflans Rencontres (Hommes, femmes, couples sans enfants).

Cette année, la DDASS a entrepris l'élaboration du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion qui succède au schéma CHRS de 1995 en en élargissant le champ. Les caractéristiques de ce schéma sont présentés dans plusieurs textes :

La circulaire du 30/12/1998 reprend les dispositions de la loi du 29/12/1998 en ce qui concerne d'une part, les nouvelles missions des structures d'hébergement et de réinsertion et d'autre part, l'extension du dispositif CHRS (création de places de CHRS principalement par transformation de places d'hébergement d'urgence ; les publics prioritaires au niveau national sont : les familles et adultes seuls avec enfants et les jeunes très désocialisés et sans ressources ; les structures d'hébergement doivent évoluer afin de favoriser l'autonomie des personnes ; des dispositifs périphériques pourront être créés : secours mobiles de type SAMU social, SAO et dispositifs de veille sociale, accueils de jour, services d'accompagnement social, ateliers d'insertion). Elle pose également les premières bases de la démarche d'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

La circulaire du 10/09/1999 présente la démarche d'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion :

- " l'objectif des schémas est de renforcer l'adaptation, la complémentarité et la coordination des réponses – en termes fonctionnels d'accueil, hébergement-logement et d'insertion – aux besoins ";
- champ du schéma : " à partir d'un " noyau dur (urgence sociale, CHRS, ALT), le schéma intégrera les articulations avec les autres dispositifs dans le domaine du logement social, de l'emploi et de l'insertion par l'activité économique, de la formation, de la santé, de la culture ... et les différents instruments de programmation mis en place dans ces domaines ";
- publics accueillis : " tout en veillant à sauvegarder le caractère généraliste des structures, il y aura lieu de s'interroger sur la prise en compte effective de certaines populations qui connaissent des difficultés particulières d'insertion " : sortants de prison, d'hôpital psychiatrique, toxicodépendants, personnes en danger de prostitution ou sortant de la prostitution, pères ou mères avec enfants .. .

1.2.3 Les résidences sociales.

La résidence sociale est un logement-foyer conventionné à l'aide personnalisée au logement (APL). Elle doit recevoir un agrément du préfet de département. Elle se distingue, d'une part du logement ordinaire par le statut d'occupation des résidents, d'autre part du centre d'hébergement car les résidents ne sont pas admis à l'aide sociale.

La résidence sociale est destinée aux personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir. L'établissement définit un projet social qui détermine le public accueilli et les moyens mis en œuvre pour l'accompagner vers l'autonomie. Ainsi, une résidence sociale peut être destinée prioritairement à une catégorie de population (jeunes, travailleurs migrants, familles) ou à plusieurs de ces catégories. La durée d'occupation est limitée à deux ans par la circulaire du 19 avril 1995 mais cette limite n'est plus considérée comme un impératif au regard de certains publics.

Le département compte 16 résidences sociales. Il est à noter que les foyers de jeunes travailleurs et les foyers de travailleurs migrants ont vocation à se transformer en résidences sociales à l'occasion d'une demande de conventionnement à l'APL, souvent après des travaux de réhabilitation, ou lors du renouvellement d'une telle convention. Ainsi, sur les 16 établissements, 4 sont des FJT, d'autres des FTM.

NOM	ADRESSE	CP	COMMUNE	PLACES	VERSAILLES	MANTES	ST-GERMAIN	RAMBOUILLET
SONACOTRA	51, avenue Jean Jaurès	78440	Gargenville	248		X		
AFTAM	12, rue de la Nouvelle France	78130	Les Mureaux	264		X		
AFTAM	2, avenue Paul Raoult	78130	Les Mureaux	286		X		
FJT	21, rue d'Alsace	78200	Mantes-La-Jolie	75		X		
SONACOTRA	56, rue de Vaucouleurs	78200	Mantes-La-Ville	33		X		
ADEF	27, rue Claude Bernard	78310	Maurepas	60				X
SONACOTRA	allée de l'ivraie	78180	Montigny	115	X			
ARJP	16, allée des Boutons d'Or	78180	Montigny	39	X			
AGEFO	14, rue du Manoir	78300	Poissy	68			X	
SEMIR	49, rue du Muguet	78120	Rambouillet	10				X
SONACOTRA	rue Francisco Ferrer	78210	Saint-Cyr-L'école	24	X			
SONACOTRA	6, rue des Lavandières	78100	Saint-Germain	240			X	
SONACOTRA	5, rue Jean Zay "Les alizés"	78190	Trappes	304	X			
ARIEVOY	11 bis, rue Mansart	78000	Versailles	65	X			
ALJT	12, rue Edouard Lefebvre	78000	Versailles	151	X			
Marcel Callo	24, rue du Maréchal Joffre	78000	Versailles	102	X			
TOTAL DEPARTEMENT					7	5	2	2

1.2.4 Les Foyers de jeunes travailleurs (FJT).

Les FJT sont définis par la circulaire n° 96-753 du 17 décembre 1996. Ce sont des institutions à but non lucratif qui mettent à disposition des jeunes vivant hors de leur famille un ensemble d'installations matérielles pour l'hébergement et la restauration. Ils mettent également à la

disposition des jeunes des moyens qui favorisent leur insertion dans la vie sociale. Ils s'adressent principalement à une population de jeunes en voie d'insertion sociale et professionnelle âgés de 16 à 25 ans. Ils peuvent également héberger des adultes de moins de 30 ans, célibataires, couples ou familles monoparentales. Leur politique d'accueil est basée sur la mixité sociale. Ils font l'objet d'une procédure de bilan et d'évaluation annuelle sur leurs activités et leur gestion par une commission régionale présidée par la DRASS.

FJT	J.A.L. Achères	E. Lefèvre Versailles	M. CALLO Versailles	La Clairière Le Chesnay	Alsace Mantes	7 Mares Elancourt	R.J.P. Montigny	Total
Places	150	135	111	103	95	90	65	749
En collectif	150	135	102	103	70	0	0	560
En appartement.	0	0	9	0	25	90	65	189
Nombre de jeunes hébergés en 1998	236	200	221	226	161	161	107	1312
Postes FONJEP	2	1	0	2	2	2	0	9

Capacité d'accueil et répartition géographique :

10440 places (32 % à Paris, 39 % en petite couronne) en région Ile-de-France dont 749 dans les Yvelines (soit 7 %). Les 7 FJT (dont 4 sont aujourd'hui des résidences sociales), ont été implantés dans une logique de répondre aux besoins économiques des entreprises dans les principaux bassins d'emplois du département.

Un parc diversifié et réhabilité dont 25 % hors collectif (appartements partagés, studios).

Population accueillie :

Plus de 1300 jeunes ont été hébergés en 1998. On constate : un développement de l'accueil de proximité (en effet, 40% des jeunes sont originaires du département et 80% y travaillent) ; un vieillissement de la population (45% ont entre 21 et 25 ans et 14% plus de 25 ans) ; une précarisation des situations d'emploi, hors situation scolaire ou étudiante (2/3 sont en situation d'emploi précaire) ; des petites ressources (plus de la moitié ont des ressources inférieures au SMIC et ¼ ont moins de 3000 F/mois).

La durée moyenne des séjour est de neuf mois, la moitié des résidents accèdent à un logement autonome sur le département, les autres retournent dans leur famille ou poursuivent leur insertion professionnelle dans d'autres structures.

Un projet pédagogique intégré :

Pour répondre aux besoins des jeunes accueillis et les aider à entrer, se maintenir et sortir des FJT, chaque foyer développe dans le cadre de son projet pédagogique des actions dont les principales composantes sont : l'accueil du résident, l'aide individualisée à la personne, l'insertion sociale et professionnelle, des actions de socialisation et d'expérimentation sociale et culturelle et

des actions spécifiques dans le domaine du logement, de l'emploi et de la santé en lien avec d'autres partenaires institutionnels ou associatifs.

Un financement diversifié :

Le budget de fonctionnement d'un FJT type de 100 lits est d'environ 2.328.000 F soit un coût de 1940 F/lit/mois (58% de charges directes soit 1000-1300 francs par lit/ mois, 42 % correspondent à la gestion locative (soit 650-950 francs par lit/mois) dont 33 % de charges de personnel hors animation et 8 % de charges afférentes, fournitures, téléphone ...). Ce coût est couvert par la redevance des jeunes. Le coût des actions socio-éducatives est supporté par des subventions émanant de l'Etat, du Conseil Général, de la CAF et de certaines collectivités.

Les FJT sont des lieux de prévention générale, car ils permettent par leurs services (hébergement et restauration) d'apporter des réponses à des besoins d'ordre personnel, familial, et sociétal à des jeunes plus ou moins en difficulté issus de milieux différents. Ce sont également des lieux d'insertion car ils développent en direction de leurs résidents des actions centrées sur la personne dont l'objectif est de favoriser la socialisation, la qualification sociale, l'accès au travail, à la santé, à la culture avec comme finalité l'accès à la vie autonome hors de leurs murs.

Un besoin durable d'hébergement temporaire :

Les FJT apportent des réponses à un besoin d'hébergement temporaire à des jeunes en mobilité géographique, économique ou familiale. Ce besoin reste actuel et durable car : le fonctionnement du marché de l'emploi génère de façon structurelle de la précarité professionnelle et contraint certains jeunes à la mobilité pour saisir une opportunité d'emploi ou de formation afin de maximiser les chances d'insertion professionnelle ; les discontinuités de revenu mais aussi les petites ressources résultant de l'alternance entre période de formation, de chômage ou d'emplois précaires, les obligent à repousser le moment de l'installation définitive ; enfin des facteurs sociologiques, psychologiques et économiques conduisent à des ruptures plus ou moins négociées avec le milieu familial et les obligent à décohabiter avant même qu'ils ne disposent des moyens de leur autonomie.

Un besoin d'accueil pour des jeunes en difficulté :

Dans le cadre de leur politique d'accueil de mixité sociale, les FJT participent à l'accueil de jeunes relevant de dispositifs spécifiques (ASE, urgence, PJJ). Face aux besoins d'hébergement et d'accompagnement des jeunes en plus grande difficulté repérés sur le département, cet accueil peut être maintenu, amélioré et développé.

Une solvabilisation parfois insuffisante :

Malgré l'aide apportée par l'APL et les différents dispositifs de tiers payant ou d'aide individualisée à la personne, la faible solvabilité du nombre de jeunes demeure un problème qui fragilise l'équilibre financier des FJT et freine voire empêche l'entrée de ceux qui ont les plus petites ressources.

1.2.5 Les foyers de travailleurs migrants (FTM).

Ces foyers relèvent de la réglementation sur les logements-foyers ainsi que des textes régissant les résidences sociales. A terme, les FTM ont vocation à devenir des résidences sociales.

Ils ont été créés, à l'origine, pour loger les travailleurs immigrés vivant seuls en France, mais pouvant avoir une famille dans leur pays d'origine. Le contexte économique, les politiques publiques ont fait évoluer les critères et ces structures accueillent également aujourd'hui des français célibataires ou éloignés de leur résidence principale par des obligations professionnelles. Les FTM diversifient leur population en particulier en logeant des personnes précarisées ou en voie d'exclusion. Les formes d'accueil sont variées et ces structures connaissent des réhabilitations ou restructurations compte tenu de certaines conditions d'accueil (grandes chambres collectives ou espace vital réduit). Les résidents ont un contrat de résidence de un mois renouvelable tacitement sans limitation de durée. Ils acquittent une redevance et peuvent bénéficier d'aides au logement (APL, allocation de logement sociale, aide transitoire au logement versée par le FAS Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille).

17 structures existent sur le département.

NOM	ADRESSE	CP	COMMUNE
Foyer ADEF	824, chemin de Beauregard	78300	Carrières-sous-Poissy
Foyer ADEF	31, rue Montfort Lamaury	78310	Coignières
Foyer SONACOTRA	1, avenue Seine et Oise	78700	Conflans-ste-Honorine
Foyer SONACOTRA	avenue de Villedieu	78990	Elancourt
Foyer SONACOTRA	47, route de Dampierre	78280	Guyancourt
Foyer SONACOTRA	2, avenue des Noés	78320	La Verrière
Foyer SONACOTRA	109, rue Jean Mermoz	78130	Les Mureaux
Foyer AFTAM	15, rue de la Chasse	78520	Limay
Foyer SONACOTRA	18, chemin de Braustein	78200	Mantes-la-Jolie
Foyer SOUNDIATA	Chemin de Buchelay	78200	Mantes-la-Jolie
Foyer SONACOTRA	Allée l'Ivray-les-Prés	78180	Montigny-le-Bretonneux
Foyer ADEF	44, rue de la Haise	78370	Plaisir
Foyer SOUNDIATA	14, rue Yves du Manoir	78300	Poissy
Foyer AFTAM	rue des Feuilleux	78440	Porcheville
Foyer AFTAM	3, rue Val Notre-Dame	78500	Sartrouville
Foyer SONACOTRA	50, rue Saint-Exupéry	78500	Sartrouville
Foyer SONACOTRA	68, rue de la Frette	78500	Sartrouville
TOTAL			17

Les FTM sont actuellement confrontés à des difficultés particulières tenant aux conditions d'hébergement ou au vieillissement de la population et les conditions d'adaptation des structures à la perte progressive de mobilité de ces personnes.

1.2.6 Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile CADA hébergent les demandeurs d'asile pendant la durée de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, instruite par l'Office français de protection des réfugiés et demandeurs d'asile OFPRA.

Les CADA sont réservés aux personnes qui ont formulé une demande d'asile une fois entrées en France ou qui ont sollicité l'asile aux frontières et ont été autorisés sur le territoire français.

Les demandeurs d'asile bénéficient d'un bilan sanitaire à l'entrée sur le territoire, d'un accompagnement social pour leurs démarches et d'une aide administrative pour la constitution de leur dossier de demande du statut de réfugié. Les CADA sont assimilés à des CHRS et reçoivent des crédits de l'aide sociale à l'hébergement pour fonctionner dans le cadre d'une dotation globale acceptée par la Direction de la population et des migrations DPM du Ministère (dotation calculée sur une base forfaitaire de 155 F./jour/place en 2000).

Compte tenu de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile ces dernières années, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a présenté un plan de création de 1000 places d'accueil de demandeurs d'asile. Dans le cadre de ce plan, le département a vu l'ouverture au 1^{er} juillet d'un CADA d'une capacité de 30 places sur la commune de Porcheville. Cette structure est gérée par l'AFTAM qui gère par ailleurs des résidences sociales et des FTM. Cet établissement était auparavant un centre provisoire pour demandeurs d'asile lequel a accueilli essentiellement des kosovars.

Un deuxième établissement, situé à Gargenville, qui a récemment été habilité en tant que pré-CADA pour une capacité de 28 places devrait recevoir la désignation CADA en 2001 dans le cadre d'un plan de création de 500 places. Les deux structures pourraient également voir leur capacité étendue respectivement à 40 et 33 places.

1.2.7 Les centres maternels.

Ces centres s'inscrivent dans les dispositifs de protection de l'enfance et de la famille. Ils proposent un accueil et un hébergement à des femmes enceintes et à des mères isolées, sous la responsabilité du Conseil Général.

Les femmes accueillies peuvent être admises à partir du cinquième mois de grossesse et les mères isolées jusqu'aux 3 ans de leur enfant.

Le département dispose d'un seul centre maternel situé à Versailles (Porchefontaine). Mais compte tenu du désengagement du Conseil Général en matière d'hébergement, on ne peut pas dire que ce centre accueille e priorité les personnes en situation de précarité.

2. LES DISPOSITIFS.

Certaines structures d'hébergement mentionnés ci-dessus peuvent faire partie d'un dispositif (plan départemental en particulier) prévu par les textes et faisant l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

2.1 LA CAMPAGNE PAUVRETE-PRECARITE (CPP).

Tous les ans, une circulaire est adressée aux préfetures avant la période hivernale leur rappelant les principaux objectifs du dispositif d'accueil et d'hébergement et leur fixant des orientations prioritaires².

L'analyse dans le département montre que le nombre de places réelles a fortement augmenté depuis 1995 (+78 % ; 394 places en 1999 contre 223 en 1995). La répartition géographique des places a également évolué : l'arrondissement de Versailles comptait 50 % des places en 1995 ; il n'en compte plus que 34 % derrière l'arrondissement de Mantes : 38 %). De plus, l'arrondissement de Rambouillet ne compte plus qu'une place. Ce déséquilibre géographique est frappant si on examine le taux d'équipement.

Les places sont localisées principalement au Nord et à l'Est du Département, dans les zones urbanisées. Les communes de Versailles, Poissy, et Mantes ont plus d'un centre d'hébergement et représentent ainsi près de 75 % du total des places.

Chaque année sont enregistrées des fermetures et ouvertures ou extensions d'établissement mais cela ne modifie pas franchement la répartition des places (le nombre de points d'accueil est passé de 19 en 1995 à 21 en 1999). Ainsi, seules 15 communes accueillait une structure en 1995, 14 en ont une en 1999 et ces dernières étaient déjà répertoriées en 1995 (le centre de la commune d'Elancourt a été fermé en 1998).

² Cette année, il s'agit de la circulaire du 17 octobre 2000

CPP	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Capacité installée	223	297	278	323	394
Taux d'occupation (%)	90%	90%	95%	95%	95%
Nb de personnes accueillies	699	1062	1060	1360	1959
Durée moyenne d'hébergement (j)	34,78	33,88	35	32,85	30,7
Nuitées	24314	35986	36598	44674	60140
Répartition/arrondissement					
Mantes la jolie	57	97	85	85	153 - 0.58/1000
Rambouillet	6	6	8	1	1 - 0.006/1000
St Germain	49	50	51	103	106 - 0.20/1000
Versailles	111	144	134	134	134 - 0.38/1000
Hébergés (âge)					
18-25	34%	39%	52%	34%	35%
26-30	16%	17%	14%	19%	18%
31-40	15%	19%	17%	20%	22%
41-60	19%	22%	15%	21%	21%
> 60	2%	3%	2%	2%	3%
Origine 78	70%	73%	75%	70%	71%
Origine IdF	13%	12%	15%	13%	17%
Activité à l'entrée					
Sans activité	62%	51%	70%	69%	51%
N'a jamais travaillé	13%	26%	20%	14%	20%
Activité professionnelle	10%	8%	10%	14%	17%
Autre	3%	5%	10%	6%	3%
Inconnue	11%	10%	13%	11%	6%
Ressource à l'entrée					
Néant	38%	39%	28%	29%	31%
Retraite - pension	5%	7%	7%	7%	6%
Stage	2%	3%	5%	4%	7%
Assedic	8%	9%	6%	10%	10%
RMI	30%	24%	21%	27%	21%
Salaire	8%	7%	10%	12%	16%
Inconnu	9%	12%	23%	12%	9%
Activité à la sortie					
Sans activité	52%	45%	28%	36%	35%
CDD	9%	10%	14%	15%	18%
CDI	4%	10%	6%	4%	8%
CES	10%	6%	7%	3%	9%
Autre	15%	13%	8%	8%	15%
Inconnue	9%	17%	26%	30%	11%
Logement à la sortie					
Foyer	25%	29%	32%	27%	14%
Appartement	4%				9%
Famille	6%	7%	9%	10%	7%
Hôtel	4%	7%	8%	6%	9%
Amis	7%	9%	11%	9%	14%
CHRS	5%	6%	4%	6%	8%
Sans	8%	11%	13%	19%	12%
Autre	12%	9%	2%	5%	6%
Inconnu	29%	21%	21%	18%	21%
Recours à structure de soins	31%	35%	53%	34%	22%
Consultation externe hospitalière	16%	18%	8%	18%	11%
Urgence	17%	23%	10%	21%	14%
Hospitalisation	13%	12%	42%	8%	14%
Consultation précarité	21%	13%	32%	21%	27%
Centre municipal	7%	7%	2%	2%	0%
Médecin généraliste	26%	27%	7%	30%	34%
Accompagnement social à la sortie					
service social secteur	31%	29%	26%	24%	31%
service social spécial	9%	9%	14%	8%	16%
CCAS	17%	15%	22%	18%	17%
Service soins	9%	8%	6%	7%	7%
Associations caritatives	11%	17%	21%	20%	10%
Bénévoles	13%	7%	2%	11%	9%
Sans	8%	12%	5%	6%	8%
Autres	5%	3%	4%	6%	1%

CAMPAGNE D'HIVER 1999-2000													
RECAPITULATIF DU DISPOSITIF D'ACCUEIL D'URGENCE ET D'EXTRÊME URGENCE ET DU DISPOSITIF DE SECOURS													
Implantation	Organismes d'accueil			Capacité d'accueil d'urgence						Total places (1) + places (2)		dont public	
				1er rideau		2ème rideau		3ème rideau					
	Adresse			Ouverture		Extrême urgence		Mixtes		Dispositif de secours			
	Adresse	Téléphone	Télécopie	Places (1)	Horaires	Places (2)	Période	18/30 ans	Places (3)	Période			
Arrondissement de Mantes-la-Jolie													
Mantes-la-Jolie	F.J.T. Alsace 21, rue d'Alsace	01-30-33-20-03	01-34-97-78-95	4	24H/24			4	4				
78200	Association RAME 13, rue des Closeaux - BP 1507	01-30-94-73-96	01-30-33-58-99	50	24H/24	14	à compter du 30/11	64		20			
	Association RAME	01-30-33-07-19		30	24H/24	5		35					
	Hébergement Fleming 1, rue Fleming			20				20					
Meulan 78250	Croix Rouge Française Relais de Thun	01-34-74-97-09		24	24H/24			24					
Les Mureaux 78130	Association A.R.P.E.J. 1, rue du Maréchal-Foch	01-30-99-69-36	01-30-99-00-09	6	24H/24	Fermeture provisoire du 24/12/99 au 04/01/00		6	6				
Total Arrondissement de Mantes-la-Jolie				134		19		153	10	20			
Arrondissement de Rambouillet													
Maurepas 78310	Association Lève Toi et Marche 9 ter, rue de Coignères	01-30-50-41-13	01-30-50-41-13	1	24H/24			1					
Total Arrondissement de Rambouillet				1		0		1		0			
Arrondissement de Saint-Germain-en-Laye													
Achères 78260	F.J.T. Jeunesse Amitiés Loisirs 25, rue du 8 Mai 1945	01-39-11-14-97	01-39-11-75-19	4	24H/24			4	4				
Carrières-sous- Poissy 78300	CHRS Centre d'Hébergement et d'Accueil Temporaire (CHAT) 68, route d'Andrésy	01-39-74-90-40	01-39-70-51-87	6	24H/24			6					
Chatou 78400	Secours Catholique / Hôtel Social Saint Yves / C.C.A.S. 212, rue du Général Leclerc	01-30-71-17-42		12	18H30/8H			12					
Conflans-Ste- Honorine 78700	CHRS A.C.R. 7, rue Desiré Clément	01-34-90-01-63	01-34-90-05-38	6	24H/24			6	6				
Poissy	Association DIOGENE 29, boulevard de la Paix	01-39-79-32-99	01-30-74-50-16	6	24H/24	3		9		3			
78300	CHRS Hôtel Social Saint Benoît Labre	01-30-06-39-00	01-30-06-39-01	32	24H/24			32	32				
	138, rue de la Bruyère			12				12					
St-Germain-en- Laye 78100	CHRS La Maison Verte	01-39-21-85-18	01-39-73-99-25	10	24H/24			10					
	10, rue de la Maison Verte			3				3					
				2				2					
Le Vésinet 78110	C.C.A.S. Maison des Aiguilleurs Square Watteau	01-30-53-65-82		8	18H/8H	2		10					
Total Arrondissement de St-Germain-en-Laye				101		5		106	42	3			
Arrondissement de Versailles													
Le Chesnay 78150	F.J.T. La Clairière 7, Impasse René Mouchotte	01-39-54-52-54	01-39-55-00-41	3	24H/24			3					
Plaisir	Hôpital Gérontologique et Médico-Social	01-30-79-57-00		21	24H/24			21		5			
78370	220, rue Mansart			12				12					
Versailles	F.J.T. Marcel Callo 24, rue du Maréchal Joffre	01-39-02-34-30	01-39-02-33-73	2	24H/24			2	2				
78000	CHRS SAU Stuart Mill 6, rue Montbaouron	01-39-51-83-00	01-39-53-41-92	8	24H/24			8					
	CHRS Hôtel Social St-Yves	01-39-02-18-37	01-39-53-19-43	23	18H/9H et samedi/ dimanche	5		28	28				
	24 ter, rue du Maréchal Joffre			enfants				enfants					
	Secours Catholique / Hôtel Social Saint Yves Camp des Mortements	01-39-51-14-28		35	18H/9H			35		9			
	Pavillon Versailles Jeunesse Allée des Matelots			25	18H/9H			25		5			
Total Arrondissement de Versailles				129		5		134	30	19			
RECAPITULATIF				365		29		394	82	42			
				1er rideau : Ouverture		2e rideau : Extrême urgence		1er + 2ème rideaux		3e rideau : Dispositif de secours			
TOTAL DES PLACES D'OUVERTURE ET D'EXTRÊME URGENCE (1er + 2ème rideaux) = 394 PLACES AVEC ENFANTS													
	185	67	20	10	13	82	377	total par catégorie de public					
	Hommes	Femmes	Enfants	Familles	Couples	Mixtes	TOTAL	TOTAL					
	185	67	20	14	26	82	394	total des places avec enfants					
DISPOSITIF DE SECOURS (3ème rideau) = 42 PLACES HOMMES													

L'accueil des hommes isolés reste prédominant (50 % des places leurs sont réservées en 1999). Ceci résulte du manque de places disponibles en CHRS pour les hommes isolés. Toutefois, l'accueil des femmes et enfants a été conforté mais le nombre de centres accueillant des familles en urgence est toujours égal à 3 (SAU Stuart-Mill, Hôtel Social St-Yves et CHAT).

On peut constater que le taux d'occupation est élevé (90-95 %), par conséquent, le nombre de personnes accueillies est en augmentation régulière. La durée de séjour est d'environ 30-35 jours. Les équipes accueillantes sont essentiellement composées de professionnels assistés également de bénévoles (76 % de bénévoles en 1997, 62 % en 1998). Des sessions de formation ont été initiées en 1996 par la DDASS en vue de sensibiliser le personnel à l'accueil des publics en grande difficulté. Ces formations sont réalisées par l'association DELOS de Poissy. Ceci a sans doute permis le développement de réseaux dans le domaine social, du logement et de la santé (travail avec les services sociaux, l'ANPE, les organismes HLM, les structures de soins ...). Il paraît important de veiller au développement du partenariat, en particulier avec les organismes gestionnaires de logements. On observe une amélioration de la coordination entre les structures grâce au travail réalisé par l'intermédiaire du numéro vert 115. L'activité de ce service a explosé : 1801 appels en 1995 (dont 1492 concernant l'hébergement) et 45801 appels en 1999 (dont 8851 en relation avec une recherche d'hébergement). Les appels proviennent en majorité d'hommes isolés (2/3) et de personnes sans domicile fixe (49 % en 1999, 41 % en 1998, 43 % en 1996) puis d'assistantes sociales ou associations. L'association Inser Plus assurait le transport quand aucun autre moyen ne pouvait être mobilisé. Depuis 1999, cette prestation s'est améliorée et le transport est assuré par la Croix-Rouge. Cette action a été reconduite en 2000 sur financement Etat.

Les caractéristiques des personnes hébergées semblent constantes. Il s'agit principalement d'hommes. La première cause de l'entrée en établissement est la rupture familiale (près d'1/3) laquelle vient avant les problèmes économiques (environ 13 %). Les personnes sont originaires du département (environ 70 %) ou de l'Ile-de-France (15 %). La répartition en tranches d'âge ne varie pratiquement pas exception faite des jeunes de 18 à 25 ans qui représentaient 52 % des personnes hébergées en 1998. Ce dernier chiffre est retombé à 35 % mais ceci doit attirer l'attention. De même, il faut constater la présence de 2 à 3 % de personnes de plus de 60 ans.

Ces personnes sont en majorité sans activité professionnelle (chiffre variant entre 50 et 70 %), 20 % d'entre eux n'ont jamais travaillé mais plus de 10 % exercent une activité. De plus, près de 30 % n'ont aucune ressource, donc environ 70 % ont des ressources (RMI, ressources précaires).

La situation à la sortie s'améliore quelque peu : la proportion de personnes sans activité retombe à 35 % (il semble que l'on observe un signal en 1999 en faveur de l'insertion professionnelle), la

proportion de résidents accédant à un logement autonome reste faible (maximum de 9 % enregistré en 1999), les personnes sont hébergées en structure collective ou par des parents ou amis. La situation au regard de l'accompagnement social indique qu'il constitue certainement un facteur de stabilisation et d'intégration, il perdure pour la majorité des personnes hébergées (environ 80 %, chiffre constant). Le séjour en structure d'hébergement permet de faire établir des papiers d'identité, de retrouver une couverture sociale, d'accéder au RMI ou de bénéficier de l'Assedic ou d'une pension. Entre 20 et 50 % des personnes hébergées ont recours à une structure de soins pendant le séjour. Les soins sont assurés par les hôpitaux, la médecine de ville ou les consultations de précarité.

2.2 LE PLAN DEPARTEMENTAL D'HEBERGEMENT D'URGENCE (PDHU).

En application de la loi habitat du 21/07/1994, un plan départemental d'hébergement d'urgence a été établi en 1995 en concertation avec le Conseil Général. Ce plan analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence à offrir. La capacité à atteindre par bassin d'habitat est au minimum de :

- une place par tranche de 2.000 habitants des communes de 10.000 à 100.000 habitants ou de leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement ;
- une place par 1.000 habitants des communes de plus de 100.000 habitants.

Dans le cadre du PDHU, 5 types de dispositifs étaient mis en œuvre en 1995 :

- les CHRS (416 places) ;
- l'accueil temporaire dans le cadre de la campagne pauvreté-précarité (149 places) ;
- l'accueil-hébergement dans des structures d'hébergement à l'année, l'accueil d'extrême urgence en chambres d'hôtel et la réservation de chambres d'hôtel à l'année (400 places au total).

Le département fut découpé en 12 bassins d'habitat et au regard des capacités minimum à atteindre, on constatait que seul le bassin n°5 (secteur de St-Germain) était sous-équipé (déficit de 67 places).

Les conclusions et orientations du plan furent les suivantes : l'effort doit également se concentrer sur un meilleur ajustement de l'offre aux besoins (on évaluait à 2000 le nombre de ménages nécessitant une solution d'hébergement). En 1995, les capacités apparaissent suffisantes pour répondre à des besoins d'extrême urgence (moins d'1 mois) mais insuffisantes et peu adaptées pour l'accueil de populations spécifiques : femmes battues, femmes enceintes ou avec enfants, couples sans enfants, isolés très précarisés et jeunes. La véritable difficulté réside dans la sortie logement compte tenu de la précarité des revenus ou de l'insuffisance des ressources des

personnes hébergées d'où la nécessité d'optimiser les moyens existants et de développer l'offre de logements sociaux.

Il n'y a pas eu actualisation de ce plan ni élaboration d'un nouveau plan donnant une vision d'ensemble des dispositifs. On peut constater que le plan mixait des structures aux missions différentes (CHRS, centres d'hébergement d'urgence, structures d'hébergement temporaire). La notion d'hébergement d'urgence recouvrait donc un champ très large. De plus, le calcul du nombre de structures théorique à atteindre ne tenait pas compte de la réalité sociale du département mais uniquement de la démographie (aspect quantitatif). Le troisième type de structures correspond en grande partie aujourd'hui aux établissements du plan départemental d'hébergement pour les plus démunis (ex-plan Périssol).

2.3 L'EX PLAN PERISSOL.

Le Plan Périssol est un outil supplémentaire d'offre de logements temporaires pour les personnes défavorisées.

La circulaire du 08 juin 1995 du Ministre du Logement et la circulaire interministérielle du 28 juin 1995 prévoient la mise en place d'un Plan d'urgence pour le logement des plus démunis (appelé Plan Périssol). Celui-ci se décline en 2 volets : un volet physique : création de logements ; un volet social : accompagnement social. Il distingue 2 types de logement (d'urgence pour des séjours relativement courts et d'insertion destiné à organiser l'insertion pour des séjours plus longs). Il s'agit de disposer d'une offre alternative aux structures d'hébergement collectif pour permettre d'accueillir des personnes en état de précarité ou le passage de logement d'urgence à un vrai logement. Les objectifs pour l'Ile-de-France étaient de 10.000 logements d'insertion et 10.000 logements d'extrême urgence. Pour le département, l'objectif à atteindre était de 400 logements en 1995 et autant en 1996.

Année	Logements livrés		Logements attribués			
	Insertion	urgence	Insertion		Urgence	
			Logements	Personnes	Logements	Personnes
1995	44	160	44	148	107	213
1996	211	190	167	446	168	345
1997	380	257	314	808	251	469
1998		232				208 ménages entrés + 206 sortis
1999		239				204 ménages entrés + 170 sortis

L'attribution des logements s'effectue par deux commissions (mission sociale DASDY Conseil Général pour l'insertion, comité d'attribution décentralisé pour l'urgence). L'accompagnement social associé à ces logements est financé par le FSL.

Ce Plan autrefois désigné Plan départemental d'urgence ou Plan Périssol est aujourd'hui appelé Plan départemental d'hébergement pour les plus démunis, la notion d'urgence ayant disparu.

En ce qui concerne les logements d'urgence, 414 ménages ont pu bénéficier du dispositif en 1998, 389 en 1999. L'objectif du Plan Périssol était la réalisation de 800 logements sur le département destinés à loger principalement des personnes en situation de grande précarité. Fin 1997, 637 logements (urgence + insertion) étaient livrés.

Pour les logements d'urgence (gestion DDASS), le bilan de l'année 1999 fait apparaître :

Arrondissement	Opérations	Logements	Places
Mantes	2	28	67
Rambouillet	4	46	65
St-Germain	16	56	181
Versailles	21	109	221
Total	43	239	534

Typologie des logements : 65 chambres, 92 T1, 11 T1bis, 42 T2, 17 T3, 9 T4, 3 T5 ou +. La majorité des logements est donc composée de logements de petite taille réservés aux isolés ou couples sans enfants ou familles monoparentales. 13 gestionnaires associatifs et un CCAS assurent le fonctionnement des structures d'accueil. Les demandes sont reçues par l'association CAPLOGY depuis 1999 (antérieurement dénommée CHRS 78) ; 204 ménages ont été accueillis dans le dispositif en 1999 (sur 591 candidatures reçues et 466 examinées en commission) mais 389 ont pu bénéficier du dispositif (170 ménages sont sortis au cours de l'année). La durée de séjour s'échelonne entre 6 mois et 2 ans. Un accompagnement est mené par des bénévoles ou par des travailleurs sociaux (dans ce cas financement PDHU). Une analyse détaillée faite fin 1998 montre que la durée de séjour est à 80 % inférieure à un an (moins de 6 mois : 23 %, moins de 9 mois : 51 %, moins d'un an : 81 %) mais tend à s'allonger ; près de 80 % des ménages ont bénéficié d'un accompagnement social et 36 % continuent d'être suivis après leur sortie. On constate en 1999, soit 4 ans après sa mise en place, que le Plan n'a pas pu répondre à toutes les demandes (en raison de la situation des personnes ou de la typologie des logements) du département. En outre, il est nécessaire de rappeler la finalité du plan : offrir un toit pour un temps limité et mettre à profit son séjour pour tendre vers l'autonomie (question de l'accompagnement social).

2.4 L'ALLOCATION LOGEMENT TEMPORAIRE (ALT).

L'Allocation Logement Temporaire ALT est une aide forfaitaire dont le montant est fonction du type de logement. Instaurée par la loi du 31 décembre 1991 et la circulaire interministérielle du 19/03/1993, cette prestation versée par la CAF est destinée aux organismes qui logent pour une durée limitée des personnes en situation d'urgence ; les publics logés sont les personnes défavorisées au sens de la loi Besson (personnes aux ressources faibles voire nulles). L'aide est accordée pour des logements destinés à des personnes qui n'ont pas accès aux aides personnelles au logement ou qui ne sont pas accueillies dans un CHRS. Cette aide a été étendue aux CCAS par la loi de lutte contre les exclusions du 29/07/1998.

Une évaluation de ce dispositif dans les Yvelines a été menée en 1999 par le cabinet « Ville et Habitat » à la demande du Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

Un dispositif partenarial de suivi de la mesure ALT s'est créé dès la phase de mise en place de l'ALT (DDASS, CAF, DDE, Conseil Général), chacun des acteurs s'étant saisi de la mesure en fonction de ses propres missions. L'ALT mobilise surtout la CAF et la DDASS, cette dernière assurant le pilotage de la mesure, le Conseil Général s'est quelque peu désengagé de manière globale de la question de l'hébergement.

En fait, en l'absence de définition locale, les objectifs et les fonctions de l'ALT sont déterminés par les dispositifs dans lesquels elle s'inscrit, la campagne pauvreté-précarité ou le Plan d'urgence (ex-Périssol), ou par les projets des associations qui présentent des profils très variés et se positionnent différemment par rapport à l'ALT. L'ALT n'a pas fait l'objet de concertation pour définir son usage. Elle est donc peu articulée au PDALPD. Son suivi relève alors plus d'un suivi réglementaire et financier que politique.

Les dépenses ont fortement augmenté (x 4,4) depuis 1993 pour un montant moyen d'environ 4000 F/personne. Plus de 7700 personnes ont été accueillies par ce dispositif. L'évolution constatée en 1995 correspond à la mise en œuvre du Plan d'urgence. On observe une relative stabilité du nombre de personnes logées en 1997-1998 puis une nouvelle hausse en 1999. En 1998, le nombre moyen de personnes accueillies par les associations est de 51 personnes. Ce chiffre est variable : 4 associations accueillent plus de 50 % de l'ensemble des personnes (RAME, Bleu Nuit, Inser Plus (dissoute en 1999) et Le Lien Yvelinois) mais 5 associations ont accueilli moins de 10 personnes en 1998. 3 associations moyennes enregistrent une augmentation (Diogène, Accueillir, Habitat et Humanisme). En cours d'année, on observe un accroissement du nombre de personnes accueillies pendant la période d'hiver correspondant à la mise à disposition de places pour la CPP.

Année	Organismes conventionnés	Places	dont CPP	Personnes accueillies	Ménages	Montant CAFY	Mont./pers.
1994	22	296		633	526	1 670 441 F	2 639 F
1995	26	457		951	726	3 820 790 F	4 018 F
1996	34	670		1217	945	5 041 835 F	4 143 F
1997	32	774		1489	1129	6 470 121 F	4 345 F
1998	30	711		1490	1143	6 582 849 F	4 418 F
1999	27	771	102	1964	1559	7 355 187 F	3 745 F

Le nombre d'associations conventionnées évolue dans le temps : 22 en 1993, 27 organismes en 1999 dont 1 CCAS. Mais parmi ceux-ci, 5 le sont uniquement pour la période hivernale.

Les structures présentent des profils très différents et se positionnent différemment par rapport à l'ALT. Les écarts entre structures concernant leur capacité d'accueil et son évolution illustrent la diversité de leurs projets, de leurs activités et de leurs différentes stratégies ou logiques d'utilisation de l'ALT. Ce positionnement varie selon le « mode d'entrée » dans le dispositif : CPP, Plan d'urgence C'est soit le dispositif dans lequel elle s'inscrit, soit le projet et les moyens de l'association qui détermine la finalité de l'ALT.

NOM	ADRESSE	CP	COMMUNE	LOGTS	VERS.	MAN.	ST-G.	RAMB.
FJT Jeunesse-Amitiés-Loisirs	25, rue du 8 mai 1945	78260	Achères	4			X	
La Pierre Blanche	Bateau "Je sers" - BP 28	78702	Conflans-Sainte-Honorine	9			X	
Association ADEF	19/21, rue Baudoin	94207	Ivry-Sur-Seine	2				X
FJT La Clairière	7, impasse René Mouchotte	78150	Le Chesnay	3	X			
C.C.A.S. Le Vésinet	60, boulevard Carnot	78110	Le Vésinet	16			X	
Association RAME	13, rue des Closeaux - BP 1507	78200	Mantes-La-Jolie	90		X		
Foyer de Jeunes Travailleurs	21, rue d'Alsace	78200	Mantes-La-Jolie	4		X		
Association ACCUEILLIR	46, avenue de Touraine	78310	Maurepas	37	X			X
Leve-Toi et Marche	9 ter, rue des Coignières	78310	Maurepas	8				X
Croix-Rouge Française - Relais de Thun	25, avenue des Aulnes	78250	Meulan	22		X		
Association Relais Jeunes des Prés	16, allée des Boutons d'Or	78180	Montigny-Le-Bretonneux	14	X			
Association BLEU NUIT	42, rue de Cambronne	75740	Paris	80	X	X		
Association HABITAT ET HUMANISME	8, rue Simon Le Franc	75004	Paris	66	X		X	
Diogène	29, boulevard de la Paix	78300	Poissy	104			X	
Les Canaris	2, rue de la République	78190	Trappes	4	X			
C.A.A.T.	15, rue du Général Leclerc	78000	Versailles	9	X	X		
Info-Soins	18, rue Albert Joly	78000	Versailles	11	X			
Ermitage Accueil	23, rue de l'Ermitage	78000	Versailles	9	X			
C.L.L.A.J.	24, rue du Maréchal Joffre	78000	Versailles	28	X		X	
Association Marcel Callo	24, rue du Maréchal Joffre	78000	Versailles	31	X			
SOS Accueil	26, rue du Maréchal Foch	78000	Versailles	10	X			
PACT-ARIM des Yvelines	56, avenue de Saint-Cloud	78000	Versailles	13	X			
Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence	9 bis, avenue Jean Jaurès	78000	Versailles	53			X	
Le Lien Yvelinois	2, place André Mignot	78000	Versailles	45	X			
Les Restaurants du Cœur - Les Relais du Cœur	2, avenue François Mitterrand	78150	Villepreux	47		X	X	
TOTAL DEPARTEMENT				771	15	6	8	3

Le parc : En 1999, 445 logements représentant une capacité maximale de 771 places se répartissent de la façon suivante : 280 chambres, 64 studios, 61 T1, 57 T2, 15 T3 et 6 T4.

Nature du parc	Nombre de logements	%
Plan d'urgence	177	40%
Campagne pauvreté-précarité	74	17%
Logements en propriété ou mise à disposition gratuite	49	11%
Logements loués parc HLM	55	13%
Logements loués parc privé	21	5%
Chambre d'hôtel	33	7%
Total	409	100%

40 % du parc ALT relève du Plan d'urgence, 17 % du parc correspond à des chambres mises à disposition dans le cadre de la CPP. Les associations caritatives sont plus fréquemment propriétaires de leur logement ou bénéficient de mise à disposition gratuite. Certaines associations n'utilisent l'ALT que dans le cadre de location ou réservation de chambres d'hôtel, principalement dans un souci de l'urgence.

L'accroissement de l'offre repose en premier lieu sur la volonté des structures à se développer et, en second lieu, sur les possibilités offertes, les opportunités de logement ou de foncier. Les associations semblent peu enclines à développer leur offre compte tenu des difficultés rencontrées pour gérer le parc actuel et l'accueil des personnes.

Le parc ALT se caractérise par une grande diversité : avec une prédominance de chambres (55 % en 1998) dont une petite partie pouvant accueillir des couples (4 %) et une localisation dans le secteur le plus urbanisé du département, dans les grandes communes ou les communes proches : les 6 communes de Versailles, Poissy, Plaisir, Maurepas, St-Germain et Mantes comptabilisent 65 % des places. Ceci s'explique souvent par la localisation du siège social des associations.

Le public : De manière globale, on observe une sur-représentation des jeunes, des hommes et des personnes isolées dans le public accueilli. Plus de 40 % des personnes accueillies ont moins de 25 ans. Les personnes de plus de 65 ans sont faiblement représentées. Près de 58 % des personnes accueillies sont des hommes. Les femmes représentent 26 % et les enfants 16 %. Les personnes isolées sont largement dominantes (82 % des ménages). Globalement, la structure des ménages a peu évolué.

Les logements ALT bénéficient majoritairement à des ménages ayant de très faibles revenus (81 % d'entre eux vivaient avec moins de 4000 F en 1998, 27 % n'avaient aucune ressource, seuls 4 % avaient des revenus supérieurs à 6000 F)

Au moment de l'admission, les situations de logement déclarées sont très précaires : 53 % hébergés (en famille, en structure collective ou chez des tiers), 37 % dans une situation

particulièrement précaire (hôtel, caravane, squat), 10 % seulement disposent d'un logement autonome.

Les places ALT intégrées dans le Plan d'urgence et dans la CPP présentent des spécificités :

- les logements du Plan d'urgence sont attribués par une commission spécifique ; les ménages sont généralement proposés par les travailleurs sociaux des espaces territoriaux ;
- les places de la CPP sont destinées à répondre à l'urgence et sont mobilisées principalement par des personnes isolées, masculine dont près de 50 % n'a aucune ressource avec de plus en plus de jeunes en grande difficulté.

Un certain nombre de structures sont spécialisées et accueillent principalement un public jeune (exemple des FJT) ou des hommes isolés en grande difficulté.

La majorité des personnes accueillies cumule d'importantes difficultés : 30 à 40 % des personnes sont particulièrement désaffiliées, 30 à 40 % rencontrent un problème économique cumulé à un autre problème, 20 % environ ont avant tout un problème économique. Selon les vocations des associations, le poids de ces différents types de situations varie. Les problèmes posés sont globalement plus difficiles à gérer que ceux de ménages logés dans des structures collectives type CHRS.

Le séjour : Plusieurs types d'orientations sont identifiés : par une commission d'attribution dans le cas des places du plan d'urgence (via la DDASS et l'association CAPLOGY) ; selon les critères définis par les structures (caractéristiques du public ou adhésion au projet de l'association) , autres biais (travailleurs sociaux, 115, autres associations). La durée de séjour est variable : une forte majorité des personnes (75 %) est accueillie pour une période allant de 1 à 6 mois (notamment dans le cadre de la CPP) correspondant à la durée maximum de séjour recommandée. Toutefois, 25 % des personnes sont accueillies pour plus de 6 mois (dont 11 % plus d'un an). Les durées de séjour varient d'une structure à une autre. Ceci révèle les différents usages de l'ALT : de la réponse à des situations d'urgence (chambre d'hôtel, CPP, séjour de 1 à 1,5 mois) à l'accueil de personnes dans un projet d'insertion. La durée des six mois d'ALT n'est pas adaptée au projet des associations d'insertion. De plus, la mesure ne permet pas vraiment de proposer une offre d'urgence (l'ALT est versée au mois).

La majorité des structures établissent un contrat d'occupation et parfois, en plus, un contrat individuel avec des objectifs permettant d'assurer un suivi précis des personnes. Les associations accueillant un public très démunie ne proposent pas de contrat. La majorité des logements sont proposés moyennant le paiement d'une redevance par les bénéficiaires, les montants varient selon leurs projets, leurs contraintes : somme fixe (environ 700-800 F/mois) ou adaptée aux ressources.

L'accompagnement social est cité comme indispensable de l'hébergement. Il est de deux types : en urgence, accès aux droits et déclenchement d'une dynamique d'insertion ou construction de repères sociaux et développement éventuel d'un projet d'insertion. Il est assuré par les travailleurs sociaux de la structure lorsque celle-ci dispose ce personnel compétent et donc de financements (FSL, DDASS, MJC, PDI) ou confié aux travailleurs sociaux des espaces territoriaux. Plusieurs problèmes sont posés par les associations : un problème de compétence face à des ménages très déstructurés nécessitant un suivi très lourd ; un déficit dans le suivi assuré par des bénévoles non professionnels (il s'agit plutôt d'un accompagnement dans les démarches administratives) ; un problème de relais avec les référents sociaux des espaces territoriaux ou des CCAS (dans le cadre de l'ALT mais aussi à la sortie) ; un problème de moyens pour le suivi de personnes en grande difficulté dans des logements éclatés. D'où réticences des associations pour développer leur parc ALT.

L'effet ALT : A l'issue du séjour, les revenus des ménages restent globalement très faibles : 69 % des ménages avaient toujours moins de 4000 F/mois. Le changement porte sur les ménages n'ayant aucune ressource ou presque (moins de 2000 F) puisque ces catégories diminuent de moitié tandis que le nombre de ménages ayant des revenus compris entre 4 et 8000 F augmente très sensiblement. Pour certains ménages, le passage dans un logement ALT permet de rétablir l'accès aux droits ou son instruction. Pour d'autres, il correspond à une période de réinsertion professionnelle (soutenue par des associations). Mais les associations d'insertion soulignent que la période de 6 mois est insuffisante pour le maintien de l'activité professionnelle dans la durée.

Un tiers des ménages accèdent à un logement autonome en 1998. Mais le nombre de ménages toujours en situation d'hébergement reste important. Les solutions mises en place pour assurer la sortie des personnes accueillies sont : pour le Plan d'urgence, la prospection de logements par CAPLOGY (parc HLM ou bail glissant (Le Lien Yvelinois)) ; pour les places CPP, le relogement est souvent difficilement envisageable ; recherches par les associations elles-mêmes (parc social HLM ou parc privé) en s'appuyant sur un réseau de partenaires ; certaines associations assurent uniquement une activité hébergement et n'ont pas vocation à assurer l'accompagnement social.

Les problèmes posés sont : les situations de grande précarité qui ne facilitent pas le relogement dans un logement autonome ; le public « difficile » pour lequel il n'y a pas de solution (les 50 ans et plus) ; les moyens (personnel disponible et compétences).

Il ressort donc que l'ALT est un outil qui se situe à la charnière des politiques sociales et des politiques du logement. L'ALT a permis d'élargir la gamme et les capacités du dispositif d'hébergement. C'est un dispositif souple et faiblement normé au niveau central, mis en place à une période où les formes d'habitat temporaire ont été beaucoup développées. La plupart des associations apportent un suivi comportant au moins l'aide aux démarches administratives dans

une perspective de rétablissement des droits. Certaines bénéficient d'un financement FSL « accompagnement social ». Dans la majorité des cas, le coût de l'hébergement est supérieur à l'ALT, mais le montant de la redevance demandée au bénéficiaire est le plus souvent liée à ses capacités contributives qu'au différentiel. A noter parfois une sélection à l'entrée en raison d'absence de ressources. Le public visé par l'ALT est atteint : personnes à faibles ressources constituées principalement d'allocations et de revenus de substitution. le nombre de ménages accédant à un logement ordinaire à l'issue de la prise en charge en ALT ne semble pas être négligeable. Le rôle de l'ALT va de l'accueil en urgence à l'insertion par le logement, suivant la nature du public, la stratégie et les moyens des opérateurs, mais aussi et surtout les disponibilités en logement ordinaire. Mais l'ALT dissimule mal les insuffisances du parc de logements bon marché et de CHRS. Elle apparaît comme un moyen de financement de places supplémentaires d'hébergement provisoire par défaut.

2.5 LE PLAN DEPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEMUNIES (PDALPD).

“Dans chaque département, les mesures qui doivent permettre d'aider les personnes et les familles à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir, alors qu'elles éprouvent des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, font l'objet d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées” (article 1^{er} du décret du 22 octobre 1999).

Ce plan accorde une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, ou menacées d'expulsion sans relogement, ou logées dans des taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ou hébergées ou logées temporairement, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés (financières et d'insertion sociale).

Dans le département, le Plan existe depuis 1987 et, à ce titre, il fut précurseur de la loi Besson. Conformément à la loi de lutte contre les exclusions, ce plan doit prochainement être reconduit par une nouvelle convention portant sur une période de trois ans. Il est signé par l'Etat, le Conseil Général, la CAF, l'UDAF (Union départementale des associations familiales), l'AORIF (Association des organismes HLM de la région Ile-de-France) et le PACT ARIM. Les principaux objectifs sont les suivants :

- offrir des logements adaptés ;
- solvabiliser les ménages ;
- assurer le suivi social et la réinsertion des ménages en difficulté.

Les actions menées en 1999 visent au développement de l'offre de logements adaptés (maintien de l'offre locative privée en direction des ménages défavorisés par une interventions sur l'habitat privé ; développement d'une offre nouvelle par l'aide à la création, la prospection et le rachat en vue de produire des logements très sociaux ; augmenter l'attribution de logements aux personnes démunies sur le parc public existant (l'objectif de 5/000èmes du parc HLM dans le département est toujours dépassé) et à la solvabilisation des ménages et à l'accompagnement social (aides au maintien, aide au loyer résiduel, aide pour la participation au loyer, aide à l'accès, accompagnement social, paiement de garantie : financement FSL).

2.6 LE FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT (FSL).

Le fonds de solidarité logement est institué par le PDALPD. Il intervient sous formes d'aides aux personnes et familles en difficulté (aides au logement, aide au maintien dans celui-ci et à l'accompagnement social).

Son financement est assuré obligatoirement par l'Etat et le département dont la participation est au moins égale à celle de l'Etat. Des contributions volontaires d'autres partenaires (CAF ...) complètent les ressources du fonds.

En 1999, les recettes externes sont d'un montant de 20.063.630 francs, les dépense égales à 19.581.497 francs.

Financeurs	Montant
Etat	8 019 000 F
Conseil Général	8 019 000 F
Organismes HLM	1 475 630 F
ASSEDIC	1 750 000 F
CAF	800 000 F
Total recettes externes	20 063 630 F

Aides	Montant
Aides au maintien	5 069 623 F
ALR et PAL	1 129 873 F
Aides à l'accès	3 489 820 F
Accompagnement social	7 830 702 F
Paiement de garantie	980 719 F
Frais de fonctionnement	1 080 760 F
Total dépenses	19 581 497 F

En 1999, les commissions du FSL ont examiné 3521 dossiers. 2570 ménages ont été aidés afin de favoriser leur accès à un logement ou leur maintien dans les lieux. On constate que le nombre de dossiers reçus est en augmentation régulière. Le FSL a également apporté un soutien financier aux associations développant des actions en faveur du logement et de l'hébergement pour un montant de 6.459.852 F.

Le dispositif départemental d'accueil et d'hébergement des personnes en situation de précarité est riche et varié permettant ainsi de répondre à une grande partie de la population. Cependant, cette richesse est aussi source de complexité et la DDASS qui élabore actuellement son schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion se voit confier la tâche de coordonner ce dispositif.

PARTIE 2 : UN DISPOSITIF EN QUETE DE COHERENCE

L'action d'hébergement a considérablement évolué, en raison notamment de finalités plus ambitieuses d'insertion sociale (cf. Introduction) qui appellent des durées de prises en charge plus longues et diversifiées (cf. 1^{ère} partie). Les missions en matière d'hébergement s'adressent à des publics divers et se caractérisent par une combinaison toujours plus complexe entre la réponse à une urgence et la volonté d'en faire le fondement d'une réinsertion ; c'est pourquoi le contenu concret de l'hébergement a été diversifié afin d'offrir les modalités de répondre à la situation propre de chaque personne et lui fournir des perspectives d'évolution vers une prise en charge autonome dans son logement.

Depuis 1995, année du schéma CHRS, le dispositif d'hébergement s'est considérablement étoffé. Mais la richesse de ce dispositif a induit une complexité d'autant plus grande et souvent les structures ou plans se juxtaposent sans véritablement s'articuler. L'élaboration du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (souvent qualifié à tort de schéma CHRS de 2^{ème} génération) doit être l'occasion pour la DDASS des Yvelines de mesurer l'évolution des besoins des populations, de resserrer le partenariat, de redéfinir les missions de chacun, d'améliorer l'articulation et de veiller à la cohérence du dispositif.

1. UN DISPOSITIF COMPLEXE.

1.1 DES BESOINS MAL CONNUS.

L'analyse du dispositif d'accueil et d'hébergement doit se faire en tenant compte du problème majeur de la connaissance des besoins, nécessaire pour structurer l'offre de manière satisfaisante. La loi du 29 juillet 1998 a élargi le champ des personnes concernées par l'accueil en CHRS, car la réalité rendait la liste du décret du 15 janvier 1976 quelque peu inopérante. Cet élargissement reflète la complexification des situations observées et permet de ne pas entraver les gestionnaires des centres d'hébergement en enfermant leur activité dans une réglementation trop précise.

La connaissance des besoins dans le domaine de l'hébergement se situe à deux niveaux :

- une connaissance quantitative rendue complexe par la situation même du public concerné : il est presque impossible de connaître le nombre de sans-abri en France et à l'échelle d'un

département. La variation des estimations sur le nombre de personnes vivant à la rue illustre parfaitement ce problème.

- Une connaissance plus fine sur les catégories de personnes en recherche d'hébergement. Les situations d'exclusion sont multiples et ne sont pas dues à un seul facteur. Le travail d'accueil, d'accompagnement social et d'insertion est rendu beaucoup plus complexe car un soutien personnalisé et bien spécifique est exigé par chaque situation. Les structures d'accueil telles que CHRS, FJT ou FTM créées pour des catégories de public précises et délimitées sont souvent plus fragilisées par cette diversification des populations concernées que par l'augmentation des demandes d'hébergement.

Par ailleurs, la connaissance des besoins se heurte à plusieurs obstacles :

- l'accès aux informations en provenance des structures d'accueil. Si on prend l'exemple de l'élaboration du schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, la circulaire du 10 septembre 1999 relative à l'élaboration dudit schéma précise que le cœur du schéma doit se composer des dispositifs dont la DDASS a la maîtrise d'ouvrage : urgence sociale, CHRS, ALT. La DDASS finance, contrôle et évalue ces établissements. Les autres structures, et par conséquent les réponses apportées aux populations accueillies, sont moins connues de la DDASS (les résidences sociales sont suivies par la DDE, les centres maternels sont de la compétence du Conseil Général ...).
- L'hétérogénéité du territoire. Le département des Yvelines est à la fois urbain et rural. Certaines communes abritent à la fois des centres d'accueil de jour, des centres d'hébergement d'urgence, des CHRS (Versailles par exemple), d'autres ont vu dans leur agglomération la constitution d'un réseau relativement efficace (à Mantes-la-Jolie ou à St-Quentin par exemple). Cependant, certaines zones géographiques sont relativement mal dotées en structures de prise en charge : l'arrondissement de Rambouillet n'offre qu'une place d'hébergement d'urgence pour une population de 214.219 habitants (RGP 1999). Faut-il pour autant en conclure qu'il n'y a pas de besoin ? N'est-ce pas plutôt l'offre d'hébergement qui crée la demande ?
- La complexité du dispositif d'accueil et d'hébergement liée à l'hétérogénéité des publics accueillis, au chevauchement des dispositifs, à un manque de coordination.

Les démarches de connaissance initiées au niveau local sont le plus souvent élaborées par rapport à des préoccupations opérationnelles. Or, il convient de chercher les réponses aux questions posées à partir d'une bonne connaissance des problèmes rencontrés et non pas d'établir un diagnostic à partir de solutions disponibles. Il faut veiller à ce que ces démarches s'inscrivent dans une logique de diagnostic permettant de prendre en compte les différentes dimensions de l'exclusion et de mieux comprendre les processus conduisant à ces situations. Le guide méthodologique de la Direction de l'action sociale DAS du Ministère pour l'élaboration du

schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion propose une méthode. Les auteurs indiquent : "la logique suivie tout au long de cette étape part des populations. C'est un exercice difficile mais il faut le faire". Plusieurs sources de données sont à exploiter :

- l'utilisation des résultats du bilan du 1^{er} schéma et des bilans et plans des autres dispositifs ;
- utilisation des indicateurs socio-économiques ;
- collecte et exploitation de données fournies par les établissements et services. Il s'agit là des informations les plus importantes, dans la mesure où elles révèlent l'activité réelle des structures, et parce qu'elles peuvent être complétées, lors de la phase de recherche par des entretiens prenant appui sur l'expérience et les connaissances des professionnels.

1.2 UNE APPROCHE DES BESOINS.

1.2.1 Le schéma CHRS.

Le schéma des CHRS établi en juin 1995 s'inscrivait déjà dans une politique globale allant de l'accueil, l'orientation, l'hébergement à la réinsertion et au logement. Son élaboration fut menée en collaboration étroite avec le Conseil Général dans le cadre du Plan Départemental pour le Logement des Plus Démunis. Les problématiques et axes d'action retenus découlent de l'analyse de l'étude remise en février 1993 par le cabinet ERIES.

Le rapport Eries s'articule autour de deux parties principales : le constat et les propositions.

Dans la première partie apparaît essentiellement l'activité des CHRS et le bilan des besoins. Il en ressort que le nombre de demandes d'hébergement augmente mais que le taux de rotation est en diminution faute de relogement autonome des ménages. Cet état de fait a tendance à entraîner une sélection à l'entrée des demandeurs ayant le plus de potentialité à se réinsérer rapidement. Ces effets pervers sont bien connus des travailleurs sociaux qui ne trouvent pas de solution pour les ménages les plus en difficulté. Par ailleurs, si la majorité des résidents en CHRS sont des familles avec enfants, notamment des femmes seules, plus de 40 % des demandeurs sont des hommes isolés. Il y a donc une discordance de la réponse face à la demande qui confirme d'une part, l'évolution croissante de la population sans-abri et d'autre part, le manque de moyens pour s'adapter à un public de plus en plus nombreux touché par la crise économique. Ce décalage est compréhensible dans la mesure où la plupart des CHRS ont été créés au début des années 1980. Il existe donc une population qui ne se présente pas à la porte des CHRS. La demande première des personnes est un logement ; elle se transforme en demande d'hébergement au vu de l'évaluation sociale faite par les travailleurs sociaux. Le principe de la réalité du manque de logement social et de la nécessité d'être solvable explique cette mutation de la demande. Les réponses sont peu nombreuses et peu satisfaisantes, seuls deux CHRS font de l'accueil d'urgence

et leur capacité sont tout à fait insuffisantes. L'essentiel des solutions consiste à trouver un hôtel et des financements pour le paiement.

La seconde partie est consacrée aux axes d'une politique départementale. Partant du constat que les besoins sont en forte augmentation et que cette croissance sera une donnée importante pour les prochaines années, il faut envisager un schéma qui permette une cohérence et fixe des priorités, au-delà de la solution d'augmentation des capacités d'accueil ou de l'extension des agréments des CHRS. La première proposition est de redéfinir les missions des CHRS qui fonctionnent avec une conception de l'insertion conçue dans un contexte de croissance économique. Les critères d'employabilité et de projet ne devraient plus être prééminents et les structures auraient intérêt à fonctionner de manière plus éclatée en multipliant les appartements relais. La deuxième proposition est de créer un dispositif global de prise en charge sans discrimination des populations concernées et en mettant en place un lieu de concertation et de régulation. En effet, la fonction accueil de la population, ayant pour objectif l'écoute de la personne et l'évaluation des situations, est mal assurée. Il est donc préconisé de créer des lieux d'accueil de jour pour les sans-abri offrant la possibilité de répondre aux besoins primaires et de faire une évaluation de la situation permettant l'accès aux droits. Par ailleurs, pour favoriser des réponses diversifiées, il est suggéré de développer des hébergements d'urgence plus structurés. La notion d'hôtels sociaux est abordée avec l'idée d'une répartition par bassin d'habitat. Ce projet soulève le problème de l'accompagnement social pour rechercher des solutions de sortie. Enfin, pour permettre un accueil de la population sans discrimination, l'implication des communes est requise. Ainsi, un lieu de concertation départementale est souhaité par tous les partenaires, qui aurait trois objectifs : organiser la remontée des demandes et jouer le rôle d'observatoire des besoins, connaître le champ d'intervention des différents acteurs et être un observatoire de l'offre et de ses lacunes, s'attacher à développer des outils d'évaluation communs. La forme proposée est celle d'une commission de suivi du schéma.

Bilan :

On répond de mieux en mieux aux situations d'urgence. L'accueil d'urgence est concrétisé par un conventionnement passé avec des hôtels pour la réservation de chambres à l'année. Quelques FJT sont également subventionnés pour l'accueil des isolés. Des hébergements de courte durée sont possibles dans des structures non agréées CHRS soit l'année complète, soit pendant la période hivernale. La réinsertion de plus longue durée reste de la compétence des CHRS. Plusieurs associations pratiquent le bail glissant. Enfin, l'ensemble des conventions liant les CHRS à l'Etat ont été étudiées et renégociées.

Toutefois, il apparaît qu'il manque encore des places d'urgence, notamment l'été. Il manque surtout des solutions pérennes. Les centres d'hébergement d'urgence ne sont pas en mesure de

contribuer réellement à resocialiser les gens, ils offrent un toit provisoire mais passant et repassant d'un hébergement d'urgence à un séjour très court, les personnes accueillies se dégradent, se découragent et sont toujours plus difficiles à resocialiser. On constate encore l'insuffisance de rotation des CHRS. Les solutions à chercher sont en amont (prévention) et en aval (partenariat renforcé sur la recherche de logements pour les sortants de structures d'accueil). Les problèmes médicaux et notamment psychologiques sont en augmentation inquiétante et le partenariat insuffisant.

1.2.2 Une approche sociale des problèmes d'exclusion.

La réalisation d'un diagnostic des problèmes d'exclusion rencontrés par une population donnée est motivée par l'acuité réelle ou supposée de ces difficultés ou par l'absence d'informations sur le sujet. A cet effet, les informations qui ont pu être collectées lors d'entretiens avec les gestionnaires d'établissement pourront être utiles.

1.2.2.1 Les sans-abri.

Il est difficile de quantifier le nombre de sans-abri. Cependant, on peut faire des observations importantes. Il y a de plus en plus de demandes d'accueil en centre d'hébergement d'urgence et ce malgré l'augmentation importante du nombre de places. Le centre RAME Fleming destiné aux femmes avec enfant et qui a ouvert récemment en fin d'année 1999 a été pratiquement "pris d'assaut". On peut ainsi penser que quelque soit le nombre de places d'accueil, celles-ci seront toujours occupées. C'est ce qui est constaté tous les ans lors de la campagne pauvreté-précarité.

La population est mal connue. Une enquête est menée tous les ans au mois de mars dans les centres d'hébergement de la région Ile-de-France afin de mieux connaître la population hébergée. On constate un rajeunissement de la population de sans-abri qui peut s'expliquer par la perte de repères. La moyenne d'âge est d'environ 36 ans. On enregistre également plus de femmes et ce sont souvent des familles monoparentales avec des enfants. Les 43 membres de l'Unité sans-abri ont connu les foyers de l'Aide sociale à l'enfance. Les femmes se sont vues séparées de leur enfant parce qu'elles étaient à la rue. Il est donc essentiel de réfléchir à la prévention de l'errance (la sortie de l'ASE) et à la mise en place d'outils communs avec le Conseil Général.

Les besoins sont de plus en plus hétérogènes en raison d'une grande diversité de profils. D'où une adaptation nécessaire des réponses, forcément multiples, à chacune de ces situations. Mais on peut toutefois distinguer deux catégories de public. Ceux qui se retrouvent pour la première fois dans la rue et les personnes enfoncées dans la grande exclusion. Enfin, il apparaît que de plus en plus d'individus sont affectés de troubles psychiques voire psychiatriques.

L'entrée dans les dispositifs est mieux assurée. Depuis 1995, le numéro vert 115 permet d'obtenir une prise en charge d'extrême urgence. Le 115 joue parfaitement son rôle d'orientation mais les professionnels souhaiteraient qu'une réflexion soit engagée sur ses missions. Il pourrait apporter son concours dans la connaissance des besoins. Il n'y a pas de SAMU social tel qu'il existe à Paris, cela s'explique car le département est en partie rural. Par contre le travail de rue semble d'autant plus nécessaire (le devoir d'ingérence social est une question délicate ; une partie des sans-abri refuse systématiquement la main tendue mais des décès sont parfois constatés). Une radio de services et de solidarité « Radio France Urgences » contribue à pallier l'insuffisance d'information. Un guide offrant les contacts et décrivant les procédures pour se loger, se nourrir, se soigner ... est édité tous les ans avant la période hivernale.

Si l'offre d'hébergement semble insuffisante, l'aspect qualitatif de ces hébergements est également en cause. Les gens de la rue ne veulent pas y aller à n'importe quel prix. La priorité consiste probablement à développer des formules d'hébergement qui protègent l'individu tout en lui assurant un minimum d'intimité. Les problèmes sont liés au règlement intérieur des centres (horaires notamment), à la prise en compte des pathologies des personnes (comment éviter la consommation d'alcool par exemple ? Il convient alors de proposer des consultations d'alcoologie), la promiscuité (en particulier pour les couples ou familles avec enfants), l'animal de compagnie de la personne (chiens). Pour adapter l'accueil à la diversité du public, il faut différentes formules d'hébergement.

De même, la durée de l'hébergement est insuffisante pour approcher la réalité de la situation de la personne. Il ne semble pas y avoir de réponse quant à ce qui pourrait être une bonne durée. Mais « on ne fait pas de l'urgence pour faire de l'urgence » car il s'agit de répondre positivement à la sortie de l'urgence.

La sortie de l'urgence reste aléatoire. Les réponses sont de plusieurs types :

- L'accompagnement social de jour : L'organisation d'un accueil durant la journée est une priorité. Conçus pour offrir l'opportunité de se poser, de se reprendre, de retrouver une parcelle d'identité, ils offrent une gamme de prestations d'hygiène, de santé, de détente, qui peut être renforcée par des dispositifs d'assistance. L'accompagnement social et le soutien à la personne sont les finalités de ces structures. Mais l'accueil de jour est confronté au mêmes titre que l'hébergement d'urgence, au problème de la rupture quotidienne de la prise en charge.

- Logement ou hébergement durable ? Il n'y a pas de réponse uniforme. Pour assurer la continuité de l'accompagnement social, il faut développer l'accès à des formes d'hébergement durable. Ce problème se pose pour les personnes qui disposent de revenus très faibles qui passent par

exemple de CHRS en CHRS et finissent par rechuter parce que le dispositif tel qu'il existe actuellement ne permet pas d'acquérir une réelle autonomie.

- Quelle autonomie ? Pour certaines personnes, l'accès au logement individuel est un échec, il leur faudrait des structures telles que la pension de famille. Mais pour un grand nombre de personnes, il n'y a pas de sortie possible par le travail.

Enfin, il s'agit aussi de mobiliser la société sur la question de l'exclusion.

1.2.2.2 Les jeunes.

Les jeunes constituent un public particulier qui pose énormément de difficultés aux travailleurs sociaux. Ils cherchent avant tout à être autonomes et obtenir un logement.

Près de 50 % de la population du département a moins de 25 ans. Selon XAPLOGY, $\frac{3}{4}$ des structures d'hébergement existantes accueillent des jeunes, il y a donc un réel besoin de ce type d'accueil pour les jeunes. Les jeunes représentent une grande partie du public des centres d'hébergement d'urgence. Cependant, ces structures ne sont pas adaptées car ils côtoient à la fois des personnes qui sont à la rue depuis quelques jours et des personnes en situation de grande exclusion. Le CHRS ARPEJ, seul CHRS pour jeunes, a dû être fermé cette année. Une telle structure a une grande utilité dans le département et ses places devraient être conservées. Les besoins en accueil d'urgence se situeraient surtout dans le nord-est du département. Les FJT et résidences sociales peuvent également accueillir des jeunes. Mais on constate que la population accueillie évolue au détriment des personnes en réelle difficulté, ainsi certains FJT hébergent des jeunes travailleurs originaires de province, attirés par la croissance économique, et des étudiants. Les résidences sociales manquent parfois cruellement de moyens. La résidence sociale de Maurepas n'emploie qu'un travailleur social pour soixante jeunes. De plus se pose la question de la mixité des publics.

D'autres structures telles que les Missions locales, les CLLAJ (Comité local pour le logement autonome des jeunes) apportent de nombreux éléments d'information sur le public jeune.

On observe que la sortie des dispositifs est difficile. Les différentes aides (CNASEA, FAJ, TRACE, FSL ..) sont mal articulées, les délais d'instruction très longs et les ruptures de prestations nombreuses et déstabilisatrices. Par ailleurs, le département se caractérise par une offre de logements pour jeunes (studio ..) faible et d'un coût élevé. On rencontre donc à nouveau la question de la solvabilité des personnes en situation de précarité. Ces logements sont donc occupés par des étudiants ou de jeunes ingénieurs.

1.2.2.3 Les familles.

Si plusieurs CHRS peuvent accueillir des familles, il n'en demeure pas moins que les besoins sont importants.

La situation des femmes victimes de violence est alarmante. La région ne dispose que d'un petit nombre de places pour accueillir ces personnes. Leur situation est d'autant plus préoccupante qu'elles sont accompagnées d'enfants. Ainsi apparaît la nécessité de développer l'offre d'accueil et d'hébergement en faveur de cette population. Ces structures pourraient également s'adresser aux femmes isolées qui ne vont pas spontanément vers un accueil de jour ou un centre d'hébergement d'urgence.

Cependant, il semble essentiel de consolider le partenariat existant (Etat, Conseil général, CAF, structures) et l'articulation des dispositifs. En particulier, il convient d'organiser avec le Conseil général (service de l'ASE) la prise en charge des femmes avec enfants. Le conseil Général s'est désengagé de la politique d'hébergement et intervient uniquement dans le cadre de la relation mère-enfant.

Par ailleurs, la sortie de s structures d'hébergement pose des difficultés. L'autonomie passe par l'autonomie financière. Les personnes n'ont bien souvent qu'un emploi précaire et leurs revenus sont en partie consacrés à faire garder les enfants. La CAF peut aider pour la garde d'enfants des femmes qui se remettent au travail mais ce dispositif est mal connu. D'autre part, il y a un manque de logements à bas loyer, notamment de logement pour famille nombreuse.

1.2.2.4 Les travailleurs migrants.

Les travailleurs migrants ne font pas vraiment partie des populations en situation de précarité. Mais les structures qui les accueillent (FTM, résidences sociales) ont élargi les critères d'admission.

Ces structures apparaissent relativement fermées pour l'extérieur comme pour les résidents. Là encore, on constate que ces établissements manquent de moyens pour développer des actions, d'animation par exemple. La population hébergée est très diverse ce qui n'est pas sans poser un problème de cohabitation. Il est possible de distinguer une population en situation régulière ancrée en France ; d'autres résidents, en majorité originaires d'Afrique, ont un ancrage ethnique ; une forte proportion sont en errance ou potentiellement en errance. Beaucoup travaillent, vivent dans ces foyers depuis des années et ne veulent pas en sortir, la question du retour au pays ne se

posant pas. Le vieillissement de ces personnes est problématique car la structure n'est pas adaptée et une aide familiale est insuffisante. Souvent, le personnel soignant ou les associations d'aide familiale sont réticents à intervenir dans ces structures car elle véhiculent une mauvaise image..

1.3 UN BESOIN DE COORDINATION.

Les structures constituant le dispositif d'accueil et d'hébergement se distinguent par leur diversité, de missions, de fonctionnement, de financement et de public accueilli. Il en résulte une grande complexité laquelle se traduit par un manque de lisibilité. Ce manque d'intelligibilité est probablement dû à la multiplicité des situations des personnes accueillies et à l'absence de parcours résidentiel linéaire. Il est également dû à l'empilement des dispositifs et à une certaine incohérence des textes puisque la définition du public n'est pratiquement jamais unique et commune. Enfin, pour une même structure le nombre parfois impressionnant de financeurs ne fait qu'accroître cette complexité.

1.3.1 Des dispositifs qui se chevauchent.

Pour illustrer notre propos, nous prendrons deux exemples de dispositifs bien connus de la DDASS : l'urgence et l'ALT.

Dans le cadre de l'accueil de personnes en situation d'urgence, la DDASS est maître d'ouvrage de ce dispositif et peut faire appel à tout type de structure. Ainsi sont agréés des CHRS, des FJT, des centres d'hébergement d'urgence, des communes (CCAS), un hôpital, des associations caritatives La complexité ne réside pas dans la diversité de l'offre mais dans sa comptabilisation dans tel ou tel dispositif. Il existe en effet un hébergement d'urgence à l'année et un autre type d'hébergement d'urgence en hiver (campagne pauvreté-précarité). De plus, ces places font partie d'une structure qui n'est pas forcément un centre d'hébergement d'urgence : ces places devraient donc être déduites des autres dispositifs car dédiées à l'urgence. Ainsi, le nombre de places réelles (c'est-à-dire pouvant être mises à disposition d'un autre public) n'atteint pas 400 en 1999 pour les CHRS "classiques", est moindre pour les FJT

L'allocation de logement temporaire ALT constitue un exemple édifiant. L'ALT est à la fois un dispositif et un instrument financier. Les objectifs et les fonctions de l'ALT sont en fait déterminés par les dispositifs dans lesquels elle s'inscrit, la campagne pauvreté-précarité ou le Plan d'urgence (ex-Périssol), ou par les projets des associations qui présentent des profils très variés. Il y a ainsi trois types de places bénéficiant d'un financement identique mais ayant des finalités différentes allant de l'urgence à l'insertion. Là encore se pose un problème de comptabilisation : sur les 445

logements représentant une capacité maximale de 771 places, on retrouve 177 logements du plan d'urgence (sur 239 logements du plan soit 75 %), 74 logements (près de 100 places) affectés à la campagne pauvreté-précarité (soit plus d'1/4 des places d'urgence). On se heurte donc ici à deux difficultés : celle de la comptabilisation (ou de l'affectation dans un dispositif) et de l'utilisation (ou de la définition) des logements.

Il résulte de ce chevauchement de dispositifs une vision très brouillée de la réalité. Par conséquent, si on connaît relativement bien les structures, on se trouve dans l'incapacité d'avancer un nombre de places d'hébergement.

Enfin, les financements sont multiples et se croisent : dotation globale, subvention, AGLS (aide à la gestion locative sociale), AML (aide à la médiation locative), PDI, FSL, CAF, APL Ainsi, l'enveloppe globale destinée à financer l'hébergement dans sa totalité ou un dispositif est difficile à évaluer.

1.3.2 Peu articulés.

En matière d'hébergement, la coordination entre les dispositifs est essentielle car ces deniers sont complémentaires. Ainsi, les différents plans départementaux PDHU, ex-plan Périssol, dispositif ALT, schéma CHRS ... devraient être intégrés dans le PDALPD, premier instrument de planification et de coordination issu de la loi Besson. Aujourd'hui le PDALPD tient uniquement compte du PDHU mais il; s'agit dans ce cas essentiellement d'un suivi financier, les actions du PDHU étant en partie financées par le FSL.

Tous les plans font l'objet d'un suivi et d'une évaluation, le bilan d'activité étant régulièrement remis par les associations conformément à la réglementation. Mais une coordination de l'ensemble manque à ce jour.

Ce manque d'articulation traduit à la fois les carences du politique et les difficultés du partenariat. En effet, hormis le cas de la campagne pauvreté-précarité pour laquelle une circulaire annuelle vient préciser les priorités d'une telle campagne ainsi que les objectifs à atteindre, les objectifs des divers plans existants semblent relativement obscurs, la finalité qui prévalait lors de la parution des textes correspondants est quelque peu oubliée. Ceci explique la dérive que l'on peut observer.

Par exemple, le Plan Périssol avait pour objectif la création de 800 logements (d'urgence et d'insertion) sur le département. Ce plan appelé plan d'urgence a été renommé plan d'hébergement pour les plus démunis constatant que la notion d'urgence ne s'appliquait plus à ce type de logement mais aux places des centres d'hébergement d'urgence ou aux places de la campagne

pauvreté-précarité. Néanmoins, on constate des différences d'interprétation sur les finalités réelles de ce plan. Dans le cas du dispositif ALT, l'absence de directive quant à l'usage qui en est fait se traduit par l'utilisation de cet outil à des fins multiples allant de l'urgence à l'insertion.

L'absence de cadrage strict peut également apparaître comme un atout, marquant ainsi la souplesse des dispositifs et leur possibilité d'adaptation au regard de la situation des personnes. Cela a déjà été mentionné pour l'ALT.

Cependant, on peut supposer que la manque d'articulation ne contribue pas vraiment à la prise en charge adaptée des personnes. L'exemple est fréquent de personnes entamant un processus de réinsertion relativement long dont les changements progressifs de situation correspondent à des dispositifs différents dans le temps. Dans ce cas, les structures doivent être suffisamment coordonnées entre elles pour permettre à la personne d'effectuer ce parcours de manière cohérente, sans rupture et sans qu'il s'agisse du simple passage d'un hébergement à un autre.

L'objectif de la coordination des dispositifs semble être d'utiliser la diversité de ces derniers afin d'améliorer le parcours résidentiel des personnes.

1.3.3 D'où une offre mal connue.

Nous avons vu précédemment en 1.2.1 que, compte tenu du chevauchement des dispositifs, le nombre de places d'hébergement est difficile à évaluer, les places apparaissant à la fois dans plusieurs dispositifs (urgence et ALT par exemple).

De plus, étant donné l'importance du parc et de sa répartition géographique, certaines communes ont plusieurs types de structures (accueil de jour, de nuit, CHRS, FJT ...). Il est aujourd'hui sinon très difficile du moins très long de recenser ce qui existe sur une commune, une agglomération ou un territoire donné. Un guide répertoriant les établissements est édité afin d'être distribué pendant la période hivernale, mais celui-ci n'est pas exhaustif car limité à l'urgence. La commune de Versailles fait régulièrement un travail d'inventaire et diffuse un répertoire. Cependant à l'échelle du département, ce travail n'est pas fait et il apparaît de nouveau que l'offre est mal connue parce que non visible.

Ainsi, à moins d'avoir une ancienneté suffisante dans ce domaine, il est difficile de se forger une idée de l'offre existante. Un travail de cartographie est d'ailleurs demandé par tous les partenaires car c'est en effet l'instrument le plus lisible et le plus parlant. On peut constater que les professionnels, travailleurs sociaux ou administratifs, ne connaissent pas toutes les structures. Ces

dernières sont bien connues essentiellement parce qu'elles font partie d'un réseau : fonctionnel (l'ensemble des CHRS ou des FJT par exemple) ou géographique (les structures de l'agglomération nouvelle de St-Quentin par exemple).

Enfin, les dispositifs s'adaptant également aux situations des publics, on peut se rendre compte que la dénomination d'une structure ou d'un plan peut paraître trompeuse. Cela a déjà été indiqué dans le cas de l'ALT. Ainsi, deux CHRS ne font que de l'hébergement d'urgence (ils sont agréés et bénéficient d'un financement par dotation globale), deux CHRS sont également hôtels sociaux, quatre FJT sur les 7 du département ont obtenu un conventionnement résidence sociale ce qui les conduit à élargir la population accueillie, c'est également le cas pour les foyers de travailleurs migrants. Ce changement peut prêter à confusion lors d'une orientation. Une redéfinition des missions et finalités est parfois nécessaire. Il a pu être constaté lors d'une commission d'admission (en logement dit d'urgence : il s'agissait d'un logement du plan d'urgence ex-Périssol renommé Plan départemental d'hébergement pour les plus démunis) une grande confusion chez les travailleurs sociaux, ceux-ci ne parvenant pas à s'accorder sur la finalité de ces logements et sur la notion d'urgence. Ces logements ont finalement été attribués aux personnes les plus solvables et les moins en difficulté.

1.3.4 Inégalement répartie.

La recherche d'une répartition géographique homogène des structures répondant aux besoins des personnes fait partie de la recherche de cohérence du dispositif.

Deux éléments sont marquants dans le département :

- le relatif sous-équipement de l'arrondissement de Rambouillet ;
- inversement, le relatif sur-équipement des autres arrondissements.

Le premier point est frappant lorsqu'on examine le nombre de places d'hébergement d'urgence : une seule place lors de la période hivernale, aucune à l'année. Les autres établissements sont également en nombre plus réduit. De plus, les structures sont localisées dans ou à proximité de la commune de Rambouillet. Il convient alors de s'interroger quand on sait que cet arrondissement représente près de la moitié du territoire départemental et que cette partie du département plutôt rurale (facteur expliquant le manque relatif de structures et leur concentration près de Rambouillet) est mal desservie par les transports.

Toutefois, si tout le monde s'accorde sur ce bas niveau d'équipement, il est très difficile d'évaluer quel serait le niveau approprié, les besoins de la population étant assez mal connus sur ce secteur géographique.

A l'opposé, il apparaît que les autres arrondissements sont sur-équipés. Ces arrondissements sont plus urbanisés, ils abritent les sites en politique de la ville, la population y est sans doute plus hétérogène avec des disparités très grandes de revenus. Néanmoins, s'agissant de l'arrondissement de Versailles qui est le moins étendu du département, on constate que celui-ci accueille un très grand nombre de structures ce au détriment des arrondissements du nord (St-Germain et Mantes-la-Jolie).

1.3.5 Peu adaptée aux besoins des personnes.

Alors même que les textes insistent de plus en plus sur l'imbrication des services d'accueil et des outils d'insertion, le risque n'est-il pas de bâtir un dispositif départemental complexe et séduisant (car conçu comme complet) mais inefficace, inadapté aux publics variés dont il est très difficile de percevoir immédiatement les besoins ? Un des risques est la multiplication des offres de service sans considérer la vraie nature des besoins.

Aujourd'hui, les établissements sont de plus en plus perçus comme devant offrir à toute personne une grande variété de dispositifs d'insertion. L'accueil constitue en effet le premier jalon d'un processus d'insertion et dès cet instant, il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour engager une démarche d'accompagnement social. Cependant, les associations sont également partagées entre eux volontés : celle de développer leur structure d'accueil et celle de bien répondre aux demandes du public. On constate ainsi une certaine divergence entre la volonté politique et le terrain.

Ainsi, s'il est tout à fait louable de développer l'hébergement d'urgence ou les résidences sociales, on constate également que ce mode d'hébergement n'est pas celui qui est souhaité par la population hébergée. La mixité sociale n'est pas adaptée à tous les publics ; il faut tenir compte par exemple de la forme du bâti (le tout en un ou le tout éclaté). De plus, les personnes accueillies n'ont pas les mêmes besoins, ainsi, les personnes prêtes à sortir de la structure sont souvent contraintes d'y rester plus longtemps car elles ne sont pas solvables pour les bailleurs. Enfin, l'accompagnement social doit être repensé car, sous sa forme actuelle, il est inadapté à un certain public notamment les nombreuses personnes qui vivent en situation de précarité depuis plusieurs années.

1.4 UN PARTENARIAT A REDEFINIR.

Les identités culturelles des acteurs sont l'un des fondements du partenariat. Ainsi techniciens du logement, travailleurs sociaux, administratifs ont parfois du mal à parler d'une seule voix. D'ailleurs, la terminologie utilisée dans les échanges varie souvent selon la personne. Parfois, les

textes et les dispositifs sont mal interprétés, mal compris (un travailleur social affirme que les résidences sociales peuvent également accueillir des personnes sans-abri) ou ont deux interprétations différentes (DDASS et DDE pour les FJT). Mais ce sont aussi les définitions qui évoluent : celles du public hébergé (définition différente selon la structure d'accueil) ou les concepts (pour l'urgence par exemple, la campagne pauvreté-précarité introduit trois nuances ; les logements de l'ex-plan Périssol continuent à porter la dénomination de logements d'urgence alors que ce plan a été renommé plan d'hébergement pour les plus démunis). Enfin, le rôle des DDASS reste très flou dans les représentations que s'en font les autres partenaires.

La diversité des enjeux des acteurs est à la fois à l'origine de la démarche de partenariat et source de complexité qui nuit à ce partenariat.

Les élus locaux sont de plus en plus sensibles à l'enjeu social, tant sur le plan politique que sur le plan financier. La population des plus démunis est pour ces collectivités une source croissante de dépenses. Les élus qui ont à traiter des problèmes d'habitat ou d'aide sociale liée au logement le font avec une logique alternative de gestionnaire ou de défenseur des citoyens. Ils ont une position contradictoire : d'une part, ils demandent aux organismes bailleurs d'accueillir leur population, d'autre part, ils opposent des réticences à accepter certaines familles dans leurs communes.

L'Etat intervient en matière d'urbanisme et d'opérations immobilières par sa forte implication dans le financement des investissements. Les administrations d'Etat (Préfecture, DDASS, DDE) se situent dans une logique de gestion des fonds publics et de respect des normes législatives et réglementaires. La préfecture a un rôle majeur dans la coordination des dispositifs pour le logement social. En matière d'action sociale, les DDASS occupent un rôle de première importance. La DDE intervient quant à elle sur le volet technique. Cependant, ces deux champs peuvent être en conflit ce qui retentit sur les orientations des deux administrations et sur la qualité du partenariat.

Le Département (Conseil Général) intervient en matière d'hébergement (participation à l'hébergement d'urgence par le financement de chambres d'hôtel par exemple), dans l'accès et le maintien dans un logement et par l'accompagnement social. Le Département s'est longtemps impliqué dans ce domaine dans les années 80 puis s'est désengagé dans les années 90 alors que l'Etat réinvestissait le social.

Dans les années 80 et 90, le Conseil Général s'est déterminé des priorités en matière de logement-hébergement. Ces années correspondent à la montée de la précarité et à la mise en place progressive de la décentralisation. En outre, la prise en charge des plus démunis rencontre, dans les années 91, des limites budgétaires. Parallèlement sont publiées des lois mettant en

évidence que la répartition des compétences n'est pas figée et repositionnant l'Etat en tant que chef de projet de l'ensemble des plans à mettre en œuvre. Par ailleurs, l'optique sociale qui a prédominé au Conseil Général dans les années 80 par la mise en place de la mission sociale du PDALPD et qui a perduré grâce à un organigramme peu structuré, a été supplantée par une lecture administrative et juridique permise par une hiérarchie renouvelée. Ainsi, c'est le conjunction de ces éléments qui a amené à faire évoluer la politique.

Alors que l'Etat et le Conseil général ont engagé une collaboration fructueuse dans le cadre de l'élaboration du PDALPD et du schéma des CHRS, dans les années 1994-1995 s'amorce dans le département un nouveau positionnement des acteurs. Les conclusions de l'observation de la mise en œuvre de la loi Besson qui se dégagent au niveau national s'appliquent dès cette période au département des Yvelines³ : "l'élaboration des plans départementaux a souvent engendré des conflits entre les représentants de l'Etat et les départements, sur la base d'une rivalité des compétences et des responsabilités issues de la décentralisation" ; "il apparaît que les plans reposent souvent sur un nombre restreint de personnes qui s'investissent personnellement fortement, que leurs dispositifs administratifs et techniques sont souvent performants, mais que le portage politique est insuffisant" ; "les plans départementaux ne surmontent guère l'enchevêtrement des dispositifs ni ne combattent véritablement la création ou le maintien de filières d'accès au logement, car l'action repose en fait sur des logiques d'acteurs" ; "il y a risque de contradiction entre plusieurs demandes : on demande à l'Etat de mener une politique locale territorialisée cohérente alors qu'il ne parle pas d'une seule voix (Préfecture, DDE, DDASS) et que l'Etat "central" poursuit son approche sectorielle tant en financement et outils juridiques qu'en négociation avec les partenaires".

Près de dix ans après la création du PDL, alors que la mise en place d'une politique logement était facultative pour le Conseil Général, le département se prononce pour de nouvelles orientations : l'hébergement n'est plus une priorité. Dans une note du directeur-adjoint de la DASDY à l'attention du vice président du Conseil Général chargé de l'action sociale, on peut lire : "l'hébergement ne constitue pas une compétence du Conseil Général". Il est rappelé que l'aide sociale à l'hébergement n' a pas été décentralisée en 1983, que le PDALPD ne porte que sur le logement et non sur l'hébergement, de fait le FSL ne devrait pas intervenir pour des structures d'hébergement. Enfin, il est indiqué que c'est le PDHU et non le PDALPD qui est l'outil compétent en matière d'hébergement. Cependant "le Conseil Général peut, cependant, intervenir s'il le souhaite en matière d'hébergement", le département pourrait intervenir sur l'accompagnement social en matière d'hébergement. Le financement de l'hébergement par le FSL évite un transfert financier

³ René BALLAIN, Francine BENGUIGUI (sous la direction de), Loger les personnes défavorisées : une politique sous le regard des chercheurs, Paris, La Documentation Française, 1995, 438 p.

sur l'ASE. L'accompagnement social financé par le FSL joue un rôle de prévention et peut empêcher des placements d'enfants à l'ASE. Les critères prioritaires en matière d'hébergement pour l'utilisation du FSL en matière d'accompagnement social sont avancées dans une note du 17 février 1997 : existence d'un contrat d'occupation, bénéfice de l'aide au logement temporaire, paiement d'une indemnité d'occupation ou gratuité de l'hébergement, pas de droit de maintien dans les lieux.

Aujourd'hui encore, il est possible de mesurer cette évolution puisque les crédits du Plan départemental d'insertion PDI consacrés à l'hébergement sont en baisse constante en raison de la volonté d'intégrer progressivement dans le FSL les actions d'hébergement destinées aux RMIstes. L'incidence de ce désengagement (les actions du PDI sont financées par le Conseil Général) est donc supportée par le FSL (financement conjoint).

Les associations sont des éléments essentiels de la mise en œuvre des politiques et des dispositifs. Leur rôle en matière d'accompagnement social est primordial pour garantir l'efficacité des dispositifs. Elles sont confrontées à la question de leur financement, de nature multiple (l'association Relais Jeunes des Prés par exemple a six sources de financement, le paradoxe est que le financement obtenu pour rémunérer un travailleur social est de plus en plus utilisé afin d'obtenir des financements) et à l'équilibre des forces entre les professionnels et les bénévoles.

2. DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT AUTONOME.

Compte tenu de la diversité des structures et de la complexité du dispositif, certaines améliorations ou adaptations paraissent nécessaires afin de répondre au mieux aux besoins des personnes. Ces propositions sont le fruit d'une analyse des besoins, le diagnostic a pour objectif de tendre vers une meilleure cohérence du dispositif, une meilleure prise en charge, de façon à favoriser l'accès vers le logement autonome.

2.1 QUELQUES PROPOSITIONS D'AMELIORATION DU DISPOSITIF.

Comme cela a été exprimé dans la partie précédente, la multiplication des situations de pauvreté et d'exclusion, la répartition des compétences entre l'Etat et le Département, la création de nouveaux dispositifs d'intervention ont transformé l'environnement et le cadre d'action des structures d'accueil et d'hébergement. Ceux-ci ont été conduits à réajuster leurs missions, et à redéfinir leur place sur le territoire local en mutation. Nous avons vu également que l'étape la plus importante mais aussi la plus difficile dans ce travail est la connaissance des besoins. Difficile parce que les situations sont multiples. Fondamentale car elle permet de faire un diagnostic en

mesurant les écarts entre les besoins repérés et les réponses existantes, diagnostic duquel découleront des propositions d'action.

Alors que la DDASS est en train d'élaborer le schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion lequel apparaît l'outil privilégié de coordination et de planification en matière d'accueil et d'hébergement, il est important de réfléchir à la mise en place un instrument d'observation qui pourrait servir d'aide à la décision pour l'évolution du dispositif.

2.1.1 Mieux connaître les besoins des personnes.

Cet élément est évoqué à plusieurs reprises dans la loi du 29 juillet 1998.

2.1.1.1 Le PDALPD.

Les articles 32 à 35 de la loi du 29 juillet 1998 ont pour but d'améliorer le fonctionnement des plans départementaux. Ils comprennent des dispositions tendant à en renforcer la continuité et la qualité du contenu. L'article 33 en particulier prévoit que les besoins des personnes défavorisées doivent faire l'objet d'une évaluation quantitative et qualitative qui constituerait la base à partir de laquelle le plan sera établi. Cette disposition est de nature à renforcer l'adaptation du plan aux besoins réellement constatés dans le département. Le décret du 22 octobre 1999 précise en outre que "le plan doit comporter : une analyse des besoins des personnes et des familles ... ; une évaluation du nombre de ces personnes et familles ; les objectifs à atteindre pour assurer à ces personnes et familles la disposition durable d'un logement décent et indépendant, déterminés par bassin d'habitat ; les mesures permettant d'atteindre ces objectifs ...".

Ainsi, dans le cadre de l'élaboration du prochain plan départemental, deux consultants FORS-recherche sociale et Ville et Habitat ont mené cette étude. Les besoins des ménages ont été identifiés à travers plusieurs situations : la situation de logement des ménages à faibles ressources, les situations de mal-logement, les principaux dispositifs d'hébergement temporaire, les dispositifs de traitement des difficultés d'accès et de maintien dans le logement. Le département compte 115.000 allocataires CAF, dont 12.000 allocataires de minima sociaux. Au total, 29.000 ménages ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté (36.000 francs par an) et la majorité d'entre eux (66 %) vit dans le parc privé. Contrairement à l'intuition, la précarité n'est pas seulement localisées dans les communes de la vallée de la seine ou de l'agglomération de Versailles-St-Quentin, elle semble diffuse dans le département.

2.1.1.2 La veille sociale.

La loi du 29 juillet 1998 préconise, dans son article 157 III, la création d'un dispositif de veille sociale dans chaque département : "Dans chaque département est mis en place, à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, 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".

Le dispositif de veille sociale a trois missions :

- Evaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté ;
- Proposer une solution immédiate en indiquant l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie et organiser, sans délai, une mise en œuvre effective de cette réponse notamment avec le concours des services publics ;
- Tenir à jour l'état des différentes possibilités d'accueil dans le département.

Pour remplir cette dernière mission, les établissements concernés sont tenus de déclarer périodiquement leurs places vacantes au responsable du dispositif. Lorsqu'un établissement ou un service ne peut proposer une solution adaptée à la situation de la personne ou de la famille qui s'adresse à lui, il doit orienter cette personne vers le dispositif de veille sociale.

Le dispositif de veille sociale doit permettre d'informer, d'orienter et de tenir à jour la liste des lieux d'accueil disponibles. L'objectif est de parvenir à une meilleure coordination des acteurs de la veille sociale afin de permettre aux bénéficiaires potentiels d'être correctement et rapidement informés et orientés.

Afin de parvenir à une meilleure coordination des interventions et construire une logique de réseau, un groupe de travail a été initié par la DDASS avec la collaboration du Conseil Général. Le champ d'application du dispositif de veille sociale a été défini ainsi : Dispositif devant fonctionner 24 heures sur 24 et ce durant toute l'année. Il concerne l'accueil et l'orientation, l'alimentation, l'hébergement, les soins, le vestiaire, l'écoute sociale et psychosociale.

Le recensement des pratiques et des réponses existantes a été effectué à l'aide de questionnaires adaptés aux services et structures retenues comme pratiquant l'accueil d'urgence des publics en difficulté mais aussi aux structures qui y sont amenées de part leur implantation ou parce que ce sont des établissements ouverts 24 heures sur 24 : communes, accueils de jour, associations, commissariats, gendarmeries, casernes de pompiers, hôpitaux, SAMU, n° vert. L'enquête vise à apporter deux types d'information concernant : les besoins auxquels répond le dispositif existant ; les carences et les besoins non satisfaits. Le recensement des questionnaires est en cours.

Par ailleurs, il est prévu d'établir un répertoire recensant l'ensemble des prestations offertes sur le département. A cette fin, des fiches par commune sont en cours d'élaboration ; elles permettent d'identifier le CCAS, l'Espace Territorial de rattachement ainsi que toutes les structures présentes sur la commune et les prestations offertes (accueil, orientation, écoute et aide psychologique, vestiaire, soins, alimentation, hébergement).

2.1.1.3 Le 115.

Le 115 est le centre d'information pivot pour l'ensemble des questions d'hébergement et plus particulièrement pour les solutions d'hébergement en accès immédiat. Mais le 115 ne constitue pas le mode d'accès unique à l'hébergement, une pluralité des modes d'entrée est possible et doit être assurée. Le 115 devrait disposer au jour le jour de l'ensemble des informations actualisées sur les places en accès immédiat et permettre la visibilité de ces disponibilités.

Les évaluations entre écoutants et travailleurs sociaux des structures permettent l'accès à des places d'insertion évitant ainsi les hébergements successifs. Mais l'orientation est parfois difficile parce que la place libre n'est pas toujours adaptée à l'appelant et que les capacités d'accueil dépendent de la durée d'hébergement accordée.

Le 115 s'inscrit dans le dispositif de veille sociale qui doit être doté d'outils et de compétences de relevé et de traitement d'informations afin de mieux connaître : les caractéristiques de la population ; le nombre, l'implantation, les spécificités des réponses ; les flux d'entrée et de sortie via l'accueil immédiat. Le 115 peut être un outil d'observation des publics, des manques de réponses et des besoins. Une harmonisation inscrite dans un cahier des charges prenant en compte à la fois les besoins des financeurs et ceux des gestionnaires devrait permettre de recueillir un minimum d'informations homogènes avec un équipement et des formations adaptées à l'ensemble de la région Ile-de-France. Ces éléments seront intégrés dans le cadre de la nouvelle convention.

Il convient de définir les fonctions d'information et d'orientation. L'écoute doit être organisée de manière à répondre aux périodes de fortes sollicitations. Le traitement de l'information, l'animation et la documentation doivent être un souci permanent. Enfin, les écoutants et particulièrement ceux de nuit, souvent solitaires, doivent pouvoir bénéficier de recours et de temps de régulation.

2.1.2 Pour adapter les structures.

Au niveau régional, deux programmes d'envergure sont menés actuellement. Les actions proposées ci-dessous peuvent s'inscrire en partie dans ces plans. Premièrement, la DRASSIF est chargée de suivre l'application du plan triennal relatif à l'accueil de l'urgence sociale en Ile-de-France. Ce plan doit conduire à une augmentation de la capacité d'hébergement (d'urgence, d'insertion, temporaire et durable) et un développement de l'accueil de jour. Le dispositif d'hébergement d'urgence serait majoré afin de le porter à 6.100 places fonctionnant à l'année (contre 3.700 en 1999) et 6.850 places en période hivernale (contre 5.600 en 1999). Une extension de la capacité des CHRS est également proposée de même que le développement de résidences sociales et de pensions de famille (3 pensions de famille de 30 places sur chaque département). Le département des Yvelines verrait ainsi passer son dispositif d'accueil d'urgence à 400 places (dont 300 à l'année) d'ici 2002. L'ensemble des opérations est évalué à 20 millions pour les Yvelines. Deuxièmement, la création d'une offre de 10.000 logements en résidences sociales sur la période 2000-2004 a été programmée et constitue une des priorités du gouvernement. La répartition ainsi que la localisation ne sont pas encore déterminées.

A partir des échanges avec les partenaires ou gestionnaires d'établissement et de l'évaluation des besoins des publics, plusieurs propositions d'action pour améliorer la prise en charge des personnes par les structures d'accueil et d'hébergement peuvent être avancées :

- Améliorer la prise en charge des publics accueillis par rapport aux besoins repérés et la répartition géographique de l'offre d'accueil :
 - Il s'agit d'organiser l'accueil des enfants (en particulier ceux de moins de 3 ans) dans le respect du droit à une vie familiale, en évitant la séparation des familles et dans l'objectif de prévenir les ruptures familiales. Un protocole de fonctionnement entre l'Etat et le Conseil Général portant sur l'organisation d'une concertation régulière entre les services (ASE notamment) et les établissements pourrait être rédigé.
 - en renforçant le dispositif de la coordination de l'urgence (115, veille sociale).
 - en créant des accueils de jour spécifiques : pour les sans-abri, pour les femmes victimes de violence (et pour les jeunes éventuellement, ceux-ci pouvant également s'adresser à d'autres structures).
 - en mettant en place un dispositif de réponse immédiate et d'orientation. Celui-ci pourrait être un service d'accueil et d'orientation SAO ou un hôtel social. L'objectif est de répondre immédiatement à une demande en hébergeant la personne pendant une courte durée permettant de faire un diagnostic puis de l'orienter vers l'établissement le plus adapté. Pour

couvrir l'ensemble du département, il serait souhaitable de disposer d'une structure par arrondissement.

- en augmentant la capacité du dispositif d'hébergement d'urgence (et notamment du nombre de places disponibles à l'année)
 - en améliorant et en renforçant l'accueil des jeunes en CHRS. Le seul CHRS accueillant des jeunes a dû être fermé cet été ; il est important de conserver ces places et d'ouvrir une nouvelle structure.
 - pour certains publics, les structures existantes ne sont pas adaptées. D'autres formes d'hébergement pourraient être expérimentées par exemple la pension de famille pour les jeunes ou pour grands marginaux. Structure plus petite, elle pourrait permettre de faciliter le travail social et donc de dynamiser un parcours d'insertion.
- Redéfinir les missions des CHRS
 - la DDASS est garante de la bonne application des missions des CHRS. Elle doit se doter d'outils de suivi et d'évaluation. Entre autre, il est important d'organiser un dispositif d'accueil et d'orientation et d'harmoniser les pratiques d'admission. Les demandes pourraient ainsi être centralisées et l'admission de la personne vers tel CHRS ou autre établissement décidée au sein d'une commission après discussion entre les partenaires.
 - Développer des réponses en terme de logement autonome et adapté : Il s'agit certainement de l'objectif le plus difficile à mettre en œuvre. Le département manque de logements sociaux et de logements à bas loyer pour les personnes ayant des revenus modestes. Cette action vise d'une part à trouver des logements, d'autre part à solvabiliser les personnes. Ceci pourrait être mené en lien avec le PDALPD :
 - en sensibilisant les élus et les bailleurs aux problèmes de logement, en favorisant les baux glissants ... en intervenant auprès des différents acteurs afin de solvabiliser les personnes (par exemple, pour les jeunes, mise en place d'un dispositif partenarial spécifique d'aide à la personne utilisant les fonds existants (allocation ASE, FDAJ, FSL, CAF) ; mise en réseau de l'offre et de la demande ...).
 - Améliorer les relations entre les partenaires départementaux
 - Intégrer le schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion dans le PDALPD ; rédiger un protocole de fonctionnement avec les diverses institutions ; renforcer les relations avec le secteur psychiatrique.

- coordonner l'urgence :
 - redéfinir et renforcer la mission de coordination et d'animation du dispositif 115 ; dynamiser l'animation du réseau des structures d'accueil de jour et de nuit ; former les bénévoles ; diffuser un guide (cf. 2.1.1 veille sociale et 115).

- Organiser le suivi et l'évaluation :
 - Mettre en place un guide sous formes de cartes répertoriant les structures existantes de façon à avoir une vision globale du dispositif d'accueil et d'hébergement et pouvoir identifier rapidement les carences ou excédents sur un territoire donné.
 - Mettre en place un comité chargé de coordonner et d'assurer le suivi du schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. Il interviendra dans le suivi et l'évaluation des actions, pour maintenir la dynamique engagée, dans l'évaluation des besoins et les écarts entre l'offre et la demande, dans la réflexion sur les certains thèmes (urgence ...), dans la coordination entre les structures. Cette instance ne doit pas être une instance supplémentaire qui pourrait faire doublon (cf. 2.1.3).

2.1.3 Améliorer l'articulation entre les dispositifs et développer le partenariat.

Il est possible d'identifier trois outils.

Le schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion actuellement en cours d'élaboration prend en considération l'ensemble des dispositifs existants (ALT, CHRS, accueil de jour ...) et doit définir les modalités d'une meilleure coordination entre services et établissements. Il a pour finalité le renforcement de l'efficacité, en terme d'insertion, des réponses offertes aux personnes et aux familles menacées ou en situation d'exclusion. Pour y parvenir, il doit prendre en compte l'ensemble des dispositifs concernés et associer de nombreux partenaires. Il s'agit d'un des objectifs stratégiques prioritaires des services déconcentrés. Englobant tout le champ de l'urgence sociale, le schéma est une réponse, territorialement cohérente, en terme :

- de prévention de l'exclusion, d'accueil immédiat évitant l'aggravation des ruptures, de prise en charge restauratrice des droits et des liens sociaux et économiques fondamentaux, d'accompagnement ;
- de coopération des acteurs allant de l'accueil immédiat des personnes à une existence autonome ;
- de coordination entre les différents décideurs et financements sur des problématiques communes ;
- d'encadrement, de soutien et de suivi des actions mises en œuvre.

Le guide méthodologique de la DAS présente le schéma comme "un référentiel, une dynamique et un instrument d'aide à la décision". La circulaire du 10 septembre 1999 précise que "l'élaboration du schéma doit être l'occasion, dans l'esprit de la loi du 29 juillet 1998, de renforcer la coordination des interventions. Cela nécessite de resituer chacune des actions dans une finalité d'ensemble afin d'assurer toutes les complémentarités nécessaires, notamment par une mutualisation des moyens".

Cela implique notamment de mieux définir les commandes de l'Etat dans ces différents champs pour répartir les moyens alloués aux besoins évalués, pour corriger d'éventuelles disparités injustifiées ou afin d'accompagner les évolutions nécessaires des structures et des dispositifs. Cette dynamique partenariale articulant les logiques publiques, institutionnelles et associatives repose sur une série de diagnostics partagés ; elle doit donc aboutir à un repositionnement des missions de chacun : de la DDASS et de la DDE notamment qui sont toutes deux compétentes en matière d'hébergement-logement, du Conseil Général (au regard de sa compétence générale d'aide aux familles), des communes (qui souvent opposent une certaine résistance à l'accueil de sans-abri), des associations qui doivent également dépasser leur logique de territoire.

Le PDALPD est un autre outil de coordination. La loi du 29 juillet 1998 et le décret du 22 octobre 1999 prévoient l'intégration du Plan pour l'hébergement d'urgence (PDHU). L'articulation était déjà prévue par les textes, elle est donc renforcée ce qui doit permettre de mieux assurer la passerelle entre les deux types d'actions quand elles concernent successivement les mêmes personnes. Par ailleurs, une meilleure organisation du dispositif de l'Ile-de-France est prévu par la loi : la conférence régionale de logement social qui a pour vocation d'harmoniser au niveau régional les politiques du logement serait chargée d'assurer la coordination des plans départementaux.

Enfin, le comité de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions qui doit être institué dans le département (art. 155 de la loi du 29 juillet 1998) apparaît également comme une opportunité de rapprochement des différents partenaires (services de l'Etat, collectivités territoriales, conseils et comités départementaux ...). Le comité "établit un diagnostic des besoins et examine l'adéquation à ceux-ci des différents programmes d'action ... Il formule toute proposition visant à favoriser le développement et l'efficacité des politiques correspondantes dans le département, à renforcer la cohérence des différents programmes ... et à assurer une meilleure coordination de leur mise en œuvre ...". Ce comité pourrait être issu de l'actuel comité de pilotage de la CIIAF (commission inter-institutionnelle des aides financières mise en place dans le département des Yvelines et préfigurant la CASU dans les autres départements).

2.1.4 Le service Lutte contre l'exclusion à la DDASS.

La DDASS est chargée d'élaborer le schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion qui a pour finalité de renforcer la coordination entre les services et les établissements et veiller à la cohérence du dispositif.

Cette démarche doit également être transposée au sein de l'administration. Le service Lutte contre l'exclusion de la DDASS doit saisir cette occasion pour constituer une cellule hébergement-logement.

La fusion de plusieurs bureaux actuellement séparés (secteur hébergement + secteur logement) est logique tant les deux secteurs s'interpénètrent. Nous avons vu que l'imbrication est réelle : par les structures (même gestionnaire), les dispositifs ou les financements. De plus, la terminologie est trompeuse. Ainsi, le logement dont il est question ici n'est pas le logement autonome et durable mais surtout le logement temporaire qui a été identifié tout au long de ce mémoire à de l'hébergement.

Cette fusion des services ainsi regroupés autour d'une mission commune devrait faciliter la communication, l'échange d'informations, la connaissance des dispositifs (notamment par le croisement indispensable des statistiques) et favoriser le partenariat. La présence de personnel administratif et de personnel social devrait, dépassant la divergence de culture, être un atout important.

Ce réaménagement s'inscrit également dans une logique de modernisation des services de l'Etat à laquelle adhère la DDASS des Yvelines puisque celle-ci participe activement à la mise en œuvre du projet territorial de l'Etat et a récemment présenté son propre plan d'action triennal.

2.2 DE L'ACCES AU LOGEMENT.

La tendance actuelle est au développement de l'accueil d'urgence. Si la prise en charge de l'urgence s'impose comme une priorité dans tous les départements, il s'agit aussi de ne pas la substituer à la pratique essentielle de l'individualisation.

Le rôle de la DDASS se définit ainsi par une gestion cohérente et évolutive des dispositifs dont il a la maîtrise d'ouvrage et par le développement d'un partenariat avec les différents acteurs et la recherche d'une coordination optimale avec les autres dispositifs. La question est certainement celle du sens et de la cohérence d'ensemble du dispositif d'accueil et d'hébergement. Sans une

intervention forte et coordonnée des services de l'Etat, Le dispositif d'accueil et d'hébergement ne peut constituer le premier pas vers une réinsertion sociale.

De tels objectifs peuvent paraître difficiles à atteindre mais dans un contexte de multiplication des dispositifs et des partenaires, et au vu de la situation des personnes, ils sont un préalable à une action efficace et rationnelle.

Les dispositifs d'aide à l'hébergement ainsi que les allocations de logement (APL, ALF et ALS) se sont développés dans un but d'insertion ou pour solvabiliser les personnes pour leur permettre d'accéder à un logement. Pour cela, le dispositif d'accueil et d'hébergement doit absolument s'articuler avec toutes les politiques d'insertion.

Parmi les droits fondamentaux qu'elle entend protéger, La loi du 29 juillet 1998 retient le droit au logement en lui accordant une place prééminente, tirant parti de presque dix ans de mise en œuvre d'une législation spécifique destinée à assurer un logement aux personnes défavorisées, essentiellement en améliorant les dispositifs existants.

Fondée sur un droit au logement que le juge constitutionnel a peu à peu stabilisé comme un « objectif à valeur constitutionnelle » et organisée dans un dispositif d'action qui intègre l'ensemble des acteurs publics et privés pour l'élaboration d'une planification destinée à orienter l'action collective, la politique d'accès au logement pour les personnes défavorisées se déploie en un ensemble d'instruments qui empruntent trois directions :

- - il convient tout d'abord de mobiliser une offre de logements adaptés aux besoins et aux capacités des ménages concernés ;
- - il est nécessaire ensuite d'assurer à ces mêmes personnes un suivi et de leur fournir aides et accompagnement pour qu'ils puissent accéder peu à peu à un logement de droit commun ;
- enfin, dans une logique préventive, il faut protéger les personnes qui, disposant d'un logement, sont menacées d'en être privées.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, périodiques :

- L'exclusion ; Gilles LAMARQUE, Que sais-je ? , PUF 1995.
- Le logement des personnes défavorisées, ASH supplément au n°2158, mars 2000.

Articles :

- Les déséquilibres internes entre les territoires franciliens ; Jean-Pierre DUFAY, Pouvoirs locaux n°40, janvier 1999, 74-81.
- Les publics du logement très social ; E. MAUREL, Informations sociales N°77, 56-67
- L'exclusion du logement : l'état des connaissances sur les situations, les populations concernées et les facteurs « excluants » ; Didier VANONI, Fanny LAINE, Recherche sociale n°151, juillet-septembre 1999, 4-34

Rapports, documents de travail :

- Rapport sur le problème de l'accueil et de l'hébergement dans le département des Yvelines ; Cabinet ERIES, 1993.
- Schéma départemental des CHRS, 1995.
- Guide méthodologique pour l'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ; Direction de l'Action Sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, janvier 1999.
- Connaître les exclusions du logement Guide méthodologique ; Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC), Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, mai 1999.
- Bilans des campagne pauvreté-précarité.
- Rapport d'activité 1999 et orientations 2000 du PDL.
- Evaluation de l'ALT dans les Yvelines ; Ville et Habitat, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Caisse Nationale des Allocations Familiales, janvier 2000.

Etudes :

- Hébergement social : environ 35000 adultes et enfants sans logement sont hébergés en établissement ; DREES, Etudes et Résultats N°10, mars 1999.
- Les personnes hébergées par les CHRS : des hommes et des femmes en grande difficulté sociale ; DREES, Etudes et Résultats N°29, août 1999.
- Les allocataires des minima sociaux en 1998-1999 ; DREES, Etudes et Résultats N°67, juin 2000.

- Etudes sur les sans-abri à Paris ; Cahiers de Chaligny, Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé, Mairie de Paris, janvier 1998.

Mémoires :

- Rôle et place de l'Etat en matière de veille sociale et d'hébergement, dans le cadre du schéma CHRS 2ème génération ; Guillaume BLANCO, 2000, IASS 1998-2000.
- La politique de l'hébergement dans le département des Yvelines (1978-1997), Marie-Christine GUILLET, DSTS-Maîtrise AES, août 1997.
- Le logement des personnes les plus démunies : quelle démarche transversale et quel partenariat ? ; Violène MERLIN, février 1995, IASS 1993-1995.