



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**AMÉLIORER L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES SANS
ABRIS PAR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE
STABILISATION**

Thierry GOUY

CAFDES

2007

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
A/ EVOLUTION DU CADRE DE L'ACCUEIL D'URGENCE.	
<u>1- UN SECTEUR D'HEBERGEMENT EN CONSTRUCTION.</u>	8
1-1 Le statut des occupants distingue le logement de l'hébergement.	8
1-2 la définition de l'urgence.....	8
1-3 La loi de lutte contre les exclusions de 1998 a fixé le cadre de la veille sociale.....	9
1-4 Tous les départements métropolitains sont dotés d'un 115 dont la gestion est départementalisée.	9
1-5 L'hébergement proposé aux sans-abris est exclusivement précaire.....	10
1-6 L'hébergement d'office n'est pas une réponse adéquate face au refus de certains sans-abris.....	10
1-7 Le dispositif pose le problème de son adaptation permanente à l'évolution des besoins.....	11
1-8 Le dispositif d'hébergement est il un filet de protection efficace ?	11
1-9 Une difficulté à maîtriser les flux et déplacements des personnes sans abris, mais une concentration dans les grands centres urbains.	12
1-10 Le logement en chiffres: exclusions et inégalités.	13
1-11 Le logement est le premier poste de dépenses des ménages.	14
<u>2- LA SONACOTRA (ADOMA) OCCUPE UNE PLACE A PART DANS L'EVENAIL DES SOLUTIONS OFFERTES. AUX PLUS DEMUNIS.</u>	15
2-1 ADOMA tient une place particulière dans les dispositifs d'urgence.	15
2-2 Le statut d'ADOMA ex SONACOTRA, outil privilégié de l'Etat.	15
2-3 1957-1970 : Contre les bidonvilles, des logements décents et les FTM (foyers de travailleurs migrants).	16
2-4 Bilan ADOMA sur les 5 dernières années.	16
2-5 Le contrat d'objectif 2005-2010 entre l'Etat et ADOMA.	17
B/ LA PLACE ET LA MISE EN ŒUVRE DES CENTRES DE STABILISATION	
<u>1 DE L'URGENCE A LA STABILISATION.</u>	19
1-1 L'hébergement de stabilisation se situe entre le dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion.	19
1-2 Le rapport de la médiatrice Agnès de FLEURIEU du 9 août 2006.	20
1-3 Le plan d'action renforcé dans le cadre de la programmation pluriannuelle (2005 – 2009).	21

1-4 Un plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence.	22
1-5 État des lieux du logement dans les Yvelines.	22
1-6 Conséquence de la mobilisation des places en stabilisation sur la gestion locale du 115.	23
2- OUVERTURE DU CENTRE DE STABILISATION DE BURES.	24
2-1 L'établissement n'est pas rattaché au PDALPD, d'où une logique d'établissement qui prévaut sur une logique de dispositif.	25
2-2 Organisation du centre : les conditions d'accueil.	25
2-3 L'effectif accueilli au centre de stabilisation est déjà l'objet d'une première sélection.	26
2-4 Les ressources humaines souffrent d'une insuffisance en personnels sociaux.	28
2-5 Les solutions de reclassement doivent tenir compte des faibles ressources des publics et de la solvabilisation de leur budget.	29
3- CARACTERISTIQUES DU PUBLIC EN DEMANDE D'HEBERGEMENT.	29
3-1 La population accueillie dans les centres d'hébergement d'urgence tend à s'élargir et à se modifier.	29
3-2 Du SDF au sans-abri.	30
3-3 La discrimination positive ou comment inverser la charge de l'humiliation.	32
3-4 Analyse des besoins et des attentes des publics en difficultés au centre de BURES.	32

C/ PROMOUVOIR LES PARCOURS RESIDENTIELS DES MAL LOGES

<u>1- LE ROLE DE L'ETAT.</u>	35
1-1 La politique générale de l'aide au logement et les délégations des compétences.	35
1-2 Le 1 % logement et la Caisse des Dépôts et Consignations : Une mission d'intérêt général.	36
1-3 La solvabilisation de l'accès au logement : aides à la personne, aides fiscales.	37
1-4 L'effet de levier promotionnel. Les différents volets de l'accession à la propriété.	38
1-5 La politique de la Ville.	38
<u>2- DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE A L'INSERTION DES SANS ABRI : DES OUTILS POUR GERER LES FLUX.</u>	40
2-1 Les dispositifs d'hébergement et d'insertion sociale.	40
2.2 Le rôle fondamental du secteur associatif.	41
2.3 La place particulière de la résidence sociale.	42
2-4 les passerelles entre l'hébergement et le logement : les dispositifs transitoires.	44
2-5 Le fond de solidarité logement, la sous location et bail glissant, l'Allocation Logement Temporaire.....	44
2-6 Solvabilisation du budget logement et impact du coût de l'accompagnement social sur le logement.	46

D/ PROPOSER DES AXES STRATEGIQUES POUR LA REALISATION DE PROJETS DE VIE PERSONNALISES DES RESIDANTS ET LA PERENNITE DU CENTRE.

<u>1- LE CADRE DE REALISATION DES PROJETS DE VIE PERSONNALISES.</u>	48
1-1 Méthodologie de projet. Construire un projet éducatif.	48
1-2 L'insertion est-elle la finalité de la démarche d'intervention sociale ?	49
1-3 Adapter des contenus aux problématiques rencontrées.	49
1-4 Responsabiliser et rendre autonome chaque personne qui a un besoin en matière de santé et de prévention.	50
1-5 Mise en œuvre du droit de l'usager.	50
1-6 L'élection du 25 juin 2007 au conseil de la vie sociale.	52
<u>2 PERSPECTIVES DES CENTRES DE BURES ET DE GARGENVILLE.</u>	53
2-1 Comment les logements sociaux sont-ils attribués ?	53
2-2 Des situations de relogement opportunes, opérées au cas par cas.	54
2-3 Les marges de progression pour l'usager.	55
2-4 Maintenir un niveau de cohérence de l'environnement et du partenariat.	56
2-5 Profils des personnels, modalités de recrutement et de formation des personnels.	58
<u>3 PERENNISER LES CENTRES DE STABILISATIONS GRACE A L'EVALUATION.</u>	60
3-1 Réflexion sur une démarche d'évaluation après 6 mois de fonctionnement.	60
3-2 Que dire sur le plan de la cohérence territoriale.	62
3-3 Réflexions sur le portage du projet par ADOMA.	63
3-4 Sur la conduite du management au sein de l'établissement.	64
3-5 Perspectives budgétaires.	66
3-6 De la fiche navette à la fiche d'évaluation.	67
CONCLUSION.	71
ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.	75
LISTE DES ANNEXES.	77

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

AFAQ : Association Française pour l'Amélioration et le management de la Qualité
AGLS : Aide à la gestion locative sociale
ALT : Aide au logement temporaire
ALF : Allocation de logement familiale
ALS : Allocation de logement à caractère social
APL : Aide personnalisée au logement
ASI : Appui social individualisé
ASLL : Accompagnement social lié au logement
AVA : Atelier a la vie active
CADA : Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile
CAF : Caisse d'allocations familiales
CASF : Code de l'action sociale et des familles
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCAS : Caisse centrale d'action sociale (Comité d'Entreprise de l' EDF)
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CHRS : Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CHU : Centre d'hébergement d'urgence
CIL : Comité inter professionnel pour le logement
CILE : Comité interministériel de lutte contre l'exclusion
CMU : Couverture maladie universelle
CROSMS : Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale
DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DGAS : Direction générale de l'action sociale
DREES : Direction de la recherche et des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
FNAL : Fond nationale pour l'aide au logement
FSL : Fonds solidarité logement
HLM : Habitations à loyer modéré
IGAS : Inspection générale de l'action sociale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
LOCAPASS : Système de garantie contre les impayés de loyers (assurance)
PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLUS : Prêt locatif à usage social
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
PLH : Programme local de l'habitat
RMI : Revenu minimum d'insertion
SAMU : Service d'aide médicale urgente
SEM : Société d'économie mixte
UESL : Union économique et sociale pour le logement

INTRODUCTION

L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger.

« Qui peut être assuré que lui-même, un de ses enfants ou un de ses proches n'aura pas à faire face un jour à une situation d'urgence, qu'elle résulte d'une rupture familiale, d'une expulsion consécutive à la dégradation de sa situation financière ou de toute autre cause ? », demande le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son dixième rapport de décembre 2004.

L'hébergement d'urgence concerne en premier lieu des personnes désocialisées, souvent considérés comme inaptes au travail, à la gestion d'un budget et à l'entretien d'un logement. Il leur offre une perspective d'insertion. Mais la population accueillie tend à s'élargir et à se modifier d'année en année.

La situation des personnes vivant à la rue et qui pour certaines d'entre elles, ne sont plus en mesure de formuler une demande d'aide, se trouve particulièrement aggravée. La crise urbaine et sociale se révèle une des causes de ce mal qui s'accroît. Elle est particulièrement accentuée dans les quartiers où sont relégués ceux qui n'ont pas le libre choix de leur logement. Grâce aux bénévoles et à l'aide accrue de l'Etat qui s'efforce de faire face à la pression des besoins, la mobilisation reste forte. Malgré cela nous vivons aujourd'hui une situation de crise de l'hébergement et du logement.

Or, un gouffre existe entre l'hébergement et l'accès au logement identifié dans l'imaginaire collectif au logement HLM. Avoir un droit à l'hébergement ne donne pas un droit au logement. Le droit au logement implique l'accès des personnes qui ne sont pas en mesure de couvrir par elles mêmes des charges même résiduelles de logement.

Présents dans les rues et les lieux publics, les sans abris sont devenus une image visible par tous. Ils sont filmés par les caméras de télévision. Le sans abri est souvent assimilée à l'image du vagabond alcoolisé et répugnant, craint et stigmatisé. Il renvoie à un constat d'échec de la société. On ne peut appréhender de la même façon la personne qui tout en étant à la rue depuis longtemps s'est aménagé un abri de fortune de celui qui vit de façon erratique en appelant le 115 chaque jour, ni de celui qui dort en vrac sur le trottoir. On ne peut pas non plus inclure dans ces catégories, les personnes admises dans les CHRS, les maisons relais. L'accueil dans les résidences sociales, théoriquement temporaire, marque une étape importante en terme de protection du logement, plus proche du logement social ordinaire.

Les centres de stabilisation ont pour vocation de relayer l'urgence en accueillant sans limitation de durée, un public en danger de grave exclusion.

Le centre de stabilisation de BURES (1) est ouvert depuis le 16 avril 2007 et je comprends d'emblée toute la difficulté d'identifier clairement ces publics. D'où viennent-ils, quelles sont leurs aspirations ? Comprendre la cohérence de leur trajectoire et de leur

1 Le centre est situé dans les Yvelines, proche de POISSY, à une quarantaine de kilomètres de PARIS

devenir requiert une approche délicate et une mise en confiance. Cette population semble se déplacer au rythme des saisons et se reconcentrer ensuite au cœur des grands centres urbains. Personnes issues de l'immigration, familles en rupture, jeunes festivaliers, femmes victimes de violences conjugales, victimes de discrimination ou de l'exclusion sociale, mais aussi ce monde de la rue ancré dans une marginalité, telle qu'elle résiste à l'offre de la plus élémentaire assistance.

L'exclusion du logement des plus défavorisés qui se réfugient dans l'habitat indigne, au mieux dans l'hébergement temporaire ont conduit l'Etat à encadrer davantage les politiques publiques qu'il mène.

La crise actuelle du logement va au delà du simple phénomène de l'urgence. Elle est également due à une décennie de construction insuffisante de logements sociaux.

L'existence d'une crise aiguë mais paradoxale du logement, alors que le marché et le développement de l'offre immobilière sont au plus haut, pose un certain nombre de questions.

Les gouvernements ont fait voter depuis 10 ans de nombreuses lois pour améliorer les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion. Parallèlement l'accès au logement social s'est enrichi d'un droit substantiel, voire contraignant pour les maîtres d'ouvrage, établissements publics collectivités ou promoteurs.

En revanche, le niveau de fluidité qui semblerait permettre de résoudre la crise du logement et par voie de conséquence celle de l'hébergement reste faible. Quelle en est la cause ? La décentralisation et la politique de la ville, voire le rôle de l'Etat pèsent inégalement pour rendre équitable et adéquate l'offre d'hébergement et la réalité du terrain. Ce découpage est-il cohérent ?

Le droit à l'hébergement n'a d'opposable qu'un faible risque de non assistance à personne en danger. Le droit au logement, quant à lui, protège et inscrit celui qui en bénéficie dans un itinéraire de progrès mais qui reste peu accessible ou lisible. Les attributions de logements et les droits réservataires représentent un ensemble confus, que je tenterais de schématiser.

Les personnes sans abris stagnent dans des registres précaires tout en réprouvant convois et dortoirs voire simplement la cohabitation des compagnons d'infortune. Curieusement, elle ne craint pas de retourner à la rue. Serait elle plus en sécurité en pleine vue ?

La DASS de PARIS finance en banlieue des hébergements de stabilisation qui décongestionnent les centres d'urgence saturés, mais rassemble plus loin, les personnes afin de mieux les orienter. Les centres de stabilisation rentrent dans la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux. L'ensemble des dispositions relatives à ce type d'établissement s'applique à son sujet et particulièrement celles instaurées par la loi du 2 janvier 2002 de rénovation sociale, notamment en matière de droit des usagers.

ADOMA, société d'économie mixte à capital majoritaire de l'Etat, gère des foyers migrants et notamment des résidences sociales. Outil privilégié de l'Etat, la société développe également des maisons relais, des aires d'accueils pour les gens du voyage, des CADA. ADOMA étend un peu plus son champ d'action en s'ouvrant au secteur social et médico social, avec la création des centres de stabilisation, mais son approche est d'abord gestionnaire. Etablissement para public, c'est une administration relativement centralisée, voire bureaucratisée, mais très efficace dans la gestion locative à bas coûts. Passer de cette approche gestionnaire à une approche de méthodologie de projet directement dérivée du secteur social est une expérience inédite à laquelle j'ai choisi de coopérer.

Directeur du sixième centre de stabilisation ouvert et géré par l'organisme ADOMA, le second dans les Yvelines, je me propose, dans ce mémoire, de mieux identifier et comprendre les mécanismes des dispositifs d'urgence et les aspirations du public auquel il s'adresse.

Tout en décrivant dans une première partie le contexte politique et social du traitement de l'hébergement d'urgence, j'analyserai le processus de création de ce nouveau type de centre d'hébergement.

Comment cette nouvelle action s'intercale t-elle au sein des autres dispositifs de l'hébergement d'urgence et de l'accession au logement, dans le cadre des politiques publiques. Quel public y est accueilli. Ce sera l'objet de ma deuxième partie.

En troisième partie, je présenterai le rôle de l'Etat, son articulation avec les collectivités locales et les établissements publics, puis je dresserai l'inventaire des outils existants qui concourent à la promotion des parcours résidentiels du logement.

Enfin en quatrième point je tenterai d'appréhender la marge de progression offerte aux usagers et la définition d'axes stratégiques de management et de développement.

A/ EVOLUTION DU CADRE DE L'ACCUEIL D'URGENCE.

1- UN SECTEUR D'HEBERGEMENT EN CONSTRUCTION.

1-1 Le statut des occupants distingue le logement de l'hébergement.

Il existe en France une multiplicité de dispositifs qui vont en simplifiant, de l'hébergement d'urgence (une à plusieurs nuits) au centre d'hébergement et de réadaptation sociale (une ou plusieurs semaines) au logement d'insertion (quelques mois), au logement temporaire sous loué par un organisme social, pouvant déboucher sur un logement définitif.

Le contexte d'hébergement est différent de celui du logement qui évoque des droits et un niveau de protection plus large. L'hébergement renvoie à la gratuité du droit d'usage, la dépense prise en charge par la collectivité et la participation financière de l'hébergé.

L'hébergement est assimilé aux « structures d'hébergement collectif » tandis que la notion de logement renvoie à la cellule d'habitat de la famille. On notera aussi le caractère temporaire et l'inconditionnalité de l'hébergement en opposition à la sélectivité du logement durable.

En revanche le logement évoque un contrat, le paiement d'un loyer, des normes de construction.

L'hébergement se trouve ainsi parfois employé dans un sens très large, depuis le dortoir dont les lits doivent être libérés à 8 heures le matin jusqu'à la pension de famille plus connue sous le nom de « maison relais ».

1-2 la définition de l'hébergement d'urgence.

L'hébergement d'urgence a pour but d'assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion. La mission des centres d'hébergement d'urgence est donc d'accueillir les personnes sans domicile fixe pour une courte durée, d'évaluer leur situation, de les aider dans leurs démarches d'accès aux droits et de les orienter vers une structure d'insertion.

Ce dispositif compte actuellement plus de 90000 places d'hébergement d'urgence, des équipes mobiles (maraudes) qui vont à la rencontre des sans abri, la gestion du n° d'appel « 115 » ainsi que des lieux d'accueil de jour.

En hiver, des places supplémentaires sont mises à disposition.

Le devoir d'assistance à personne en danger est contrarié par le droit des personnes à disposer d'elles même. En 1994 la loi interdit le ramassage systématique des personnes sans abris et le vagabondage cesse d'être un délit. Après la création en 1995 du SAMU social, il est devenu plus difficile sans aucun moyen coercitif de préserver jusqu'à la vie des personnes en danger évident, consciente ou non de leur état.

On définit l'hébergement d'urgence comme une réponse à une mise à l'abri immédiate et de courte durée, dépannage ponctuel, squat, tente, avant l'entrée dans un autre type de logement.

Ce type d'accueil renvoie à des besoins nouveaux nés des évolutions sociétales : emploi devenu rare pour tous et presque inaccessible aux personnes sans qualification, multiplication des ruptures familiales, urbanisation de la pauvreté, immigration, ségrégation urbaine, discrimination, marginalité extrême.

1-3 La loi de lutte contre les exclusions de 1998 a fixé le cadre de la veille sociale.

La loi de 1998 a demandé aux préfets d'organiser la veille sociale dans chacun des départements.

Le schéma de principe est simple : un service d'accueil et d'orientation est chargé d'orienter les personnes en détresse vers des réponses adaptées ; sa vocation, comme celle du dispositif, va au-delà des seuls besoins d'hébergement puisqu'elle concerne l'ensemble des situations d'urgence ; ce service reçoit les appels provenant d'un numéro de téléphone gratuit destiné aux personnes en détresse ainsi qu'aux intervenants sociaux et aux particuliers; des équipes mobiles peuvent être mises en place pour aller au devant des personnes les plus marginalisées qui, pour diverses raisons, ne sont pas en mesure d'exprimer une demande ; obligation est faite aux structures d'hébergement de signaler leurs places libres afin de mettre le service en situation d'orienter effectivement toute personne à la rue vers une offre d'hébergement.

1-4 Tous les départements métropolitains sont dotés d'un 115 dont la gestion est départementalisée.

Dans son bilan de l'application de la loi de lutte contre l'exclusion établi en 2003, l'IGAS constate que tous les départements métropolitains sont dotés d'un 115, et que les SAMU sociaux se sont considérablement développés.

Les SAMU sociaux se sont multipliés dans les départements dont l'urbanisation attire une population de passage ou sans domicile et justifie une démarche consistant à aller vers des personnes qui, d'elles-mêmes, ne s'adressent pas aux services ou lieux fixes d'accueil. Ces équipes mobiles sont actuellement au nombre de 80 (au minimum, car toutes les équipes pratiquant la « maraude » ne sont pas répertoriées comme SAMU sociaux). En 2000, il en existait 50. Désormais, 59 départements disposent de ce service. La moitié environ de ces équipes sont gérées par la Croix Rouge Française. Les équipes professionnelles sont rares. Elles fonctionnent plutôt avec le concours de bénévoles comme c'est le cas à la Croix Rouge Française.

Le signalement des places disponibles est le plus souvent restreint à une partie des places, celles qui sont étiquetées « urgence ». Les places en CHRS se libèrent à un rythme très lent qui, joint aux règles d'admission, ne favorise pas leur intégration par le 115. C'est pourquoi beaucoup d'entre eux s'acquittent de leur obligation de participer à

l'urgence en y affectant une partie identifiée de leurs capacités d'accueil. Ces places sont alors attribuées pour des séjours de courte durée et leur libération est signalée au 115.

Ces dispositifs d'orientation offrent une cohérence territoriale, mais malgré l'intention affichée de réinsertion, ils n'ont aucune ambition de suivi et de projet. Ils peuvent parfois conduire à des prises en charges opportunes au sein des structures d'accueil.

1-5 L'hébergement proposé aux sans-abri est exclusivement précaire.

Toute l'offre d'hébergement accessible aux sans-abri est constituée de structures d'accueil de courte durée : soit uniquement la nuit, soit quelques jours. Le sans-abri orienté par le 115 sera le plus souvent accueilli par un centre dit « d'urgence » pour une nuit et renvoyé dehors le matin. Selon les structures et l'organisation locale du dispositif, il pourra éventuellement demander à bénéficier d'une admission pour plusieurs nuits. Cependant dans certains centres il devra, pour revenir la nuit suivante, avoir à nouveau composé le 115, avec les difficultés d'encombrement des lignes téléphoniques, mais aussi la surcharge de travail pour les « écoutants ».

Les sans-abris passent donc en permanence de la rue à l'hébergement, de l'hébergement à la rue et d'une structure d'hébergement à une autre. L'enquête de l'INSEE en 2001 nous donne quelques indications sur cette errance. Les personnes à la rue ou occupant un abri de fortune le jour de l'enquête déclarent avoir fréquenté le dispositif d'hébergement un mois et demi en moyenne au cours de l'année écoulée. Celles qui dormaient dans un centre avec départ obligatoire le matin déclarent avoir été hébergées 4 mois.

« 20% des personnes hébergées dans des centres avec départ obligatoire le matin y habitent depuis plus de 3 mois, 5% depuis plus de 2 ans ».

1-6 L'hébergement d'office n'est pas une réponse adéquate face au refus de certains sans-abris.

Une des questions posées est celle des refus d'hébergement par les sans-abris eux-mêmes. Certains d'entre eux, même par grand froid, et même lorsque la maraude vient jusqu'à eux pour tenter de les convaincre, refusent d'être conduits dans un centre.

Pour les autorités, la tentation est alors forte de procéder d'office au « ramassage » des sans-abris pour les conduire dans des lieux d'accueil, au nom du danger encouru. Cette tentation va à l'encontre de toute la démarche engagée depuis une dizaine d'années autour de la création des Samu sociaux. Outre l'atteinte au droit des personnes qu'elle représente, elle risque de saper toute la confiance patiemment établie avec eux par les intervenants.

1-7 Le dispositif pose le problème de son adaptation permanente à l'évolution des besoins.

Le dispositif doit assurer un accueil inconditionnel, ce qui suppose des structures ouvertes à la diversité des publics, mais il doit aussi proposer à chacun une perspective d'évolution, ce qui nécessite des modalités d'intervention adaptées. Ce n'est évidemment qu'au plan local que cette mise en cohérence peut être définie. Elle est facilitée lorsque les modalités d'accueil de premier niveau sont de qualité : l'hébergement en urgence dans des chambres individuelles, dans une structure disposant de travailleurs sociaux, pose évidemment moins de problèmes de cohabitation entre catégories de publics.

L'association « Le coeur des haltes » gère depuis 1995 un accueil de jour, « La halte Paris Lyon », destinée aux hommes qui est ouvert de 7h à 21h. Le service propose toutes les prestations de l'accueil de jour : accueil, repas, douches, laverie, consultations médicales. Il a créé en outre un « Espace dynamique insertion ».

1-8 Le dispositif d'hébergement est-il un filet de protection efficace ?

La question posée au dispositif d'hébergement est de savoir s'il garantit à toute personne en détresse, dans l'urgence, à la fois un toit, une orientation voire une aide à l'insertion.

Patrick DECLERCK (1), dans « Les naufragés » relève la différence importante entre ce qu'on peut appeler « l'urgence de rupture », qui correspond à des personnes brutalement confrontées au risque de se trouver à la rue, et « l'urgence installée » des personnes qui y vivent depuis des mois ou des années de façon plus ou moins permanente.

La réalité du SAMU social, selon P. DECLERCK est d'offrir essentiellement des soins infirmiers, du transport et de l'hébergement à des personnes qui ne relèvent le plus souvent pas de l'urgence mais de la gestion de la chronicité. Le terme ne recouvrirait pas plus banalement celui de taxi social par la présence symbolique d'un travailleur social dans les véhicules.

Le paradoxe, dit-il encore, c'est qu'il faut apporter des soins à des sujets qui les refusent. A l'inverse, s'ils acceptent trop facilement, les réclament ou les exigent, c'est à la limite qu'ils n'ont plus à émarger au dispositif d'aide.

Serge PAUGAM (2) dans son ouvrage « Les formes élémentaires de la pauvreté » fait part d'une réalité anthropologique effrayante mais, dit-il souvent vérifiée : *« chaque société comporte sa part d'indésirables, d'êtres humains dont on finit par douter de leur humanité et dont il faut se débarrasser d'une manière ou d'une autre. La répulsion peut dans certains cas peut s'abattre sur des groupes soupçonnés de malveillance, de malpropreté ou de tares indélébiles. »*

1 DECLERCK Patrick « Les naufragés » - PLON – 2001 PARIS – Page 342.

2 PAUGAM Serge « Les formes élémentaires de la pauvreté » – PUF – 2005 PARIS – page 197.

S. PAUGAM, souligne encore le thème classique de la société vis-à-vis de la population à la rue : celui du propre et du sale. Les SDF, déchets du corps social, en sont la souillure et en maculent l'espace.

« Face à ce fléau hybride, composé d'angoisse sécuritaire et d'inconvenance esthétique, il importe de nettoyer l'espace en déplaçant les SDF vers un ailleurs lointain » (1).

Ces différents constats expriment peut être toute la difficulté d'aborder la question sociale autour de la prise en charge des sans abris, qui seraient plus ou moins consciemment victimes d'un phénomène de rejet de l'opinion publique et peut être aussi d'un certain enracinement, comme une perte de volonté propre.

S. PAUGAM cite encore Jeannine VERDES-LEROUX, auteure de « Le travail social », qui considère que : *« les travailleurs sociaux, victimes de leur ethno centrisme de classe, analysent les traits caractéristiques des catégories populaires en termes pathologiques.*

Les assistés seraient, d'après J. V. LEROUX continuellement dominés et rendus passifs par l'encadrement dont ils font l'objet. Ils perdraient ainsi toute conscience collective ».

Depuis 2002 le Gouvernement a renforcé et consolidé le dispositif d'urgence de manière considérable, notamment grâce à la mise en place du Plan de cohésion sociale. Le dispositif déjà existant comporte 91 675 places d'hébergement d'urgence et d'insertion sur l'ensemble du territoire destinées à accueillir les plus démunis.

A l'horizon 2007, grâce au Plan de Cohésion sociale, plus de 100 000 places d'hébergement seront mises en oeuvre de façon permanente tout au long de l'année.

Actuellement, le budget total alloué par l'Etat pour l'hébergement d'urgence et d'insertion représente 929 M€. Depuis 2002, ce budget est en hausse de 30 %.

1-9 Une difficulté à maîtriser les flux et déplacements des personnes sans abris, mais une concentration dans les grands centres urbains.

D'autres initiatives ont vu le jour et continuent de naître pour prendre en compte ce public : la distribution de repas, les accueils de jour, les centres d'hébergement infirmiers.

Ce foisonnement d'actions nouvelles en faveur de la population la plus exclue a permis d'améliorer le quotidien des sans abris, de les aider à préserver leur dignité et même, parfois, de leur ouvrir une perspective de sortie de la rue.

Mais, les sans-abri ne vivent pas sans territoire.

La vie à la rue ne signifie pas l'errance totale. Les travaux menés par l'observatoire du Samu social de Paris ont mis en évidence l'importance du territoire pour les sans-abri.

Chacun d'entre eux dispose en réalité fréquemment de plusieurs territoires différents en fonction du moment de la journée : un territoire de nuit, souvent lieu de rencontre avec d'autres sans-abris (les portes de Paris, les abords des gares ou des hôpitaux..), et pour le jour un territoire qui peut se diviser entre un site favorable au repos (un abri-bus, un jardin, un banc..) et un site plus propice aux activités (à proximité des lieux de « manche »

1 PAUGAM Serge « Les formes élémentaires de la pauvreté » – PUF – 2005 PARIS – page 81.

tels que les commerces ou églises, ou près des centres mettant à leur disposition une distribution de repas ou des équipements sanitaires).

Mais le trait commun c'est l'attractivité des grands centres urbains. Plus près de la richesse dont ils tirent parfois une largesse et une générosité supplémentaire.

Pour cette population la plus en souffrance, la crainte majeure n'est pas de retourner à la rue, pour ceux qui l'ont vraiment connue. Du constat des nombreux dispositifs d'accueil et d'orientation, le public est difficile à appréhender, à fixer et éventuellement à déplacer.

1-10 Le logement en chiffres: exclusions et inégalités.

Des données fournies par le recensement national de l'INSEE de 1999 et par le 8eme rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées, il ressort que le mal logement touche plus de 3 millions de personnes, soit 708 000 ménages qui habitent en situation précaire contre 515 000 en 1990.

Il est avancé le chiffre de 86 000 sans domicile fixe, comprenant 63 500 adultes, 16 000 enfants et 6 500 personnes fréquentant les CADA (Centre d'Accueil pour les demandeurs d'asile), soit au total : environ 3 090 000 de mal-logés.

On recense entre 1800 et 2000 logements dans les squats collectifs, représentant une population de l'ordre de 6 700 et 7 500 personnes.

Avec la mise en place du numéro unique départemental qui a permis de mieux mesurer celles-ci : on compte au niveau national 1 600 000 demandeurs de logements sociaux dont un peu moins de 500 000 émanant de locataires HLM. sollicitant une mutation à l'intérieur du parc.

rythme de la production de logements sociaux :

1980	80 000 logements par an
1999	42 827 logements par an
2000	38 335 logements par an
2001	56 000 logements par an

Une paupérisation de la population dans le logement social est perceptible : 59 % des locataires HLM ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources. Le parc locatif privé loge davantage de ménages : 5 millions de logements (source INSEE), sa capacité à répondre à la demande locative est donc largement supérieure à celle du parc social.

Le nombre de logements vacants en France ne cesse d'augmenter. Pour la France entière, on comptait 1 989 758 logements vacants en 1999, soit environ 7% du parc de logements.

1962	850 117 logements vacants
1975	1 623 525 logements vacants
1990	1 859 627 logements vacants
1999	1 989 758 logements vacants

La répartition du parc de logements reste très inégalitaire avec en 1999, au total 28,696 millions de logements se répartissant en:

Résidences principales : 23,815 millions

Résidences secondaires : 2,912 millions

Logements vacants : 1,969 millions

1-11 Le logement est le premier poste de dépenses des ménages.

En 2002, les dépenses consacrées au logement représentent 21% du produit intérieur brut. Environ 8% de ces dépenses sont prises en charge par la collectivité, sous forme d'aides. Pour leurs parts, les ménages affectent un peu plus d'un cinquième de leur revenu disponible brut aux dépenses de logement et la moitié de leur épargne brute à de l'investissement en logement.

Les dépenses courantes de logement s'élèvent à 216 milliards d'Euros pour l'ensemble des ménages, soit 7900€ en moyenne par ménage. Selon le statut d'occupation du logement et de la filière, elles se montent à 5600€ en moyenne pour un ménage locataire du secteur social et jusqu'à 10300€ pour un ménage accédant à la propriété.

En 2002, 12.3 milliards d'aides personnelles au logement ont été perçues par 5.6 millions de ménage. Ces aides financent en moyenne 18.3% des dépenses courantes des locataires du parc privé et seulement 2.4% de celles des propriétaires accédants.

Les pouvoirs publics ont versé 4.8 milliards d'euros pour aider l'investissement.

2- LA SONACOTRA (1) (ADOMA) OCCUPE UNE PLACE A PART DANS L'EVENTAIL DES SOLUTIONS OFFERTES, AUX PLUS DEMUNIS.

2-1 ADOMA tient une place particulière dans les dispositifs d'urgence.

En 1992, on estime à 400 000 le nombre de personnes sans abri, à 700 000 le nombre de personnes qui perçoivent le RMI. Le nombre de chômeurs, lui, passe la barre des 3 millions.

Les pouvoirs publics décident alors d'élargir la mission d'ADOMA à qui l'on demande désormais de contribuer au logement des personnes défavorisées, quelle que soit leur origine.

Dès lors, héberger ne suffit plus. Avec l'appui de ses partenaires locaux, ADOMA doit aussi soutenir et accompagner ces personnes dans leur parcours d'insertion.

En Novembre 2004, à la demande de la DDASS de Paris, ADOMA a aménagé une structure d'accueil d'urgence pour les sans-abris, «la Boulangerie » d'une capacité de 290 lits. Forte de cette expérience et des précédentes, ADOMA a décidé d'intégrer cette activité dans la palette de ses savoir-faire.

ADOMA et d'autres structures ont été choisies pour expérimenter des centres d'hébergements et de stabilisation qui sont sur une ligne budgétaire non pérenne.

Cette demande s'est concrétisée par l'ouverture en mars 2007 d'un centre de 20 places au sein de la résidence sociale de GARGENVILLE. ADOMA a, d'autre part, répondu favorablement à la demande de la préfecture de PARIS et de la DASS de Paris, en ouvrant dans un court délai, des places d'hébergement en centre de stabilisation pour un public parisien, soit 50 places, créées sur le site de BURES.

2-2 Le statut d'ADOMA ex SONACOTRA, outil privilégié de l'Etat

Société anonyme d'économie mixte, elle compte quatre principaux actionnaires : l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations, le Crédit Foncier et le groupe de SA HLM LOGIREP. Société anonyme, ADOMA est une entreprise de droit privé soumise au droit des sociétés issu de la loi de 1966. Les contrats passés avec ses salariés, ses fournisseurs et ses clients sont donc des contrats de droit privé.

Son Conseil d'Administration comprend les représentants des ministères de tutelle : affaires sociales, logement, finances et intérieur. Elle est soumise au contrôle de l'Etat.

Le 23 Janvier 2007, la SONACOTRA devient ADOMA, elle emploie 2000 personnes.

Son siège est à Paris. La société possède et gère des établissements sur toute la France. Elle est organisée en sept directions régionales qui assurent la mise en oeuvre de la politique définie par un contrat d'objectif, signé avec l'Etat.

1 SONACOTRA : Société Nationale de Construction pour les Travailleurs ; En 2007 la SONACOTRA change de nom et devient ADOMA

A la demande des élus locaux, et pour résoudre le problème de logement des personnes démunies, ADOMA ouvre des résidences sociales et hôtels sociaux à travers la France. Souvent situés en centre ville, ces établissements sont de petites résidences qui accueillent temporairement des jeunes, des familles, des hommes ou des femmes seuls qui traversent des difficultés passagères. Le rôle d'ADOMA est alors de les aider à retrouver un logement dans le parc social traditionnel. Ainsi ADOMA se situe au coeur de la problématique du logement social actuel, au coeur du dispositif d'insertion et au coeur du programme d'insertion mis en place par le gouvernement.

2-3 1957-1970 : Contre les bidonvilles, des logements décentset les FTM (foyers de travailleurs migrants)

ADOMA fut créée en 1956 par décision du gouvernement. Dès le début des années 50, dans une France en voie de reconstruction, un exode rural important aggrave les problèmes de logement. En outre, les besoins de l'économie entraînent l'accueil de travailleurs maghrébins de plus en plus nombreux. La crise du logement contribue à la naissance de bidonvilles. Le contexte de croissance économique des "Trente glorieuses" rend l'insalubrité et la misère insupportables à l'opinion publique, déjà sensibilisée par les rigueurs de l'hiver 1954.

En 1957, contre les bidonvilles, il faut proposer un logement décent à toutes les familles françaises, mais aussi aux travailleurs immigrés : tel est l'enjeu de ces années-là. Les cités familiales et les foyers-hôtels vont naître, et la SONACOTRAL sera créée : *la Société Nationale de Construction de Logements pour les Travailleurs Algériens*) étaient destinés à héberger les travailleurs célibataires attirés en France pour répondre aux besoins de l'économie. Jusqu'en 1962, la SONACOTRAL héberge principalement des travailleurs algériens. A partir de 1962, date de l'indépendance de l'Algérie, la SONACOTRAL devient la SONACOTRA et reçoit, dès lors, vocation à héberger l'ensemble des travailleurs immigrés.

1980-1990 : Les jeunes travailleurs immigrés d'hier, faute de rentrer dans leur foyer d'origine, comme on avait pu le supposer, sont pour la plupart restés en France. Certains d'entre eux vivent dans les foyers de la SONACOTRA depuis 30 ou 40 ans.

Les travailleurs maghrébins représentent aujourd'hui près de 53 % de la clientèle de l'entreprise. 47 % des résidants sont âgés de plus de 55 ans.

Au 31-12-04, la SONACOTRA était propriétaire et gestionnaire de 185 résidences sociales.

A la fin des années 90, la SONACOTRA s'implique dans l'accueil des demandeurs d'asile. A ce jour, la SONACOTRA a mis en service 28 CADA, soit l'équivalent de 1 792 places. Enfin parmi ses missions, la SONACOTRA est également sollicitée par le gouvernement pour l'accueil des populations sinistrées par les catastrophes naturelles ou les accidents.

2-4 Bilan ADOMA sur les 5 dernières années

En 2004, 26 % de la clientèle d'ADOMA est de nationalité française. Les nouveaux établissements accueillent des résidants en situation difficile, qui trouvent chez ADOMA, au prix d'une redevance modique, un logement meublé et équipé, et un suivi social adapté à chaque cas particulier. En 2004, ADOMA accueille 64 500 personnes (hors demandeurs d'asile) dans l'ensemble de ses 437 résidences.

La part des clients âgés de plus de 55 ans est passée de 34.5 % des résidants en 1998 à 47.2 % à fin 2003. Si la proportion de clients français n'a pas augmenté voire légèrement régressé de 29 à 26 % sur la période, le nombre de clients en situation précaire est resté stable puisque 14 % des résidants sont bénéficiaires du RMI. La reprise de foyers majoritairement peuplés par des africains sub-sahariens explique que la part de cette population est passée de 9.7 % à près de 15 %.

Le vieillissement de la clientèle va se poursuivre et s'accélérer. En l'état actuel des extrapolations, 55.4 % des résidants devraient être âgés de plus de 55 ans en 2011.

L'amélioration du service rendu au client a été une préoccupation majeure de l'entreprise. En 2003, la certification d'ADOMA par l'AFAQ suivant la norme ISO 9001 a sanctionné les efforts entrepris.

La rénovation de 45 foyers a pu être engagée au cours de la période 1999-2004. ADOMA dispose aujourd'hui de 171 résidences sociales représentant 19 508 places dont 65 résidences sociales (2 682 places) créées ex-nihilo et 106 résidences (16 826 places) issues de FTM.

2-5 Le contrat d'objectif 2005/2010 entre l'Etat et ADOMA

Le contrat d'objectif, conclu pour la période 2005-2010 a défini les axes stratégiques et les modalités d'intervention de l'entreprise. Il s'agit de préciser les publics accueillis et les produits qui leur seront offerts, l'organisation de la prise en charge de la clientèle ainsi que les conditions de l'équilibre économique et financier.

Afin de financer des adaptations pour les personnes à mobilité réduite, des réhabilitations et des aménagements seront conçus avec l'appui des schémas gérontologiques départementaux.

Cependant, le maintien à domicile de résidants âgés s'avère dans certains cas impossible et le retour au pays n'est plus envisageable pour certains d'entre eux.

A l'occasion des réhabilitations programmées, ADOMA expérimentera la création de 2 Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD).

ADOMA comme la plupart des gestionnaires, est confrontée dans une vingtaine de foyers, à des phénomènes de sur occupation. Pour autant, la poursuite de la rénovation de ce type de foyers est une nécessité. Le maintien des logements en « unités de vie » favorise la sur occupation et n'est pas cohérent avec les objectifs de logement autonome des résidants.

Des réhabilitations se feront donc en transformant les chambres en logement autonome permettant l'individualisation de la consommation des fluides.

Les foyers quels qu'ils soient, sont régulièrement transformés après réhabilitation en résidence sociale.

Le contrat d'objectifs de 1999 a donné une impulsion nouvelle à la prise en charge par ADOMA de l'accompagnement social des personnes accueillies.

L'accent sera particulièrement mis sur la prise en charge du vieillissement, la qualité des projets sociaux des résidences sociales et l'aide à l'insertion des résidents. Sur les sites où l'AGLS (1) a pu être obtenue, la médiation sociale a été considérablement renforcée. Une communication autour de l'accès aux droits, l'information des résidents sur le droit à l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (APA) et l'aide à domicile devra être systématisée. S'agissant de l'accès aux soins, un partenariat sera recherché pour intégrer les résidents dans tous les programmes de prévention et d'intervention gérés par les villes, les conseils généraux et les caisses d'assurance maladie.

La maîtrise des dépenses de personnel reste un objectif prioritaire. Cependant, la prise en charge de publics en difficulté ou vieillissant, l'accueil des demandeurs d'asile et des gens du voyage ainsi que la lutte contre la sur occupation nécessitent des moyens humains plus conséquents que la gestion des FTM traditionnels. Une partie des dépenses de cette nature est aujourd'hui prise en charge dans le cadre de l'AGLS, de prix de journée ou de mandats de gestion. ADOMA recherchera auprès de financeurs institutionnels, et notamment des collectivités locales, la couverture des dépenses de personnel nécessaire à l'accompagnement social lorsque celui-ci, reconnu indispensable, ne pourra pas être délégué à des associations.

Sur la durée du contrat (2005-2010), les investissements consacrés aux réhabilitations et restructurations des foyers dégradés sont fixés à 249 M€. Ils permettront de traiter 71 foyers. Le plan de financement moyen des opérations d'investissement est basé sur le modèle suivant : Subvention de l'Etat : 20% Prêt complémentaire : 15% Prêt 1/9^{ème} (1% logement ou équivalent) : 48% Fonds propres et subvention des collectivités locales : 17%

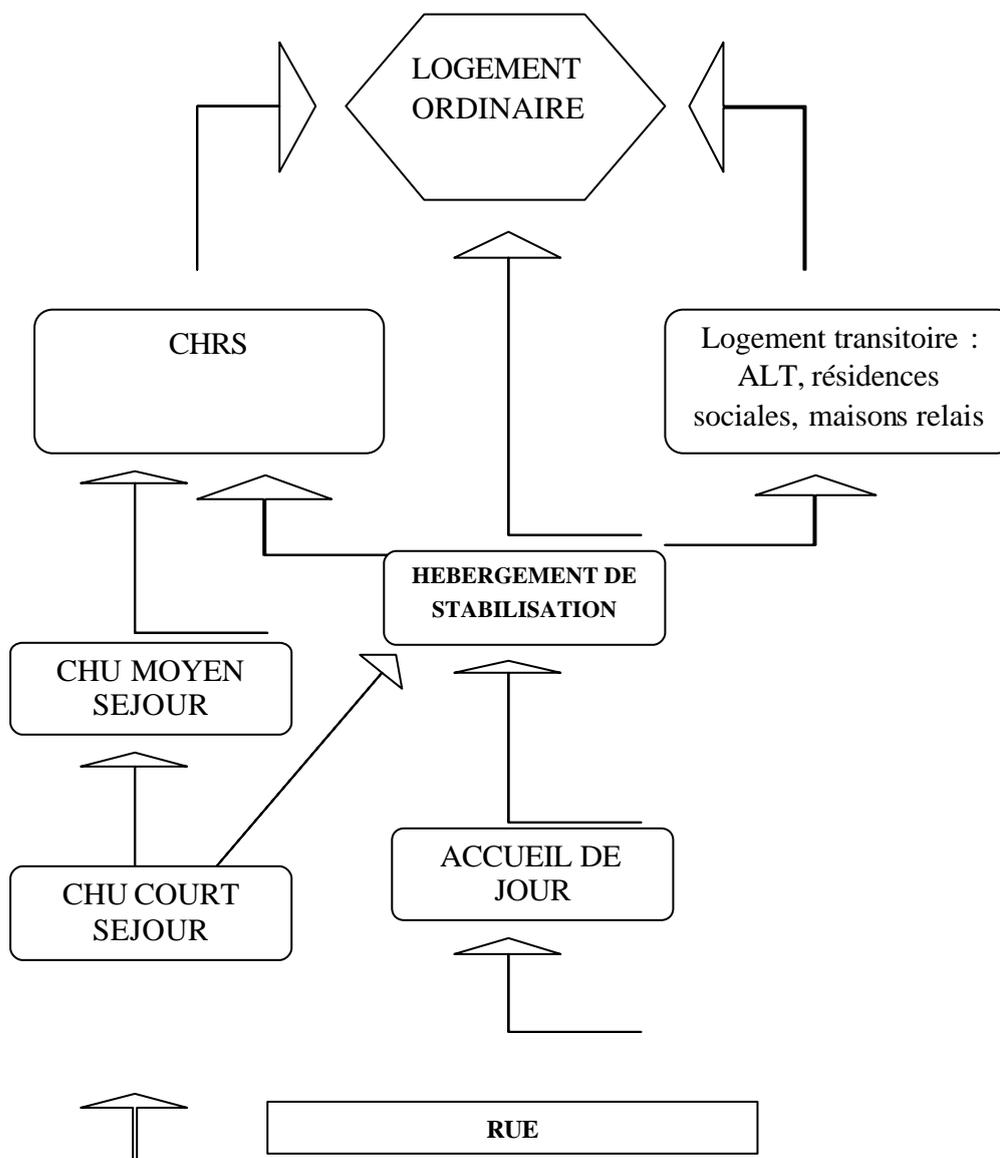
1 AGLS, allocation pour la gestion locative sociale est une aide versée par la DASS au gestionnaire de résidence sociale.

B/ LA PLACE ET LA MISE EN ŒUVRE DES CENTRES DE STABILISATION

1 DE L'URGENCE A LA STABILISATION

1-1 L'hébergement de stabilisation se situe entre le dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion.

L'objectif poursuivi est d'offrir à des personnes à la rue une alternative d'hébergement de durée moyenne à haut seuil de tolérance, conçue autour d'un séjour souple et individualisé. Dans ce cadre un accompagnement social continu permet de se poser, se ressourcer et de reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement. Ces centres accueillent un public désocialisé et âgé, à la rue, dont l'état de santé est parfois dégradé, aux ressources généralement insuffisantes pour accéder au logement social ordinaire.



Le dispositif s'intercale entre l'hébergement de nuit et les CHRS, 1100 places devraient être ouvertes en Ile de France 24h/24h avec un accompagnement social adapté.

Début août 2006, 103 nouvelles places ont été créées dans des locaux vacants des groupes hospitaliers de Maison Blanche à Neuilly-sur-Marne (94) (48 places) et de PERRAY VAUCLUSE (91) (55 places).

D'ici la fin de l'hiver 2006-2007, 1000 places d'hébergement de nuit déjà existantes seront transformées (recrutement du personnel pour assurer l'encadrement social) en places d'hébergement de stabilisation 24h/24h, dont 700 d'ici la fin de l'année 2006.

Cette mesure sera dans un premier temps testée et évaluée en continu. Si elle permet aux personnes sans domicile de s'engager véritablement et durablement dans un parcours d'insertion, cette mesure sera généralisée à l'ensemble du territoire.

1-2 Le rapport de la médiatrice Agnès DE FLEURIEU, du 9 août 2006.

Il y a nécessité d'ouvrir toute l'année et 24 heures sur 24 les lieux d'hébergement d'urgence qui s'y prêtent et permettre l'ouverture, en s'appuyant sur des projets déjà expérimentés par les associations et la DASS, de quelques structures, de taille moyenne, à faible encadrement d'accueil, permettant un premier travail de réadaptation notamment pour des personnes sorties des tentes.

Depuis 2002, le Gouvernement a consenti un effort sans précédent notamment dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale initié par Jean Louis BORLOO, en matière de lutte contre l'exclusion, en particulier pour combler le déficit de places d'hébergement pour les personnes sans domicile. En avril 2006, Catherine VAUTRIN a engagé une nouvelle démarche plus qualitative en annonçant la mise en place d'un plan triennal afin notamment de pérenniser à l'année les places destinées au plan hiver.

Sortir de la rue de « grands exclus » et les conduire à l'autonomie est l'objectif partagé par le Gouvernement et les associations. C'est un travail lourd et difficile, les personnes sans abri, comme le montre le rapport, constituent un public extrêmement diversifié et hétérogène. Beaucoup d'entre elles ne sont pas en mesure de passer directement de la rue à un logement « classique ». Certains ne veulent pas sortir de la rue, d'autres occasionnellement, d'autres encore ne veulent pas changer de centre chaque soir, nuit après nuit et d'autres encore ne sont pas à même d'intégrer un CHRS. C'est pourquoi le Gouvernement propose de compléter le dispositif actuel en mettant en place des structures ouvertes 24h/24h : l'hébergement de stabilisation.

De plus, certaines personnes (notamment celles ayant un contrat de travail) vivant actuellement en CHRS, doivent pouvoir bénéficier d'un logement autonome ou d'une chambre en foyer. Cela permettra de renforcer d'une part leur insertion et leur autonomie, et d'autre part de libérer des places en CHRS, qui accueilleront ainsi davantage de personnes. Il s'agira de fixer un premier objectif réaliste de sortie des CHRS vers le logement de droit commun pour les personnes dont la situation ne relève, à l'évidence, pas de ce type d'hébergement.

Cette démarche doit agir sur toute la chaîne de l'hébergement d'urgence et d'insertion.

1-3 Le plan d'action renforcé dans le cadre de la programmation pluriannuelle (2005 – 2009).

Le Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale, élaboré en 2001, incite au développement de solutions adaptées aux différents types de besoins en attente de logements autonomes. Il s'inscrit dans le cadre d'une réflexion européenne sur le développement de la protection sociale et le renforcement de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

Développer un accueil d'urgence permettant d'accueillir des familles et des jeunes couples sans enfants, ainsi que des femmes victimes de violences.

Renforcer la capacité d'accueil des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et la qualité des projets d'insertion.

Développer une offre de logements en direction des jeunes et leur faciliter l'accès au logement.

Développer les résidences sociales et les maisons relais.

Renforcer les lieux d'accueil de jour à l'initiative des associations avec le soutien de l'État et des collectivités territoriales qui offrent des opportunités de contacts et d'insertion pour les plus exclus.

Le 08/01/2007, ce plan, en direction des personnes sans abri vise à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement :

-6000 places d'hébergement de stabilisation par transformation de places d'urgence

-4500 places de CHRS, notamment par transformation de places d'urgence

-9000 places de maisons relais s'ajoutant aux 3000 places actuellement installées

-1600 places mises à disposition sur le programme logirelais

-3000 logements du parc social public prioritairement proposés aux publics sortant de CHRS.

Enfin, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, stipule que toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée.

Après le vote de la loi sur le droit au logement opposable, une circulaire de la DGAS du 19/03/2007 confirme le principe de continuité de la prise en charge des sans abris au sein des établissements relevant de l'urgence. Ce principe de continuité énonce très clairement un droit de la personne à être maintenue en hébergement d'urgence à défaut de proposition ou jusqu'à ce qu'une orientation soit proposée. Pour toute orientation temporaire ou permanente, un suivi social adapté doit être assuré avec l'accord de la personne. A défaut d'orientation le renouvellement de la prise en charge doit être la règle. Il suffit que la personne en exprime le souhait au cours d'un entretien qui doit lui être proposé et que son comportement ne comporte pas de risque envers les personnes accueillies ou le personnel.

1-4 Un plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion fait partie des trois chantiers prioritaires du Premier ministre. A l'occasion de la conférence nationale de prévention et de lutte contre l'exclusion, Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, a annoncé le 19 avril 2006 plusieurs mesures destinées à intensifier la lutte contre l'exclusion :

La ministre a annoncé la mise en place d'un plan triennal doté de 50 millions d'euros complémentaires pour renforcer et améliorer le dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence.

Le plan prévoit la pérennisation à l'année des 5000 places d'hébergement mobilisées dans le cadre du niveau 1 du plan hiver, soit du 1er novembre au 31 mars : 500 places le seront dès cette année, 2 000 le seront en 2007, 2 000 en 2008 et 500 en 2009.

Il engage à la poursuite et l'intensification de l'humanisation des conditions d'hébergement, ainsi qu'au renforcement de la veille sociale et des équipes mobiles.

L'Etat prévoit d'améliorer les conditions d'accueil, l'élargissement des horaires d'ouverture, la transformation de 3 000 places d'hébergement d'urgence en place de CHRS pour permettre une meilleure mise en place de parcours de réinsertion, l'offre d'un hébergement adapté dans la durée pour les personnes les plus désocialisées, le développement des solutions de sortie vers du logement temporaire notamment pour les personnes qui disposent d'un contrat de travail.

Un comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) était également proposé.

ADOMA a été sollicité, dans ce contexte, pour mettre en œuvre un programme d'ouverture de centres de stabilisation.

1-5 État des lieux du logement dans les Yvelines.

La loi ENL(1) a fait du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) l'instrument central de coordination des attributions prioritaires de logements sociaux.

Ce dispositif rassemble, sous l'autorité du préfet et du conseil général, l'ensemble des partenaires impliqués dans le logement. Son rôle est d'évaluer l'ensemble des besoins nécessaires au niveau local, d'établir un plan d'action, de coordonner l'ensemble des moyens financiers et budgétaires.

Le plan départemental des Yvelines s'articule autour de deux axes : l'accès au logement et le maintien dans les lieux.

Les orientations du plan 2006- 2008 engagent la mise en œuvre de tous les dispositifs pour favoriser l'accès à un logement décent, prévenir les expulsions, développer une offre

1 - Loi no 2006/872 du 16 juillet 2006 dite loi ENL (portant Engagement National pour le Logement).

nouvelle de logements très sociaux, améliorer la solvabilisation des ménages et l'accompagnement social lié au logement.

Dans le département des Yvelines, la croissance globale du nombre de places d'hébergement d'urgence est de plus de 100 % en 7 ans. On est passé de 323 places en 1999, à 650 en 2007. Le financement consacré par la DDASS à l'hébergement d'urgence en 2006 s'élève à 7 millions d'euros.

La campagne hivernale d'hébergement d'urgence 2006-2007 du 1^{er} novembre au 31 mars prévoyait 496 places permanentes dont 295 Places d'hébergement d'urgence, 45 Places en hôtel, 156 Places d'urgence en CHRS.

125 places supplémentaires ont été créées dont 19 places de stabilisation en CHRS sur le contingent du niveau 1 hivernal (1) et 59 places du niveau 2 hivernal (2).

Pour l'hiver 2006-2007 en Yvelines, 10 places de niveau 2 ont été transformées en niveau 1 pour être ouvertes tout l'hiver.

Depuis la fin de l'hiver elles sont restées mobilisées.

Les CHRS qui préparent les candidats à l'accès au logement gèrent 553 places sur le département sur 13 Centres dont un centre maternel, 10 centres sont labellisés « insertion », 8 « urgence », et 2 « stabilisation ».

ADOMA dans les Yvelines possède 3392 logements, répartis dans 8 résidences sociales, 7 foyers de travailleurs migrants, un hôtel social, une résidence locative et 5 pavillons. Ce patrimoine est présent sur 17 communes du département.

L'ensemble de ces établissements est réparti en trois agences, situées à Versailles, Saint-Germain-en-Laye et Mantes-La-Jolie.

Ces établissements accueillent des résidents dont 43 % sont salariées, 24 % sont retraitées, 20 % sont au chômage et 8 % sont bénéficiaires du RMI.

Les résidences ADOMA sont des logements-passerelles, situés entre le logement d'urgence et l'hôtellerie et à l'autre bout, le logement totalement autonome de droit commun.

1-6 Conséquence de la mobilisation des places en stabilisation sur la gestion locale du 115.

Huit projets de transformation de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation étaient à l'étude fin 2006 pour les Yvelines.

1 Du 1er novembre au 31 mars

2 En cas de grands froids, températures en dessous de zéro le jour et moins 5 à moins 10 la nuit – environ 60 à 70 jours par hiver).

Les niveaux 1 et 2 du plan hiver sont déclenchés par le Préfet au vu des températures, pour mettre à l'abri les personnes à la rue, dans les squats ou en forêt.

D'autres places de stabilisations se sont créées au cours du 1^{er} trimestre 2007. 125 places répertoriées urgence sont devenues pérennes selon le principe de continuité de prise en charge défini par la circulaire DGAS du 19/03/2007.

Le gel des places d'urgence n'a plus vocation à générer des flux et l'avenir des 115 se verrait compromis. La situation provoque, au sein des équipes une inquiétude malgré que les personnes aient désormais accès à un hébergement sans limitation de durée. Cette inquiétude sera vraisemblablement plus sensible des lors que la période hivernale approchera. Actuellement les « écoutants » précisent que les appels de personnes sans abris persistent, bien qu'aucune place ne se libère.

Cette situation pourrait-elle amoindrir les conditions d'accès des personnes accueillies dans le cadre de l'urgence, aux dispositifs de niveau immédiatement supérieur ?

2- OUVERTURE DU CENTRE DE STABILISATION DE BURES

L'accueil en hébergement de stabilisation au centre de BURES est expérimenté depuis le 01/04/07 pour une durée initiale de 6 mois. ADOMA évolue dans un champ inhabituel et doit associer des compétences de gestionnaire d'établissement à des compétences élargies comprenant une approche sociale et psycho sociale des publics en difficultés.

Sur le plan des valeurs institutionnelles, son statut particulier au service des actions entreprises par l'Etat le place sur le champ de l'assistance et de l'aide sociale, voire de la traduction de la solidarité nationale. Instrument de l'Etat, sa réactivité lui permet d'engager des projets innovants offrant peu d'étude préalable ce qui traduit la nécessité d'engager simultanément le fonctionnement et la réalisation du projet d'établissement.

Gestionnaire d'un établissement social au sens de l'art 312-1 du C.ASF, la société ADOMA est soumise dans le cadre de cette expérimentation à une évaluation d'un premier fonctionnement, pour envisager le passage en CROSMS.

L'établissement est installé dans un immeuble de 3 étages, en plein centre d'un bourg de campagne, appartenant au CCAS de l'EDF qui l'exploitait comme centre de formation en internat. Le CCAS souhaite vendre non seulement cet établissement mais le complexe qui l'entoure et qui comprend un parc de 9 hectares, un gymnase, un centre de loisirs, et un château plus dépendances. Un accord conclu avec ADOMA a abouti à une convention de mise à disposition précaire d'une durée de 6 mois à compter du 01/04/2007.

C'est un établissement ouvert pour 50 places qui ne répond pas au même cahier des charges que les autres centres de stabilisation ouverts dans les Yvelines.

ADOMA dispose également à GARGENVILLE d'un centre de stabilisation de 20 places rattachées au plan départemental des Yvelines et ainsi au 115, au sein d'une résidence sociale de 200 places, dont de nombreuses places demeuraient non pourvues.

2-1 L'établissement n'est pas rattaché au PDALPD, d'où une logique d'établissement qui prévaut sur une logique de dispositif.

En revanche, le centre de stabilisation de BURES n'est pas rattaché au dispositif départemental d'hébergement du 78. Contrairement au centre de GARGENVILLE, il correspond à un établissement identifié et isolé vis à vis de l'environnement extérieur.

Il est placé sous la tutelle de la DASS de Paris et les personnes qui y sont orientées proviennent des sorties de tentes ou des centres d'hébergement d'urgence de PARIS. Il s'agit des associations parisiennes de l'urgence, voire des équipes de rues ou des « maraudes » qui travaillent en lien avec ces associations.

J'ai pris mes fonctions début avril, ma première mission étant de recruter un personnel et de mettre en place les prestations nécessaires au fonctionnement et à l'accueil, l'hébergement et la restauration de 50 personnes pour une durée initiale de 6 mois. Le centre devait ouvrir dès le mois de mars mais cette ouverture a été retardée en raison des mises en conformité et des certifications exigées.

Le centre a commencé à admettre des personnes sans exigence particulière et le centre a affiché une montée en charge importante de 40 personnes en 15 jours. Pour nombre d'entre elles le type d'accueil est conforme au cahier des charges des centres de stabilisations.

Cet établissement convient bien à un public âgé, fatigué ayant besoin de se ressourcer. L'environnement paisible d'un bourg de campagne est propice à ces exigences.

2-2 Organisation du centre : les conditions d'accueil.

Mon premier objectif a été de réaliser les conditions d'un accueil de qualité, inconditionnel, prioritairement pour des personnes habituées à vivre la souffrance quotidienne de l'errance. Repos et intimité permettent de retrouver des repères de vie et de construire un projet individuel. Les préalables étaient l'ouverture 7/7 jours et 24/24 heures, d'installer le séjour dans la durée, d'assurer la mixité du public.

L'établissement est constitué d'un bâtiment ancien, sur 1500 m² de verdure et sur 3 étages de grande hauteur, non desservis par des ascenseurs, convenant ainsi peu à des personnes à mobilité réduite. Les chambres sont toutes individuelles, la moitié avec salle de bains équipées de toilettes, les autres avec lavabo simple. Il est, par ailleurs, équipé d'une cuisine collective et d'une salle de restaurant, qui ne permet qu'une restauration collective traditionnelle à horaires fixes, nécessitant une organisation assez lourde de l'intendance et du service à table, réglé en grande partie par une prestation extérieure par liaison froide.

L'équipe est théoriquement composée d'un personnel, à hauteur de 9.5 ETP, entièrement recruté en contrat à durée déterminée de 6 mois. En réalité le personnel se compose de:

Un Directeur : 1 ETP

1 Intervenant sociale : 1ETP (de type conseillère en économie sociale et familiale).

Services Généraux : 3 agents d'accueils 3 ETP.

Encadrement d'animation : 2 animateurs 2 ETP. (un seul depuis le 15/07)

Encadrement de veille: 1 agent de surveillance et de sécurité de 23 heures à 6 heures du lundi au vendredi. 1 ETP, et une prestation de service extérieur pour les week end et jours fériés.

Au total : 7 ETP et 1/5eme d'ETP (ouvrier de maintenance ADOMA) détaché d'une résidence sociale.

L'établissement est situé à 40kms de Paris. Les gares les plus proches sont situées à 2.5 et 4Kms. Mais ces gares sont peu desservies par les transports en commun (bus en début de matinée et en fin de soirée. Aucun bus le dimanche. Le centre est équipé d'un véhicule pour l'animation des groupes et peut occasionnellement servir pour accompagner les résidants aux gares de Verneuil et Poissy.

Pour rompre avec l'urgence et la qualité médiocre d'un accueil de masse souvent associée à la brutalité des mises hors murs matinales, l'hébergement est conçu à durée indéterminée avec une garantie de sécurité de maintien dans les lieux. La qualité d'accueil les conditions matérielles et la restauration équivalent à une prestation de maison familiale.

Pour l'entretien du linge, un lave linge et un sèche linge sont mis à disposition des résidants. Les draps et serviettes de toilette sont fournis. Le change de draps est assuré tous les 15 jours et est traité par une blanchisserie extérieure.

Le centre dispose d'un grand jardin. Des activités sont proposées par les animateurs, telles que le jardinage ou la randonnée et des sorties culturelles. Des conférences sont organisées sur la santé et l'addictologie.

La participation financière demandée aux résidants est d'un euro par jour pour ceux qui disposent de ressources mensuelles supérieures à 400€ et deux euros par jour au-delà de 600€ mensuels. Dans la mesure où les personnes sont nourries et blanchies le résiduel est important. Il est constitué, automatiquement, une épargne en vue de leur départ.

Le prix de journée envisagé devrait être contenu autour de 38 Euros par jour et par personne.

2-3 L'effectif accueilli au centre de stabilisation est déjà l'objet d'une première sélection.

Au centre de stabilisation de BURES, l'effectif accueilli est déjà l'objet d'une première sélection.

Le public, issu d'un premier dispositif d'accueil d'urgence nous est adressé par les associations parisiennes.

Le centre a commencé d'admettre des personnes le 16 avril 2007. L'effectif est en moyenne de 48/49 personnes, dont 4 femmes. Malgré une montée en charge très rapide peu de défection ont été notées. L'adaptation s'est relativement bien réalisée.

Les 1ers critères de sélection retenus par les services d'orientation ont tenu compte de la localisation particulière convenant particulièrement aux personnes âgées et fragilisées et

à ceux qui peuvent rester éloigné des centres urbains, notamment des lieux de « manche ». Au 15 septembre l'effectif est de 48 personnes, le taux moyen d'occupation sur la période est de 93%.

Les personnes sont adressées par « LA MIE DE PAIN » et « LE CŒUR DES HALTES », (ils représentent 80% de l'effectif orienté) et, entre autres, le « CASVP (Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris) », « EMMAUS », « ARMEE DU SALUT », « MAISON BLANCHE » « LE SAMU SOCIAL DE PARIS », et, éventuellement les équipes de rues ou les « maraudes ». Les conditions essentielles étant que ces personnes aient une domiciliation parisienne et qu'elles soient en règle avec le séjour en France.

Les candidatures sont transmises par des fiches navettes (modèle en annexe) et sont traitées par ordre d'urgence. Une commission d'admission composée de l'intervenante sociale et du directeur du centre s'est révélée rapidement nécessaire, après une montée en charge rapide pendant laquelle cet outil n'avait qu'une importance secondaire. Les situations administratives et les projets des personnes ne sont pas toujours cohérents, notamment en raison de l'éloignement de leurs centres d'intérêt, de leurs activités et de leurs centres de soins par exemple. Parfois, les candidats se sentent simplement éloigné de leurs ancrages culturels et relationnels.

Les personnes hébergées conservent, comme la convention avec la DASS de Paris le prévoit, leur domiciliation précédente. Le transfert du courrier est toutefois possible.

Le suivi des dossiers administratifs et d'accompagnement est assuré en commun entre l'intervenante sociale du centre et les travailleurs sociaux parisiens que les personnes conservent.

Ces personnes peuvent être en lien avec plusieurs intervenants sociaux, au moins un au sein de l'association qui les domicilie et parfois d'autres intervenants connus de site en site. Ces liens préservés leur permettent d'obtenir des avantages auprès de guichets différents. Cette multiplicité des suivis complique la tâche de l'intervenante sociale du centre.

Des pré-requis d'orientations, communs avec nos prescripteurs ont ensuite été définis.

La simple transmission d'information ne permet pas toujours de mesurer les conséquences d'un processus d'éloignement géographique. Les orientations doivent correspondre à la vocation de séjour de rupture du centre, même temporairement, mais si possible inscrites dans un itinéraire, ou simplement dans une cohérence. Centre de repos et de reconstruction, loin des centres urbains, l'établissement de BURES par son isolement et sa situation en milieu quasi rural, ne correspond pas aux personnes qui sont en recherche d'emploi.

La procédure d'admission a progressivement évolué en permettant le déplacement préalable de la personne intéressée, en vue d'un entretien, voire dans le cadre de la prise d'un repas dans le centre.

2-4 Les ressources humaines souffrent d'une insuffisance en personnels sociaux.

Le personnel a été recruté en un temps très court, sans redéploiement de personnel d'autres structures, sauf pour l'ouvrier de maintenance, détaché pour 20% d'une résidence sociale.

Il s'agit d'activités nouvelles. Dans l'accord d'entreprise et les statuts du personnel (convention collective), un avenant définit précisément le régime d'intervention de ces activités nouvelles, lequel est moins favorable que celui des activités traditionnelles : 35 heures hebdo et non 32, possibilité de travailler 7 jours consécutifs, tout en ménageant 1 dimanche sur 3 de repos et 2 jours consécutifs de repos hebdomadaires.

L'agent d'accueil et de veille représente le socle d'intervention. Il est confronté seul au public dans la gestion de la vie quotidienne et notamment au cours de tous les regroupements et les circulations. 3 personnes permettent l'accueil de jour par roulement en se relayant. Certains, pendant des moments de crises, ont estimé qu'il était plus prudent de travailler à deux.

Il s'agit pour la plupart de personnels habitués aux secteurs de l'urgence généralement recrutés sous contrats à durée déterminée. Or, le travail au quotidien avec un effectif stable ne va pas sans interroger leur relation à la personne hébergée. Les personnels citent fréquemment les conditions brutales de travail liées à la grande urgence. Le droit de l'usager, la démarche éducative requièrent des aptitudes nouvelles. Ils sont plus habitués à gérer les alternances d'admissions/expulsions sans ménagement.

J'ai été sollicité, à plusieurs reprises, par les agents d'accueil réclamant une exclusion pour des faits d'agressivité bénins des personnes hébergées envers le personnel, au point que je me suis demandé où se situait la maltraitance (le personnel maltraite-t-il la personne hébergée ou l'inverse?). N'y aurait-il pas une certaine réciprocité dans cette maltraitance, une habitude en quelque sorte à réagir de part et d'autre dans un cadre de rapport de force ?

Dans un premier temps, dans la précipitation du démarrage, la veille de nuit a été sous-traitée à une entreprise de service extérieur. Cette solution n'offrait toutefois pas de continuité éducative avec l'équipe d'agents d'accueil. Un personnel ADOMA (1 ETP) a ensuite été recruté pour assurer les veilles, et la société prestataire a été conservée pour les veilles de week end et jours fériés, voire en cas de maladie ou de congé.

Il doit être noté que le personnel recruté est « au plus juste » dans le cadre d'une mission temporaire pendant laquelle aucun congé n'est sensé être pris. Cette particularité doit être soulignée et devra être reprise notamment sous l'angle budgétaire dans le cadre d'un exercice complet, en cas de pérennisation du centre. L'effectif devrait naturellement s'accroître pour comprendre les congés des personnels.

En conclusion, ce personnel est insuffisamment formé à un encadrement de longue durée soutenu par un véritable projet pédagogique. Il convient donc de repenser la construction des équipes plus en adéquation avec le type d'encadrement éducatif rencontré dans les CHRS.

2-5 Les solutions de reclassement doivent tenir compte des faibles ressources des publics et de la solvabilisation de leur budget.

Les personnes accueillies perçoivent comme ressources des minima sociaux se situant entre 400 et 800 Euros, voir un peu plus. Dans un centre tel que le notre, tout est pris en charge et le résiduel est assez important. L'objectif est de préparer les personnes à un relogement ce qui prendra un temps plus ou moins long. Entre temps, il leur est demandé de constituer une épargne. Celle-ci est justifiée par les différentes dépenses liées aux transferts et aux équipements indispensables à l'entrée dans un nouveau logis. Caution, 1^{er} loyer, assurances, sont des notions inconnues, (voire de mauvais souvenirs). Certains ont parfois une dette locative non soldée depuis de nombreuses années. Cette formation à la gestion budgétaire représente un axe de travail considérable. Il convient d'y associer des informations concernant les aides sociales au logement et les dispositifs d'assurance, voire de garantie d'impayés. Toutes ces notions assez abstraites et difficile à assimiler, génèrent une certaine crainte de ne pouvoir les appréhender et d'être facilement hors budget.

Dans le cadre d'un RMI pour personne seule, la ressource de 440€ mensuel ne permet pas réellement de sortir du cadre de la stabilisation. Inscrire sur ce budget, une charge résiduelle même minime de loyer, des achats alimentaires et de vêture, d'entretien et d'hygiène minimum, de transport et de loisirs, semble à priori impossible.

3- CARACTERISTIQUES DU PUBLIC EN DEMANDE D'HEBERGEMENT

3-1 La population accueillie dans les centres d'hébergement d'urgence tend à s'élargir et à se modifier.

Les personnes qui s'adressent aujourd'hui aux services d'urgence sociale présentent des trajectoires diverses et constituent une population en évolution. Ce sont encore majoritairement des hommes isolés, entre 26 et 50 ans. Mais aussi d'autres personnes : Des jeunes (moins de 25 ans) qui représentent dans certains services plus du tiers des usagers, des femmes seules avec ou sans enfants, majoritairement victimes de violences conjugales, des couples, des familles, notamment surendettées et/ou expulsées, des personnes qui vieillissent et s'enkystent dans un système dont elles ne peuvent plus sortir, des étrangers en situation irrégulière et demandeurs d'asile, des personnes souffrant de problèmes psychiatriques.

La présence de jeunes de plus en plus nombreux parmi les demandeurs interroge le dispositif. Les jeunes en errance ne constituent pas un public avec une problématique unique. Certains d'entre eux, parfois qualifiés de « festivaliers », de « raveurs » ou de « teufeurs », se déplacent de ville en ville, souvent accompagnés de chiens, au gré des événements culturels. Ceux-là n'ont que peu de demande sociale, si ce n'est la possibilité de prendre une douche ou d'accéder à une consultation médicale dans un accueil de jour, voire quelquefois d'un hébergement de très courte durée. Certains sont des jeunes

demandeurs d'asile et relèvent de structures spécialisées. D'autres vivent une rupture familiale ou sortent de prison ou d'établissement psychiatrique. Le plus souvent cette situation se conjugue avec de difficultés lourdes d'insertion sociale et professionnelle. L'augmentation du nombre de jeunes parmi les demandeurs d'hébergement est un constat récurrent des gestionnaires d'hébergement ou d'accueils de jour. Il est confirmé par les chiffres : les jeunes de 18 à 24 ans représentent ¼ des appels au 115, alors qu'ils ne sont que 9% de la population française, et leur nombre s'est accru de 30 % en 1 an. Pour les adultes, l'arrivée de jeunes suscite un sentiment mêlé de craintes et de jalousies, elle est souvent associée à de la violence et de l'insécurité.

3-2 Du SDF au sans-abri.

De même que ceux qui désignent les dispositifs d'hébergement, les termes employés pour nommer les publics ont une géométrie variable. Le terme de SDF (sans domicile fixe) est aujourd'hui le plus couramment employé pour désigner les personnes à la rue. Cependant il l'est aussi de façon plus large, englobant les personnes accueillies dans des centres d'hébergement qui disposent pourtant de conditions d'habitat dignes.

La notion de sans-abri est plus restreinte puisqu'elle désigne ceux qui n'ont même pas un « abri », donc un hébergement. Mais où commence et où finit l'état de sans abri ? On peut être sans abri le jour et hébergé la nuit ou l'inverse (les personnes qui dorment dehors mais fréquentent les accueils de jour). A partir de quelle durée de séjour dans un centre passe-t-on de l'état de sans-abri à celui de SDF hébergé ?

L'étude réalisée par l'INSEE en 2001 a mis en évidence le lien entre la prévalence de certaines maladies parmi la population SDF et la durée de vie à la rue. Les principales pathologies déclarées par les personnes ayant séjourné dans la rue plus d'un an sont :

Les états dépressifs fréquents : 31%

Les maladies respiratoires : 24%

Les séquelles d'accident ou de maladie grave : 20%

Les maladies du système digestif : 14%

Les désordres alimentaires importants : 13%

Les maladies du foie : 12%

Les maladies de peau : 11%

On voit également revenir aujourd'hui des cas de tuberculose, maladie que l'on croyait éradiquée depuis longtemps.

Il faut aussi bien sûr mentionner la prégnance très forte des addictions, en particulier à l'alcool et au tabac.

Des propos de P. DECLERCK, pour la frange de population la plus marginalisée, on retiendra qu'il est plus adéquat de parler de survie. Je me réfère notamment au chapitre précédent sur l'incapacité des équipes à établir le moindre contact avec des personnes gravement désocialisées. Un nombre non négligeable des hébergés, dit-il, sont

psychotiques, et un nombre indéterminé d'entre eux ont un passé ou un présent de délinquants et ont connu la prison.

Il précise, pour l'avoir expérimenté, que les lieux d'hébergement portent en eux quelque chose du monde carcéral : ce mélange trouble des enjeux de la domination et de la sexualité.

Que se passe-t-il une fois fermées les portes du dortoir ou de la chambrée ? Femmes et hommes ont peur. « *La nuit dans ces lieux on se vole on fouille les poches de ceux qui abrutis d'alcool ne risquent pas de se réveiller, on se prostitue, on tente d'aventure quelque séduction, quitte à la forcer un peu* » (1).

Les lieux d'hébergement sont des lieux où règne une peur sourde. L'aménagement des petites chambrées peut être pire. Leur multiplication rend la surveillance plus difficile et permet la possibilité de se liguier à quelques uns contre une victime bouc émissaire. Les grands dortoirs laissent possible, même sans surveillance, une plus grande régulation interne.

Jacques DEROO l'a également vécu. Lorsqu'il décrit le centre d'hébergement de Nanterre : « *Des dortoirs où sont parqués des SDF ivres qui vomissent partout, dégageant une odeur de pourri insoutenable* », il sait bien, alors, qu'il n'a d'autre alternative pour s'en sortir que de replonger dans la délinquance. (2).

Les sans abri sont plus ou moins contraints de vivre leurs situations dans l'isolement. Ils cherchent à dissimuler l'infériorité de leur statut dans leur entourage et entretiennent des relations distantes avec ceux qui sont proches de leur condition.

L'humiliation les empêche de développer tout sentiment d'appartenance à une classe sociale.

Le fait même d'être assisté assigne les pauvres à une carrière spécifique, altère leur identité préalable et devient un stigmatemarkant l'ensemble de leurs rapports avec autrui. SIMMEL (3).

Leur confiance dans les institutions et les politiques engagées pour améliorer leur condition est faible. Ils ne sont pas dupes qu'elle symbolisent un « cache misère », disent-ils.

Pour les personnes gravement désocialisées, les hypothèses de réinsertion sont extrêmement réduites.

D'après P. DECKLERC, Il n'existe aucun exemple de réinsertion, si l'on entend par là l'évolution d'un sujet qui de gravement désocialisé parviendrait à un rétablissement stable dans un fonctionnement socio économique autonome. L'état semble largement irréversible.

1 DECLERCK Patrick « Les naufragés » - PLON – 2001 PARIS. Terre humaine poche. Page 332

2 DEROO Jacques « Salauds de pauvres ! L'itinéraire d'un enfant de l'Assistance, taulard, SDF, éducateur et travailleur social » - GUTENBERG – 2006 PARIS – page 136

3 PAUGAM Serge cite SIMMEL dans : « Les formes élémentaires de la pauvreté », page 40

Les sans abri mettent systématiquement en avant 3 raisons fondamentales de leur état: l'exclusion du travail, l'alcoolisme et la trahison des femmes. « *Il est assez rare que l'alcool soit mis en avant comme point de départ à cet enchaînement... Dans la réalité c'est pourtant souvent le cas....* » P. DECKLERC (1).

3-3 La discrimination positive ou comment inverser la charge de l'humiliation.

Il ne s'agit plus de tenter d'impossibles guérisons ou de planifier de chimériques réinsertions, mais de reconnaître et d'accepter le caractère chronique et irréversible du mode de fonctionnement des sujets gravement désocialisés qui évoluent dans un ailleurs, ailleurs social et économique mais aussi ailleurs symbolique et psychique.

Comme la psychose, la grande désocialisation se maintient se gère et s'accompagne au cours de la vie.

Les personnes refoulées de la sphère productive sont devenues socialement suspectes et peu crédibles. Les banques se méfient d'elles et leur refuse parfois les services élémentaires qu'elles accordent aux autres. Les bailleurs adoptent une attitude comparable en rechignant à leur permettre l'accès au logement, y compris les logements sociaux.

Sans militer pour la fonction asilaire que parfois P. DECLERCK semble défendre, un vrai changement sera l'acceptation politique du principe de la légitimité de dispenser une aide médico-sociale sans contrepartie et sans autre objectif que l'amélioration des conditions d'existence des bénéficiaires tels qu'ils sont.

Par une forme de discrimination positive à l'égard de ceux qu'elle a si longtemps caché ou nié, la société pourrait regagner la confiance des sans abri.

Ces personnes ne sont en général pas dupes de la hiérarchisation statutaire superficielle des dispositifs et du parcours que l'on tente de leur faire suivre en les faisant passer d'une case à l'autre dans un système bureaucratique-assistanciel lourd et complexe.

3-4 Analyse des besoins et des attentes des publics en difficultés au centre de BURES.

Les pré-requis demandés à nos candidats à l'hébergement de stabilisation se résument à un simple projet de fixation en un lieu, à court terme et l'acceptation d'une contractualisation en vue d'un accompagnement social.

L'absence d'emploi, de débouchés locaux comme l'absence de ressources ou d'ouverture de droits ne constituent pas d'obstacle à l'admission.

Le caractère volontaire de la démarche est difficile à apprécier dans un contexte où les droits de l'usager de l'urgence sont limités. Ils n'ont souvent que le choix entre la rue et ce qui leur est proposé.

Les personnes admises ont des profils très différents et des itinéraires variés.

1 DECLERCK Patrick « Les naufragés » - PLON – 2001 PARIS –Terre humaine poche, page 296

Isolé ou en rupture, sans soutien familial ou cercle relationnel, la majorité touche le RMI, les autres des minima sociaux, notamment le minimum vieillesse. Certains sont issus de la rue d'autres non, mais aussi précaire soient-ils, l'ouverture de leurs droits sociaux est généralement préservée ; ressource minimale et couverture santé, c'est du moins ce que j'ai constaté pour l'effectif accueilli.

Beaucoup de personnes sans abris connaissent des problèmes de santé liés à leur mode de vie, au contexte socioculturel, à leur projection dans l'avenir. Ils peuvent connaître des difficultés plus grandes pour se maintenir en bonne santé, développer leur bien-être et une qualité de vie satisfaisante. Il peut y avoir de multiples barrières comme celle de la langue, de la culture, du statut social (accès aux droits..), de l'absence de projet de vie.

L'effectif actuel est constitué de personnes dont la moyenne d'âge est de 59 ans dont 15 personnes âgées de 60 à 70 ans et 4 personnes âgées de plus de 70 ans.

30 personnes sont de nationalité française, 11 proviennent du Magrehb dont une majorité de nationalité algérienne, 3 européennes et 5 d'autres nationalités.

La population est hétérogène quant aux attentes, confirmant l'absence de solution d'accueil dans des registres voisins que sont les maisons de retraite, foyers pour handicapés, hôpitaux psychiatriques.

Aucun de ceux que nous avons accueillis n'est réellement apte au travail, voire dans une dynamique de reprise d'emploi. Certaines personnes sont en voie de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. D'autres connaissent à divers degrés des perturbations psychologiques et des ambitions ou désirs de réalisations personnelles très aléatoires. Certaines pathologies plus graves sont perceptibles qui dépendent du secteur de la psychiatrie.

Les spécialistes de la psychiatrie insistent sur le peu d'indication, voire la contre-indication qu'il y a, à ce moment du parcours, à leur proposer une thérapie de type analytique.

Les programmes psychopédagogiques centrés sur le progrès comportemental, la «re-narcissisation» par de micro succès, sont, par contre, tout indiqués.

Dans l'ensemble, ce public traduit la nécessité d'exercer un accompagnement à des degrés divers. Des écarts très marqués en terme de présence éducative et d'accompagnement social sont constatés d'une personne à une autre. Pour certains le projet est clair il s'agit d'attendre une place en établissement spécialisé. D'autres n'ont aucun besoin d'accompagnement, il s'agit d'attendre l'âge de 60 ans pour accéder au droit à la retraite et obtenir ainsi une substantielle amélioration de leurs ressources.

En tout état de cause, il apparaît peu vraisemblable que l'accompagnement social parvienne à rétablir la catégorie la plus en souffrance en la réintroduisant dans un circuit d'insertion (par le travail) dont elle semble irrémédiablement sortie.

Les parcours de vie sont difficilement repérables au-delà d'une auto-victimisation assez forte où interviennent des chaînes de ruptures et de handicaps: perte d'emploi, rupture sentimentale et alcoolisation, qu'ils placent dans un ordre qui n'est pas toujours très convaincant.

L'alcool est un phénomène remarquable. Quelques personnes (10-15 environ) présentent des signes d'alcoolisation. Ce phénomène est conjoncturel et habituel, l'accroissement de la consommation intervient en début de mois après versement des allocations et s'estompe ensuite.

Il ne faut pas négliger l'importance de l'alcool au cours de la dépendance régulière qui se remarque moins que le dépassement ponctuel du seuil de tolérance. Le symptôme de l'alcoolisation doit être rapporté à l'état de santé général assez dégradé et à l'association du tabac. La consommation d'alcool n'est généralement pas parlée. Il est difficile d'apprécier le niveau de consommation et d'endurance. Cette consommation se comptabilise parfois par la production de déchets contenant retrouvés çà et là.

La confiance de ces personnes envers les institutions d'accueil et d'hébergement reste faible. De la maltraitance est perceptible dans leur passé. Elle est confirmée par leur récit ainsi que par leur attitude souvent agressive. Peu habitué à la bienveillance, il nous semble qu'ils anticipent mécaniquement des réponses à une supposée hostilité de l'institution en reproduisant des attitudes défensives habituelles. Ils présument des modes d'intervention des personnels qu'ils reconnaissent comme provenant des circuits professionnels de l'urgence.

C'est une population qui pour une grande partie ne perçoit pas les enjeux de l'accès à la citoyenneté et la participation sociale. Ils confondent droit avec choix, choix qu'ils n'ont pas, sauf l'ultime possibilité de rester dans la rue, seul choix qu'il leur est possible d'assumer.

Ils présentent pour nombre d'entre eux, des difficultés au niveau de la gestion budgétaire. La recherche ou le maintien de ressources, de compléments ou d'aides à la sécurité locative, représentent souvent des obstacles. De nombreuses situations de montage de dossier de retraite complémentaire et de demande de mutuelles ont été entreprises par l'intervenante sociale. Paradoxalement, ils gèrent, et ainsi régulent, leur consommation d'alcool et de tabac sur le mois. L'absence de régulation vis-à-vis d'une addiction importante a pu être constatée, à quelques reprises, sur le centre. Les conséquences d'un sevrage sont dévastatrices, crise ou délire.

C/ PROMOUVOIR LES PARCOURS RESIDENTIELS DES MAL LOGES

1- LE ROLE DE L ETAT :

L'accès au logement social et le déplacement éventuel des habitudes de vie qu'il génère répondent à un ensemble de procédures complexes mais aussi d'options et de possibilités individuelles, dont la première règle est la loi du marché, qui fige la hiérarchie des logements et de leurs coûts. Pour les personnes sans abris les perspectives sont encore plus limitées des lors qu'elles évoluent en deçà des seuils de ressources et non de plafonds et qu'elles nécessitent un suivi social plus ou moins permanent.

L'intervention de l'Etat est donc à la fois de permettre la fluidité dans l'attribution d'un logement pour tous avec une réelle équité sur l'ensemble du territoire, mais également de promouvoir par des actions particulières le financement de leur construction, en évitant autant que possible la spéculation immobilière. L'intérêt à tous les stades et niveaux d'habitat social ou de l'acquisition foncière est de pouvoir créer de la rotation sur le logement. L'accession à la propriété, dernière étape d'un parcours résidentiel, doit pouvoir créer un effet de levier et ainsi d'évolution à tous les échelons précédents.

1-1 la politique générale de l'aide au logement et les délégations de compétences.

L'intervention, de l'état repose sur trois types d'aides : à la pierre, à la personne et aides fiscales, une spécificité française et de quelques autres pays européens (Pays-Bas, Suède, Danemark).

C'est l'équilibre de ces 3 facteurs qui définit la continuité et l'évolution de la politique sociale du logement.

Schématiquement, une politique libérale du logement serait d'abandonner les aides dites étatiques à la pierre (subventions directes pour le secteur public), en privilégiant une aide à la personne (allocation personnalisée). Cette logique de solvabilisation des ménages pour rendre abordable un « produit logement » pourrait entraîner une hausse du coût du logement et ainsi des loyers. Le blocage des prix des loyers dans les années 50 avait découragé l'investissement immobilier. Une politique sociale du logement, travaillera à la diminution du coût du logement en utilisant comme leviers principaux des « aides à la pierre » de type emprunts bonifiés au bénéfice des bailleurs sociaux, couplées à des aides à la personne.

L'histoire de la politique du logement en France a toujours oscillé entre ces deux extrêmes. Une des complexités dans la perception du paysage du logement en France provient de la persistance de logements relevant de circuits de financements antérieurs. Une autre difficulté est d'associer voire de déléguer auprès des collectivités territoriale ce principe de l'aide à la pierre et ainsi de les faire contribuer au financement de la construction de logements sociaux.

L'aide à la pierre, c'est l'ensemble des aides accordées par l'Etat et qui sont destinées à favoriser l'investissement immobilier sous forme de prêts aidés ou de primes. Les bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrages, bailleurs sociaux, qui s'engagent à construire des logements aidés. C'est possible par la mobilisation du foncier Etat ou de celui des collectivités locales, la vente de terrains par l'État, l'augmentation possible du Coefficient d'Occupation des Sols des communes et l'exonération de l'imposition des plus-values des terrains et des immeubles cédés.

Un autre levier utilisable est l'augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, l'Institution d'une taxe forfaitaire pour des terrains nus rendus constructibles et l'application d'un taux de TVA réduit à 5,5 %.

La vente de logements sociaux à leurs occupants, la majoration possible du prêt à taux 0, la Construction de maisons à 100 000 €, et l'accession progressive des locataires à la propriété, entrent également dans la catégorie des aides à la pierre.

La loi Raffarin du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales a permis d'engager une réforme importante dans la conduite des politiques locales de l'habitat. Ainsi, depuis le 1er janvier 2005, l'Etat peut déléguer ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre aux EPCI, établissement public de coopération intercommunale, ou aux départements dans le cadre d'une convention de trois ans.

1-2 Le 1 % logement et la Caisse des Dépôts et Consignations : Une mission d'intérêt général.

L'histoire du 1% logement ne saurait être passée sous silence car il représente un pan historique de l'effort de l'état et des entreprises en faveur du logement, d'une part adossé au livret A populaire et de l'autre par une perception sur la masse salariale des entreprises.

Au lendemain de la guerre, la France est confrontée à une grave crise du logement due aux conséquences des bombardements, mais aussi à un exode rural massif. Cette situation est aggravée par une politique quasi continue du blocage des loyers, décourageant l'investissement privé. L'Etat utilise les ressources des livrets d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour financer directement les opérations des organismes d'Habitations à Loyer Modéré (HLM).

Principaux aspects du dispositif inauguré en 1953 :

Le "1 %" logement est une participation obligée des employeurs à l'effort de construction pour l'essentiel mutualisé. La loi de 1953 fixait à 1% de la masse salariale le montant de cette contribution. Cette participation sous forme d'aide à la pierre est aujourd'hui ramenée à 0,45 %. Par ailleurs, les employeurs versent 0,5% de la masse salariale au FNAL (Fonds national d'aide au logement) qui finance des allocations logement.

Les fonds ainsi rassemblés ne sont pas gérés par l'Etat mais par des organismes collecteurs les CIL (Comités Interprofessionnels du logement). Environ 190 d'entre eux assurent 95 % de la collecte. Ils se regroupent tous, l'adhésion étant obligatoire, au sein

d'une société anonyme de type coopératif, l'UESL (Union Economique et Sociale du Logement) dont la gestion est paritaire mais avec un système de représentation plutôt favorable au patronat.

Les sommes collectées sont en principe destinées à la construction locative et sociale. Elles viennent ainsi en complément des divers apports financiers nécessaires au montage des opérations par les organismes HLM et les Sociétés d'Economie Mixte.

la Caisse des Dépôts et Consignations *est une caisse gestionnaire* de fonds requérant une protection particulière : La Caisse des dépôts centralise et gère à la demande de l'Etat une large part des dépôts d'épargne placés sur les livrets exonérés d'impôts (livret A, livret Bleu, Codevi, livret d'épargne populaire, ...), diffusés par les Caisses d'épargne, La Poste et les réseaux bancaires.

CDC. Prêteur public : elle finance par des prêts sur fonds d'épargne, des investissements d'intérêt général, principalement le logement social locatif et le renouvellement urbain ;

CDC. Investisseur d'intérêt général : elle finance sur ses fonds propres des investissements d'intérêt général en appui des politiques publiques nationales et locales.

1-3 La solvabilisation de l'accès au logement : aides a la personne, aides fiscales.

Il existe deux grands types d'aides à la personne : les allocations familiales dont les dispositions sont inscrites au Code de la sécurité sociale et l'aide personnalisée au logement au Code de la construction et de l'habitation.

Elles sont calculées en fonction de la situation, locataire ou colocationnaire, de la zone géographique du logement, de la composition du ménage, des ressources du ménage (qu'il s'agisse de minima sociaux ou de revenus d'activité).

L'allocation logement familiale (ALF) est la seule aide à être une prestation sociale. Elle a été mise en place en 1948. Elle est liquidée par l'organisme qui verse les prestations familiales.

L'allocation logement sociale (ALS) a été créée en 1971

L'aide personnalisée au logement (APL) est accordée aux seuls logements conventionnés qui doivent respecter certaines normes et avoir bénéficié de financements aidés et réglementés. L'aide est attribuée et modulée sous conditions de ressources, de compositions familiales et de secteur géographique.

Entre 2001 et 2002, un barème unique a été progressivement appliqué pour les aides au logement dans le secteur locatif permettant aux ménages disposant de faibles revenus, qu'ils soient issus du travail ou de transferts sociaux (RMI), de bénéficier des mêmes aides.

Les aides fiscales : Le logement social est dorénavant considéré comme un bien de première nécessité et bénéficie du taux de TVA réduit, 5,5% au lieu de 19,6%, pour la construction neuve (depuis le 1er octobre 1996) et pour la réhabilitation des logements du

parc existant (depuis le 1er octobre 1997). Ce taux s'applique depuis le 1er octobre 1999 aux travaux effectués par des particuliers sur leur logement.

1-4 L effet de levier promotionnel. Les différents volets de l'accession a la propriété.

La relance de l'acquisition foncière n'est pas détachée du contexte général car elle préside à la diversité de l'habitat et à la mixité sociale. La LOV, loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 avait énoncé le concept de diversité de l'habitat qui tend à incriminer les communes dans la situation du logement. Elle a fait des PLH (plan local de l'habitat) un outil de programmation contraignant sous contrôle du préfet.

Les PLH ont une forte vocation intercommunale. Ils doivent en principe, concerner tout ou partie d'une agglomération ou un ensemble de communes qui entendent, par leur coopération, répondre à des objectifs communs en matière de l'habitat (art L 302-1 du code la construction et de l'habitation).

La mobilisation du foncier par les collectivités locales permet de proposer des logements en location/accession et en accession simple à des coûts maîtrisés.

1-5 La politique de la ville

La politique de la ville, est née du constat d'une civilisation urbaine de moins en moins maîtrisée générant des phénomènes de relégation géographique et d'exclusion sociale.

Après les premières émeutes urbaines dans le quartier des Minguettes à Vénissieux en 1981, on a vu naître le développement de cette politique innovante, élaborée parallèlement à l'acte 1er de la décentralisation. Aujourd'hui comme hier, cette politique agit encore sur une même approche globale, à travers des lois programmes des actions interministérielles coordonnées et un mode innovant de contractualisation avec les collectivités locales, notamment les communes.

Elle est mise en oeuvre par des actions concourantes et cohérentes des ministères de l'éducation, des affaires sociales et de la solidarité. Les axes programmatiques essentiels concernent l'insertion (formation et emploi), l'urbanisme et la prévention de la délinquance.

Cette nouvelle manière de conduire la politique propose à l'échelle du quartier prioritaire, une vision politique transversale et territoriale des problèmes sociaux. Elle promeut la revitalisation des quartiers par l'habitat et l'aménagement, la recréation du lien social, la valorisation de la citoyenneté par la réhabilitation des services au public.

Elle s'applique dans des territoires géographiques définis comme prioritaires en fonction de données sociales (taux de chômage, proportion de jeunes de moins de 25 ans, proportion d'étranger, nombre d'habitants du quartier, potentiel fiscal de la commune.

Selon la gravité de ces indicateurs trois types de zonage ont été créés avec des dispositions sociales et fiscales spécifiques. ZUS, ZEP, ZRU, ZFU. (1)

L'Etat, par cette action, oeuvre depuis 25 ans à rétablir l'équilibre territorial et le développement social des quartiers. Elle tend à incriminer l'ensemble des partenaires locaux dans une démarche de développement social urbain.

En décembre 1981 paraît la circulaire du ministère de l'Education nationale instituant les zones d'éducation prioritaires, puis en 1982 Gilbert BONNEMAISON publie son rapport au Premier ministre : « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité ». C'est l'époque de la création des conseils de prévention de la délinquance.

Avec le développement social des quartiers (DSQ), l'idée dominante est « Ensemble, refaire la ville » qui aboutit en 1988 à la Création du Conseil national des villes (CNV) et de la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

La signature de 214 contrats de ville en 1994 ouvre un nouveau modèle de financement des projets urbains, puis, sur la période 1994-1998, on assiste à la création du FIV (Fonds interministériel d'intervention pour la ville) pour la gestion interministérielle des crédits déconcentrés de la politique de la ville.

Les lois, depuis les années 1990, s'inspirent de ce concept : D'abord la loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement (du 31 mai 1990), puis la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV). L'entrée en application en 1996 des dispositifs : zones franches urbaines (ZFU), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones urbaines sensibles (ZUS), créent une nouvelle impulsion aux quartiers.

De nos jours, c'est le plan de cohésion sociale qui illustre le mieux cette politique, agissant simultanément sur trois leviers fondamentaux : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. La loi BORLOO est une loi d'orientation et de programmation pour la ville. Elle retient dans ses « territoires de projet », les projets GPV - ORU (Grand Projet Ville - Opération de Renouvellement Urbain).

La loi libertés et responsabilités locales a dessiné un nouveau cadre décentralisé pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat à travers les délégations entre l'Etat et les collectivités locales. Des compétences d'attribution des aides à la pierre ont été déléguées par l'Etat aux EPCI et départements. Enfin, en créant l'ANRU (2), la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, loi BORLOO, met à contribution, notamment financière, les collectivités territoriales.

Trois éléments caractérisent cette politique née dans l'urgence. Incitative et parfois contraignante, elle paraît insuffisante malgré les moyens déployés et son volontarisme pour faire bouger des lignes et l'inertie de positions acquises au niveau local. Se situant à la marge des politiques locales elle exprime aussi son impossibilité à composer avec les autres politiques sectorielles existantes que sont le logement, l'éducation, l'action sociale ,

1 Zones franches urbaines (ZFU), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones urbaines sensibles (ZUS),

2 Création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) (Décret n°2004-123 du 9 février 2004).

l'insertion et l'urbanisme. Dans le même temps elle a su ouvrir de nouvelles perspectives à la décentralisation en matière de négociation et de contractualisation avec l'Etat et les collectivités locales.

Enfin la politique de la ville n'a pas vraiment convaincu et a tout juste permis de limiter les risques de repli sur les quartiers. La politique de zonage, ZUS, ZEP, ZFU, semble avoir atteint ses limites, comme le souligne Christine BOUTIN : « *A bien des égards, elle a renforcé d'authentiques « isolats » et cantonné les habitants dans leur quartier* » (1).

2- DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE A L'INSERTION DES SANS ABRI : DES OUTILS POUR GERER LES FLUX.

De manière générale, le ministère chargé du logement intervient en amont pour ce qui concerne le financement de l'investissement, en accordant des financements à taux d'intérêts privilégiés pour la construction de logements locatifs sociaux (prêt locatif à usage social : PLUS) ou très sociaux (prêt locatif aidé d'intégration: PLAI) ou leur réhabilitation (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale : PALULOS).

Ce ministère finance également une partie des structures d'hébergement d'urgence.

En aval, il intervient à nouveau au niveau des aides personnelles au logement, réduisant la part restant à la charge des bénéficiaires, ou de l'aide au logement temporaire (ALT), qui est une aide au gestionnaire. Il aide également les associations qui effectuent un travail d'intermédiation entre le propriétaire d'un logement et une personne en sous-location.

Le ministère chargé des affaires sociales assure, quant à lui, les coûts de fonctionnement des structures financées par son partenaire, dans le cadre de politiques départementales développées par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale : plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri et des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. Pour les personnes en difficulté, accueillies en résidences sociales, ces financements prennent la forme d'une aide à la gestion locative sociale (AGLS), attribuée au gestionnaire.

Le financement de l'accompagnement social lié au logement (ASLL) est assuré en commun par les deux ministères, l'un finançant l'approche « logement », l'autre ce qui relève de la santé, de la recherche d'une formation et/ou d'un emploi.

2-1 Les dispositifs d'hébergement et d'insertion sociale.

La sélectivité ou non de l'hébergement et sa durée qui distinguent le secteur de l'insertion de celui de l'urgence, correspond à une logique qui a du sens. Elle dessine un dispositif articulé sur deux niveaux complémentaires : le premier niveau, qui accueille tout le monde

1 Intervention de Madame Christine BOUTIN, Ministre du Logement et de la Ville, Assemblée Générale du Conseil National des Villes, mardi 10 juillet 2007.

sans critère ni condition particulière mais pour une courte durée, et qui renvoie ensuite sur le deuxième niveau, composé de structures diverses, sélectives parce qu'adaptées à la diversité des publics et assurant un hébergement pendant la durée nécessaire à la réussite d'un travail d'insertion.

L'hôtel social est une modalité des centres d'hébergement d'urgence (CHU). Il se distingue cependant du Centre d'Hébergement d'Urgence de base, par le fait qu'il offre de réels espaces privatifs pour chaque famille ou personne (chambres d'un ou deux lits, au lieu de dortoirs), et propose des conditions décentes de confort, des équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à quelques familles. Il est financé sur la ligne d'urgence du ministère chargé du logement pour une durée d'une nuit à quelques mois. Il est en général géré par des associations ou des collectivités locales (par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale).

Les hôtels sociaux bénéficient en général d'un conventionnement des logements à l'Allocation au logement temporaire (ALT).

Les CHRS créé en 1991 forment le maillage essentiel de l'évolution des personnes dans le cadre de l'insertion. Il représente parfois une période de stagnation qui ne permet pas aux personnes de se désengager d'un suivi et d'un encadrement lourd. Ils ont pour mission d'héberger et accompagner les personnes et les familles. Ils accueillent des sans domicile fixe afin de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement. Les publics concernés ont en commun de connaître de graves difficultés de tous ordres: économiques, psychiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion.

On compte 763 centres d'hébergement et de réinsertion sociale pour 30 603 places.

Si le CHRS héberge les personnes, l'accueil se fait dans le cadre d'une structure collective. Les personnes hébergées participent aux frais d'hébergement et d'accompagnement, en proportion de leurs ressources. Les personnes sans revenu sont intégralement prises en charge par l'aide sociale de l'État. Toutes disposent d'un reste à vivre pour leurs menues dépenses courantes (argent de poche). La mission d'accompagnement social est prise en charge intégralement par l'aide sociale de l'État.

Les CHRS, qui se définissent davantage comme un statut juridique que comme une structure bien définie, sont gérés pour plus de 90 % par des associations (le reste l'étant par des collectivités locales). L'accompagnement social est proposé avec ou sans hébergement.

2.2 Le rôle fondamental du secteur associatif.

La FNARS est sans doute l'institution qui illustre le mieux le travail effectué par les associations et les bénévoles. Les associations sont un des outils privilégiés de l'Etat qui leur délègue des missions de services publics en matière d'hébergement, qui va de l'urgence à l'insertion.

Sans passer sous silence les fondations et les organismes à dimensions internationales, EMMAUS de l'Abbé Pierre, CROIX ROUGE , SECOURS CATHOLIQUE, il existe un

réseau d'associations autonomes sur l'ensemble du territoire regroupé autour d'une fédération qui ont en commun l'inaltérable volonté d'aider les plus démunis et de faire bouger la société pour faire reculer l'exclusion. Elle n'est pas un mouvement de pensée ni un rassemblement philosophique ou politique.

Adhèrent à la FNARS aussi bien des structures locales implantées sur un territoire que des associations nationales. Ce sont elles qui chaque jour vont à la rencontre ou reçoivent des personnes en grandes difficultés sociales (souvent orientés par des services sociaux). La FNARS rassemble des associations d'accueil et de réinsertion sociale, fédère au plan national 750 associations et organismes publics qui, ensemble, gèrent près de 2 200 établissements et services : Services d'accueil et d'orientation, centres de jour, services d'urgence, écoute téléphonique (n° d'urgence 115).Centres d'hébergement, centres maternels, lieux de vie, foyers, hôtels sociaux, résidences sociales, pensions de familles et maisons relais.

Services de relogement, d'accompagnement social lié au logement, dispositifs de baux glissants.

Ateliers, AVA, services de proximité, entreprises et chantiers d'insertion, organismes de formation, centres de bilan de compétences, centres de soins ou de cure.

Elle s'est récemment mobilisée pour sortir de la crise de l'urgence et en finir avec les tentes du canal St Martin. L'action des campeurs et des Enfants de Don Quichotte a abouti à un accord avec le Ministère de la Cohésion sociale. Cet accord a confié à la FNARS la coordination des actions de sortie de crise.

2.3 La place particulière de la résidence sociale.

Les personnes logées en résidence sociale acquittent une redevance. les résidences sociales ont pour objet d'offrir une solution de logement meublé temporaire. Elles ont donc vocation à accueillir des publics très diversifiés tels que les jeunes travailleurs ou jeunes en insertion, les personnes en formation professionnelle, les femmes en difficulté, les travailleurs immigrés.

Les personnes ou ménages qui y sont accueillis ont un statut de résidant et disposent d'un titre d'occupation. La durée d'occupation ne doit pas en principe excéder deux ans.

Ces résidences sociales sont pour la plupart la propriété d'organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ou SEM (tel ADOMA) qui ont bénéficié de financements aidés par l'État, (prêt locatif à usage social PLUS, ou prêt locatif aidé d'intégration PLAI).

Le gestionnaire peut éventuellement bénéficier d'une aide à la gestion locative sociale (AGLS), Les résidences sociales sont conventionnées à l'APL. Ce conventionnement découle d'une participation de l'Etat à leur financement - création en PLAI ou réhabilitation en PALULOS.

Seul un cofinancement des résidences sociales (Etat, collectivités locales, 1%, bailleurs, caisse des dépôts et consignations, fonds européens...) peut permettre d'adapter la

redevance aux ressources des résidents et de rechercher l'équilibre de la gestion de la résidence sociale sur le long terme.

En tant que modalité particulière du logement meublé, l'accès à ce type de structure est soumis à un plafond de ressources. Conventionné à l'aide personnalisée au logement (APL) ou même à l'ALT.

Les résidences sociales peuvent aussi, de manière limitée, participer à l'hébergement des personnes suivies en CHRS lorsqu'il s'agit d'un CHRS de type « éclaté ». Dans cette hypothèse (CHRS de type « éclaté »), l'aide sociale finance l'accompagnement social et/ou l'hébergement (la convention APL est automatiquement suspendue).

La loi portant Engagement National pour le Logement (ENL) remanie de façon substantielle le statut des résidences sociales. La résidence sociale doit désormais s'inscrire dans une perspective d'occupation pérenne. La résidence sociale, élément parmi d'autres de la gamme de logements sociaux, n'est pas en mesure de faciliter le passage vers le logement ordinaire lorsque l'offre de logement ordinaire est insuffisante localement, ou inadaptée. L'objectif défini par la «circulaire DGAS du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales » est d'améliorer le dispositif des résidences sociales qui est un des outils privilégiés des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Elles tiennent une place indispensable dans la chaîne de tous les dispositifs existants pour l'accueil des publics en difficultés.

Une résidence sociale peut aussi prévoir dans son projet social d'offrir des places conventionnées à l'Aide au Logement Temporaire (ALT) qui est une aide accordée au gestionnaire et non à la personne hébergée. La proportion de logements conventionnés à l'ALT ne peut cependant dépasser 10% du nombre total de logements de la résidence. Les résidences sociales dédiées à la résorption de l'habitat indigne pourront comporter une proportion de logements conventionnés à l'ALT supérieure à 10% de la résidence.

Pour que les projets de résidences sociales atteignent pleinement leurs objectifs (insertion urbaine et sociale de la structure et des résidents), ils doivent être portés par les collectivités locales et leurs groupements.

Dispositifs très voisins, les maisons relais (LOGIRELAI) et résidences service pour les personnes âgées, représentent une solution théoriquement temporaire. La durée d'hébergement peut y être plus longue que dans une résidence sociale : ces structures sont destinées à accueillir des personnes qui, compte tenu de leur isolement affectif, psychologique ou social, ne peuvent vivre en logement ordinaire, sans qu'elles aient besoin d'une prise en charge particulière. Ce type d'offre s'inscrit dans une logique d'habitat durable.

Les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) créées par la loi «Engagement National pour le Logement» (ENL) seront ouvertes prioritairement aux personnes hébergées en CHRS : 30 % des places en RHVS seront réservées aux préfets pour les publics ayant des difficultés à se loger. L'objectif est de réhabiliter d'anciens hôtels pour

offrir des solutions d'hébergement adaptées aux personnes sans domicile fixe âgées ou handicapées.

Enfin, défini par la circulaire du 4 juillet 2006 le « Foyer-Soleil » est une modalité nouvelle de résidence sociale qui présente la particularité d'être composé d'une unité centrale et de logements « diffus » disséminés dans des immeubles avoisinant le foyer central.

2-4 les passerelles entre l'hébergement et le logement : les dispositifs transitoires.

Contrairement à l'hébergement, le logement temporaire permet de bénéficier d'un véritable statut d'occupation : la personne est titulaire d'un bail ou d'un titre d'occupation, et bénéficie d'une garantie de maintien dans les lieux. Ce statut ouvre le droit aux aides personnelles au logement.

En contrepartie de ces droits, le locataire est tenu de respecter certaines obligations : payer son loyer et ses charges, assurer son logement contre les risques (incendie, dégâts des eaux,...).

Les occupants de logements temporaires peuvent bénéficier des aides du Fonds Solidarité Logement, pour l'accès comme pour le maintien dans le logement. Cette solution permet d'attendre l'obtention d'un logement autonome de droit commun. Selon les tensions locales sur le marché du logement, certaines personnes accèdent rapidement à un logement définitif, d'autres restent plusieurs années dans ce type de structure.

2-5 Le fond de solidarité logement, la sous location et bail glissant, l'Allocation Logement Temporaire.

Une forme d'aide particulière à la personne existe au travers du Fonds Solidarité Logement (FSL) financé à parité par l'Etat et les Conseils Généraux auxquels s'ajoutent des financements de partenaires sociaux tels la CAF mais aussi des autres niveaux de collectivité locales, notamment les communes.

Le FSL facilite la concrétisation des objectifs de ce plan, en accordant des aides financières directes aux personnes ou familles défavorisées. Le FSL peut également financer l'accompagnement social de ces personnes.

La sous location est une dernière forme d'accueil, intermédiaire entre le logement (ou l'hébergement) temporaire et le logement de droit commun. Une association, déclarée et agréée, loue un ou plusieurs logements à un bailleur social ou privé, avec un double objectif : d'une part, sous-louer ces logements, meublés ou non, à titre temporaire, à des personnes en difficulté, d'autre part, d'exercer en même temps les actions nécessaires à leur réinsertion.

Ces personnes ou familles, qui ne sont pas encore en mesure d'assumer la charge d'un logement autonome, sont assimilées à un des locataires à part entière. Elles peuvent de ce fait bénéficier des aides personnelles au logement (APL) si le logement est conventionné avec l'État, l'allocation logement (AL) s'il ne l'est pas.

Après une durée significative : six mois à un an le plus souvent, la personne ou la famille, qui auront acquitté régulièrement leur loyer résiduel (net des aides au logement), pourront devenir locataires à part entière du logement occupé. L'association louera alors un autre logement pour faire bénéficier d'autres ménages de ce mode d'accès au logement de droit commun. Il s'agit de la modalité de " bail glissant ". Cette modalité devra avoir été prévue dans le contrat de location initial.

Ce type de solution est souvent bien accepté par les bailleurs, dans la mesure où le risque est limité pour eux : l'association assure la garantie du paiement du loyer en cas de défaillance du sous-locataire, et l'accompagnement social des personnes logées. Cette médiation permet à ces personnes de se stabiliser et s'habituer à faire l'effort nécessaire pour payer un loyer chaque mois.

L'objectif final de ce dispositif est l'accès au logement autonome des personnes qui y sont logées, avec un statut de locataire à part entière. À défaut de pouvoir faire glisser le bail, le sous-locataire restera dans le logement, l'association restant locataire en titre auprès du propriétaire du logement.

L'Allocation Logement Temporaire, ALT (1) est une aide aux organismes oeuvrant dans l'insertion par le logement et non aux personnes. Elle est destinée à faciliter l'accueil des personnes à faibles ressources. Le montant de l'ALT est forfaitaire. Elle est attribuée en fonction du logement et non de la personne.

Néanmoins, par les missions d'insertion dévolues aux organismes habilités pour percevoir l'ALT, il est souhaité que ces derniers assurent par eux-mêmes ou en lien avec les partenaires locaux, un accompagnement social des personnes accueillies, à savoir l'orientation vers les services sociaux permettant l'accès au droit et la préparation d'un projet de relogement.

Les aides personnelles au logement ne relèvent d'aucun contingentement. Il n'en va pas de même pour ce qui concerne l'ALT qui, parce qu'il s'agit d'une aide forfaitaire accordée a priori et non en fonction d'un dossier établi pour chaque occupant, nécessite une convention entre le gestionnaire et l'Etat. Cette aide a néanmoins été accordée de façon très ouverte et sans contingentement jusqu'à 2003.

Le droit à l'Aide à la Gestion Locative Sociale AGLS (2) est ouvert à tous les gestionnaires de résidences sociales. L'aide est destinée à financer le surcoût de gestion lié aux difficultés d'insertion que peuvent rencontrer certaines populations accueillies, en particulier les personnes en danger d'exclusion sociale et/ou professionnelle, les jeunes en difficulté ou encore les travailleurs immigrés vieillissants.

1 Créée par la Loi 90/449 du 31/05/1990. Dite loi Besson.

2 Circulaire DGAS / PIA n° 2000 / 452 du 31 août 2000 relative à l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales.

2-6 Solvabilisation du budget logement et impact du coût de l'accompagnement social sur le logement.

La revalorisation des aides personnelles au logement constituent un élément majeur dans l'accès et le maintien dans le logement social des ménages à revenus modestes. La cohérence des aides personnelles et de leur évolution avec les loyers est à cet égard importante et devra permettre aux plus démunis d'accéder au logement avec un reste à vivre décent et une sécurisation des parcours.

En outre le suivi social, lorsqu'il s'avère nécessaire fait partie intégrante de l'évolution des parcours résidentiels et doit être comptabilisé comme tel. Actuellement ce cadre d'accompagnement est à la fois diffus et multiforme.

Pour permettre, à moindre coût, la création de nouvelles structures ou l'extension de la capacité de celles qui existent, les DDASS ont fréquemment encouragé les associations gestionnaires à dissocier le financement de la prise en charge sociale de celui de l'hébergement au sens strict en recherchant pour ce dernier d'autres sources.

Aides à la personne, aide au gestionnaire AGLS, ALT, FSL, aide sociale de l'Etat sont des outils d'une souplesse avérée, couramment utilisés par les intervenants sociaux et les bailleurs. Ils permettent de travailler l'accès au relogement pour des personnes défavorisées et contribuent à la solvabilisation du budget logement.

Les aides interviennent directement ou indirectement dans le coût du logement mais elles contribuent à l'accès et au maintien dans le logement devenant ainsi un élément de cette solvabilité.

Une APL importante représente, pour le bailleur une garantie contre les impayés de même que l'ALT. Dans le même esprit, l'AGLS, aide au gestionnaire de résidence sociale contribue au maintien d'une redevance abordable. L'ASSL, aide à l'accompagnement social est mobilisable par le gestionnaire ou l'intervenant social dans le cadre du montage FSL.

Ces mesures sont initiées et exercées par un Travailleur Social ou sous sa responsabilité. L'ALT est sollicité par le gestionnaire conventionné, résidence sociale, hôtel, CHRS, hors ou avec accompagnement. Il se combine ou pas au suivi social des personnes financé lui dans le cadre de l'aide sociale Etat.

Les différents suivis sociaux financés par l'aide sociale sont difficile à comptabiliser et ne permettent pas une lisibilité des coûts globaux, aides à la personne comprises, inclus dans le coût logement. Le contexte de séparation des domiciliations et des financements d'accompagnements, offre le confort d'utilisation du milieu ouvert et une mise en œuvre simplifiée. Ils sont gérés empiriquement par les structures d'accompagnement qui doivent se concerter pour ne pas engager de doublons d'accompagnement. Mais cette logique n'obéit à aucune rationalité, les personnes pouvant disposer de plusieurs suivis sociaux simultanément.

Seul le cadre contractuel délimité du RMI, ne permet théoriquement aucune combinaison avec d'autres suivis financés par l'aide sociale.

L'ensemble de ces aides aux logement, aides permanentes ou ponctuelles de type FSL, systèmes assuranciels contre les impayés inclus (LOCAPASS) et notamment l'accompagnement social, contribuent sur le plan du «reste à vivre » pour la personne logée, comme sur le plan de la rationalisation des coûts pour le gestionnaire à améliorer la solvabilité de l'accès au logement.

D- PROPOSER DES AXES STRATEGIQUES POUR LA PERENNITE DU CENTRE ET LA REALISATION DE PROJETS DE VIE PERSONNALISES DES RESIDANTS.

1-1 Méthodologie de projet. Construire un projet éducatif.

Le projet d'établissement du centre de stabilisation tire sa valeur réglementaire et sa portée de la loi du 2 janvier 2002 qui, s'agissant du projet d'établissement, précise dans son article L.311-8 , « Pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que des modalités d'organisation et de fonctionnement».

Le projet du centre de stabilisation de BURES est en cours d'élaboration, alors que le passage en CROSMS a été différé en raison de l'urgence à mettre en œuvre l'accueil des sans abri. La construction de ce projet doit être considérée comme constitutif d'une référence interne et comme un outil de communication externe, en direction de tous les partenaires.

Il sera complété par un projet technique, référentiel de travail, principalement à usage interne, élaboré avec l'ensemble des personnels de l'établissement, dans lequel les références théoriques d'une part, les procédures techniques d'autre part, seront plus développées.

Les premiers éléments retenus dans le cadre de l'élaboration du projet sont :

- a) Mettre en place un accueil inconditionnel au sens le plus large avec un minimum de pré-requis, en ayant soin de permettre une certaine homogénéité de catégorie de population et ainsi dégager des processus d'admission en relation avec les conditions d'accueil des autres centres. L'accueil de sans papiers n'est toutefois pas retenue.
- b) Instaurer une prestation de qualité en veille sociale permanente et permettre le principe de continuité de la prise en charge.
- c) Instaurer une vie sociale interne, un encadrement et un projet éducatif.
- d) Définir et promouvoir les droits des usagers au sein de l'établissement et sur le plan du droit à l'aide sociale.
- e) Effectuer un diagnostic permanent et un cadre d'évaluation personnalisé qui soit un outil commun de partenariat
- f) Concevoir un projet personnalisé comportant éventuellement une orientation vers une structure d'hébergement stable, un service de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.
- g) Inscrire l'action du centre au sein des dispositifs locaux voire régionaux.

L'ensemble de ces objectifs préside à l'élaboration d'un projet éducatif, avec l'exigence :

- 1°) Que ce diagnostic, sans contrainte de temps de stabilisation qui peut varier d'un individu à l'autre, soit systématiquement exploité, en terme d'orientation individualisée dans le cadre de la réalisation de projets de vie personnalisés.

2°) De permettre, en s'appuyant sur les instances de représentation des usagers, de constituer des apports en contenus et activités adaptées, qu'elles soient à caractère ludique et de loisirs, à visée de retour à une activité sociale et économique, ou ayant des vertus thérapeutique, prophylactique et de prévention de la santé, à visée individuelle ou collective.

1-2 L'insertion est-elle la finalité de la démarche d'intervention sociale ?

Lorsqu'elle désigne la finalité de l'action sociale, l'insertion renvoie à la bonne inscription de la personne dans la communauté sociale. C'est donc une notion nécessairement relative, évolutive dans le temps, mais aussi pluri-dimensionnelle : l'insertion peut être économique, professionnelle, culturelle, relationnelle, citoyenne, elle peut se situer dans la ville, dans un quartier, dans une communauté. Son contenu est à la fois juridique, avec le bénéfice des droits reconnus à tout citoyen et le respect de ses devoirs, et humain, avec la capacité à établir et entretenir des relations sociales.

L'insertion relève à la fois d'un travail pédagogique et de l'accès aux droits : L'insertion recouvre à la fois un travail pédagogique visant à rendre la personne plus autonome, et des actions de soutien visant à lui permettre d'accéder à ses droits. Ce double niveau est particulièrement présent dans l'action menée par l'ensemble des intervenants sociaux en matière d'insertion par le logement. Dès lors que l'hébergement s'inscrit dans une action sociale, il ne peut pas se limiter à une intervention de type « gestion de crise ». On oppose parfois à ce raisonnement le fait que certaines personnes seraient incapables à l'insertion sociale. S'il est juste de dire que certaines ne demandent pas autre chose qu'un abri, que d'autres n'expriment même pas cette demande, peut-on pour autant renoncer à leur proposer une perspective d'insertion logement et d'insertion citoyenne ?

1-3 Adapter des contenus aux problématiques rencontrées.

Le centre d'accueil et de stabilisation de BURES ADOMA préconise un accueil basé sur la mise en confiance pour nourrir une autre approche du suivi de l'utilisateur, dans la durée. Cette approche constitue un élément essentiel de lutte contre la maltraitance subie par ces personnes au sein des institutions de l'urgence (1). Le projet s'attache ainsi à adapter une pédagogie qui vise à sortir des processus violents, à promouvoir et à mettre en œuvre des programmes comportant une ouverture vers le monde extérieur en créant et renforçant du lien social, en recherchant systématiquement à nouer le dialogue.

L'animation, au sein du centre, a d'abord été restreinte à des activités ludiques, jeux en société, sorties, spectacles de variété. Une télévision, une bibliothèque et quelques activités manuelles ont révélé peu d'intérêt de la part des personnes hébergées pour les activités récréatives et interculturelles. La fonction d'animation ne semble pas devoir

1 Décrit précédemment dans mon 2ème chapitre (2-4 et 3-4), dans le cadre des relations des sans abri avec les personnels de l'urgence.

évoluer davantage sur ces terrains classiques, mais plutôt sur des thématiques, ateliers budget, forum, conférences acquisition de connaissances, rencontres et échanges avec l'extérieur. Ce repositionnement nécessite des professionnels de l'éducation formés aux réapprentissage sociaux, mais aussi à l'éducation à la santé.

L'éducation à l'accompagnement budgétaire est une action indispensable à entreprendre auprès de nombreuses personnes, notamment auprès de celles dont le budget est fortement grevé par une consommation d'alcool et de tabac. Cet axe de travail ne doit toutefois pas écarter le principe de l'accompagnement permanent (différent de la tutelle) de certaines personnes manifestement dans l'impossibilité de projeter et de contenir leurs dépenses.

1-4 Responsabiliser et rendre autonome chaque personne qui a un besoin en matière de santé et de prévention.

Disposer d'un temps de médecin est indispensable compte tenu de l'état de santé des personnes accueillies et ou de leur fragilité psychologique. Vacances ou intégration plus importante dans la structure dans un cadre préventif, avec le recours à des praticiens de proximité dans le milieu hospitalier, les réseaux ville santé ou la médecine de ville. Par la mobilisation de ces réseaux, un travail doit être mené sur l'hygiène grâce, par exemple, aux conférences débats en addictologie que nous avons mené.

L'éducation à la santé peut également contribuer à la lutte contre le « mal être » en favorisant autonomie et socialisation de la personne. L'objectif est que chacun puisse se prendre en mains et effectuer les démarches nécessaires relatives à son état de santé et impulser une dynamique autour de la santé.

Il s'agit de fournir des outils, des informations et de développer un esprit de responsabilité, pour arriver, à terme, à une certaine autonomie.

Processus de pédagogie active et durable ce programme pragmatique d'éducation à la santé vise à accroître les connaissances, à développer une compréhension et un savoir-faire qui contribuent à la santé (1). Ce travail est engagé depuis le mois de juillet avec le concours de l'Association Nationale pour la Prévention en Alcoologie et Addictologie (ANPAA)

De façon générale, l'ensemble des processus, pour l'heure, essentiellement préventifs engagés au centre contribuent au rétablissement d'une meilleure hygiène de vie et hygiène personnelle.

Par ailleurs, un temps de psychologue serait sans nul doute le bienvenu, quoique prématuré et difficile à installer dans une approche autre qu'empathique.

1-5 Mise en œuvre du droit de l'utilisateur.

Ouvrir et maintenir des droits, responsabiliser mettre en œuvre l'accès à une information claire et de qualité, offrir un choix, constituent des étapes dans un processus d'émancipation

1 La santé est entendu ici dans le sens global, dans tous les aspects de la vie quotidienne.

des personnes. Le droit de l'usager, son implication dans le fonctionnement de l'établissement en est une autre.

Le droit de l'usager a pu être mis en place au travers des 4 outils principaux que sont: le livret d'accueil, le contrat d'hébergement, le règlement de fonctionnement et la mise en place d'un conseil de la vie sociale.

Le livret d'accueil (fourni en annexe) est associé à la procédure d'admission. Avant son élaboration, l'écart m'a semblé important entre le descriptif établi par les associations parisiennes (information de la DASS de Paris) et la réalité constatée.

Le livret d'accueil est un support qui a fait défaut, au moment des premiers « convois », les personnes étant adressées parfois par groupe de 5. En cas d'absence du candidat présumé, des substitutions impromptues de personnes ont été constatées. Il fallait mettre en place une forme d'optimisation de la sélection des candidats et rechercher le plus possible l'engagement volontaire de la personne. D'autre part, il fallait accroître la qualité du lien avec les « maraudeurs » et les équipes de rue. Pour ces derniers, la procédure d'admission se joue parfois en un temps très court, mais pas toujours. La relation tissée par les SAMU sociaux avec les personnes à la rue leur permet malgré tout de retravailler une orientation. Pour cela il fallait un document décrivant de façon simple et illustré la prestation offerte par le centre et la localisation de son environnement.

La procédure d'admission a ensuite évolué en permettant le déplacement préalable de l'intéressé, en vue d'un entretien, voire dans le cadre de la prise d'un repas dans le centre, après une visite.

Le contrat d'hébergement (fourni en annexe) est lié au règlement de fonctionnement et à l'engagement dans un contrat d'accompagnement social.

La personne accueillie au centre signe dans les 3 jours un contrat d'hébergement d'un mois renouvelable par tacite reconduction et, simultanément, signe le règlement de fonctionnement en s'engageant à le respecter. Le contrat d'accompagnement social intervient en général après 2 à 3 semaines de présence.

Ce règlement diffère de ceux des centres d'urgence traditionnels. Il impose des obligations portant notamment sur l'occupation effective de la chambre, excluant la présence de tiers. Il comporte différentes interdictions comme l'alcool et attire l'attention sur la réglementation concernant l'hygiène et la sécurité.

Par contre ce règlement crée une certaine ouverture en permettant les visites, y compris dans les chambres mais en journée seulement. L'absence autorisée jusqu'à 15 jours d'affilée et la liberté totale d'allée et de venue représentent des innovations par rapport à l'urgence. Cette disposition ne facilite pas l'impératif de veille sociale qui doit présider pour ces personnes fragilisées et il m'est arrivé à plusieurs reprises, de signaler une absence anormalement longue aux services de police, malgré un système de repérage sophistiqué que nous avons mis en place.

Le non-respect du règlement de fonctionnement peut entraîner la fin de la prise en charge, de même que la rupture d'engagement d'accompagnement social. Ces ruptures

exigent une procédure particulière avec courrier recommandé et préavis de huit jours (exclusion) et d'un mois (défaut de réalisation des objectifs). Le non-paiement de la participation aux frais d'hébergement ne peut entraîner l'exclusion, à condition que l'accompagnement social aux démarches joue son rôle de régulation. En l'occurrence la personne insolvable est alors invitée à en fournir la justification, ce qui permet, le cas échéant, de réajuster son contrat d'objectif.

En revanche les voies de fait sur les biens ou sur les personnes entraînent une exclusion immédiate.

1-6 L'élection du 25 juin 2007 au Conseil de la Vie Sociale.

La création d'un conseil de la vie sociale représente, dans ce cadre d'accueil, une expérience complètement inédite. Dans un premier temps les personnes comprennent peu l'utilité d'un tel dispositif et confondent souvent conseil de la vie sociale et conseil de discipline. Un premier travail d'approche et d'information, sous forme de réunions a permis une meilleure compréhension, l'expression démocratique d'un groupe de 50 personnes s'étant révélée peu significative. Cette expression en collectif n'a jamais pu aborder d'autres thèmes que ceux relevant du conflit de personne à personne. Aussi est-ce dans ce sens que la constitution d'un groupe élu a pu être comprise.

Il a été procédé à une première élection. Deux personnes ont été élues, mais l'un des deux s'est désisté, vraisemblablement pour incompatibilité entre personnes.

Une première réunion a toutefois eu lieu le 13/06/07 pour ce 1er conseil ou participait le directeur et 2 représentants (1 résidant + 1 représentant élu parmi les salariés). Il a été décidé unanimement de procéder à une nouvelle élection.

Au cours de cette réunion, pour améliorer la représentativité des élus, il a été choisi d'ouvrir davantage le conseil en passant de 2 à 4 délégués au maximum au lieu de 2 maximum dans le précédent protocole. Le nouveau protocole stipulait donc que chaque candidat réunissant au moins 10% des voix, serait élu au conseil de la vie sociale dans la limite de 4 personnes. La date des nouvelles élections avait été fixée au lundi 25 juin 2007.

Sur un effectif de 47 personnes, 41 suffrages ont été exprimés dont 4 ont été reconnus nuls plusieurs bulletins ayant été glissés dans l'enveloppe. Le quorum a été atteint. Sur les 4 candidats 3 ont recueilli respectivement 13, 11 et 9 voix. Ils ont été déclarés élus.

Une personne n'ayant recueilli que 4 voix n'a pas été élu. Le directeur a fixé la convocation du premier conseil de la vie sociale, séance au cours de laquelle, le conseil a désigné son Président et son Secrétaire et établi le règlement intérieur du conseil. A l'issue de cette réunion, le Président a fixé la date de la séance suivante.

Quelques remarques sur le processus de désignation.

Les personnes hébergées ne sont pas coutumières de ce genre de pratique de représentation. Il arrive souvent qu'ils sollicitent de nouvelles explications sur l'intérêt du système. L'aspect ludique et l'émulation découlant du processus semblent l'emporter sur l'objectif réaliste d'une prise en compte de la parole collective. La notion de

représentativité et de processus démocratique ne leur sont pourtant pas abstraites et certains, qui n'ont pas abandonné leur droit de vote savent de quoi il est question sans réellement prendre au sérieux la vocation d'un conseil qu'ils ne jugent pas crédible.

Dans certains centres d'hébergement il existe une pratique de délégation des agents donnant lieu à rétribution en nature, à un statut ou à un avantage. La distinction avec une délégation de compétence légitimée par le groupe doit être vérifiée.

Nous verrons de quelle manière évoluera la perception de compétence déléguée au fur et à mesure des rencontres où il importe qu'effectivement l'effort soit porté sur une réelle prise en compte des demandes quand elles sont recevables.

2 PERSPECTIVES DES CENTRES DE BURES ET DE GARGENVILLE

2-1 Comment les logements sociaux sont-ils attribués ?

L'accès à un logement social par des critères tenus et des délais d'attribution de plusieurs années, reste une épreuve tant pour les demandeurs de logements sociaux, que pour les personnes de l'urgence. Mais ces dernières y ont-elles vraiment accès. Les procédures dans lesquelles évoluent les organismes d'HLM sont nombreuses et compliquées.

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a profondément modifié les modalités d'attribution de logements sociaux dans une recherche de transparence et d'égalité de traitement et est effective depuis le 1er juin 2001. Le 8 novembre 2000, sont parus le décret et l'arrêté relatifs au numéro unique départemental d'enregistrement des demandes de logements HLM. Il s'agit du dernier décret important concernant le volet logement de la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions.

Les bailleurs sociaux décident de l'attribution des logements mais tiennent compte des réservataires. Les organismes HLM peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements construits, améliorés ou acquis par eux.

Les réservataires peuvent être l'Etat (pour un maximum de 25% du parc + 5% pour les fonctionnaires), les collectivités locales (pour un maximum de 20% du parc au titre de la garantie de l'emprunt) et les employeurs (sans limite particulière), mais aussi des établissements financiers intervenant dans le financement d'un programme.

Les réservataires adressent des candidats sous forme de propositions que les commissions restent libres d'accepter ou non.

L'attribution des logements locatifs sociaux est de la responsabilité exclusive des bailleurs sociaux (HLM au SEM). L'attribution des logements est prononcée par chaque organisme HLM. Ces derniers se dotent d'une commission d'attribution.

Le travail des commissions consiste à analyser les demandes au regard de certains critères de priorité tenant au profil socio-économique des demandeurs : plafonds de ressources, besoins et vœux exprimés par le ménage considéré.

2-2 Des situations de relogement opportunes, opérées au cas par cas.

Le centre de BURES se trouve dans une situation très différente de celle du centre de GARGENVILLE dont les places ont été créées au sein de la résidence sociale. Le cas est similaire dans le Val d'Oise où des places de stabilisation « éclatées » sont réparties au sein de 3 résidences sociales dans le département.

La polyvalence de statut d'occupation à GARGENVILLE appelle une réflexion. La mixité de peuplement peut révéler une certaine confusion des registres pour des personnes qui côtoient un même établissement dans des conditions statutaires, d'utilisation et de durée différentes.

Le relogement, de l'urgence à l'insertion ou de l'insertion au droit commun peut théoriquement se faire au sein du même logement. Mais, cette transition ne devrait-elle pas correspondre à un changement effectif de lieu ?

Pour des personnes en grande difficulté, l'accès au logement autonome peut-il se passer d'une sorte de sas intermédiaire, avec accompagnement spécifique et rupture symbolique du lieu ?

La vocation des centres de stabilisation doit correspondre, tout au moins dans une première phase, à un établissement parfaitement intégré et identifié comme l'est le centre de BURES.

Le centre n'est pas seulement isolé des centres urbains, mais aussi des dispositifs locaux. Peu de débouchés de relogements localement sont envisageables pour des personnes qui n'ont pas vocation ou intention de rester sur ce département.

Ces personnes ont déjà fait dans le passé des demandes de relogement, notamment auprès de leurs domiciliations parisiennes. Mais quelle signification a, pour eux, leur déplacement sur le département des Yvelines si ce déplacement n'est pas assorti d'une progression de leur projet. Ils sont nombreux à attendre le déblocage d'un logement parisien devenu de plus en plus hypothétique.

Le conseil général se montre réticent à procéder à une domiciliation locale qui entraînerait des transferts d'aide sociale, de tutelles d'allocations et de charges d'accompagnement social imprévues, non financées et défavorables sur un plan d'équilibre territorial.

Certains résidents ont osé franchir le pas du transfert de domiciliation mais s'exposent au risque logique que la DASS de Paris cesse de financer leur place au centre de stabilisation. Si leurs transferts de domiciliation devenaient effectifs, ils devraient alors émarger au dispositif d'urgence des Yvelines en appelant le 115.

Le droit au logement opposable a redéfini dans son chapitre 4 les conditions des domiciliations, leur durée et leur renouvellement, soit au sein des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, soit auprès des services agréés par le préfet. Rien n'interdit la liberté de circulation à un détenteur de RMI hors de son département d'attache, mais cette décision peut avoir deux effets dissuasifs. D'une part le changement de domiciliation n'est pas de droit même si son refus doit être motivé. D'autre part, le délai

de raccord entre les caisses d'allocation familiale qui servent l'allocation peut engendrer un retard de paiement de l'allocation de quelques semaines à quelques mois. Malgré un suivi social très présent, il est peu probable que les personnes accueillies acceptent de courir de tels risques.

Quelques situations (15%) de reclassement en résidence ADOMA (78), notamment pour les personnes retraitées et les personnes touchant l'allocation adulte Handicapée ont pu être réalisées. Elles excluent en grande majorité les personnes qui perçoivent le RMI.

2-3 Les marges de progression pour l'usager.

Les logiques d'orientation et de débouchés qui tiennent pour des parts relatives, à des financements de suivi social, d'habitat, de garantie de ressources ou de solvabilité évoluent peut être plus en fonction de partenariats historiques et bien identifiés, que dans le cadre d'un schéma directeur global.

Le relogement est l'aboutissement d'un processus d'insertion en général engagé en CHRS. Ces structures visent dans un premier temps l'insertion professionnelle et le relogement. Pour les publics Yvelinois confrontés à la précarité et à des problèmes récurrents de gestion, une période de bail glissant peut être mis en place. Dans le cas des accédants à la résidence sociale, les aides du Fonds Solidarité Logement ou du LOCAPASS (pour ceux qui ont un emploi) sont sollicitées systématiquement.

Dans l'exemple de la résidence sociale (ADOMA), la redevance mensuelle des résidents, qui comprend non seulement le loyer mais aussi l'ensemble des charges (électricité, gaz, chauffage, eau chaude, eau froide, blanchissage, entretien espaces collectifs), se situe entre 250 et 350 euros (pour des chambres entre 9m² et 14m²), c'est-à-dire en deçà des prix du marché du logement de ville très social. Le résident ne s'acquitte que du reste à payer, déduction de l'APL étant faite. Le calcul de l'APL reste extrêmement complexe mais il est possible d'en dégager deux caractéristiques. Une personne seule touchant le RMI, aurait un résiduel de loyer autour de 60€ pour une résidence sociale dont la redevance est de 250€. En revanche, dans le même cas, une personne seule dont les ressources sont supérieures à 840€ ne toucherait aucune APL.

Le centre de stabilisation recrée sensiblement un compromis entre l'accueil d'urgence et le CHRS. Il permet d'éviter l'errance, mais peu l'accès à une autre forme de prise en charge que le CHRS sur du long terme. L'ouverture sur de plus petites structures, telles les maisons relais ou maisons familiales avec un hôte partiellement présent, représente des perspectives d'insertion favorables à un public, pour qui la notion d'«insertion permanente» semble plus appropriée.

Une attention particulière doit être portée sur leur capacité à vivre seul d'une part et d'autre part à leurs capacités de migration administrative, d'autre part. Dans le cas de l'accueil particulier du centre de BURES, je le soulignais, il est peu probable de recréer une dynamique autour d'un projet socio économique. Les transferts de domiciliation et de suivis du public parisien rendus difficiles par le blocage exercé par les collectivités locales,

notamment pour les bénéficiaires du RMI, doivent être expérimentés au cas par cas. D'autres blocages interviennent comme l'anxiété de la personne devant le changement et sa difficulté à se projeter dans un nouvel environnement.

Des lors, il faudrait envisager pour des personnes volontaires pour s'éloigner davantage de la région parisienne, le montage de partenariats sociaux plus délocalisés. Cette opportunité n'est toutefois pas d'actualité car peu de candidat souhaite changer de région. Bien au contraire, nombreux sont ceux qui souhaiteraient retourner à Paris.

2-4 Maintenir un niveau de cohérence de l'environnement et du partenariat.

Si un partenariat local est difficilement réalisable dans le cadre du PDALPD 78, comment envisager la continuité du fonctionnement du centre après le 30/09/2007 ? Cette situation indécise semble peser sur le centre dans le cadre de ses relations de proximité.

Dans l'ensemble, l'environnement a réservé un accueil favorable au public non sans une certaine réserve, au départ. Puis, une certaine convivialité s'est installée. Des dons de vêtements ont été faits par les riverains, des livres donnés par la bibliothèque. Une journée porte ouverte organisée par le centre a permis de réunir les voisins et des personnes de la commune, Maire et conseillers municipaux y ont participé. L'intégration reste une réussite malgré quelques perturbations mineures et le fait qu'il s'agit d'une population inactive souvent présente sur la place principale du village et identifiable. En revanche, les relations avec la commune voisine sont distancées, selon l'écho qu'en fait la gendarmerie d'ORGEVAL dont la commune de BURES dépend. Des nuisances mineures ont été relatées par les gendarmes qui estiment que ces personnes devraient relever de la fonction asilaire, voire de la tutelle. Les commerces de la zone industrielle d'ORGEVAL constituent un centre attractif pour nos résidents. Ils génèrent des rapports commerciaux avec les magasins et paradoxalement une gêne.

Or, les seuls incidents notés relèvent de conflits de personne à personne ayant donné lieu à des plaintes de nos résidents (entre eux) pour des faits qui se sont produits à l'intérieur du centre. Les gendarmes sont intervenus systématiquement dans ces cas.

Deux éléments significatifs sont notés.

1°) L'hôpital de POISSY n'admet les personnes du centre qu'en urgence et ne fait pas la liaison avec l'inter psychiatrie pour les ressortissants parisiens du fait de la sectorisation.

2°) L'insistance des gendarmes à intervenir à tous propos dans les affaires intérieures du centre n'augure pas des bonnes conditions de poursuite de l'activité du centre. Malgré l'utilité évidente de leurs interventions dans des situations de crise, leur hostilité vis à vis de l'accueil de sans abri peut être suspectée. La gendarmerie multiplie les interventions pour des faits mineurs, ce qui incite les résidents à les solliciter pour des broutilles, faits donnant lieu quasiment à chaque fois à une procédure. Après six mois de fonctionnement, aucune de ces plaintes assez insignifiantes n'a obtenue une quelconque suite, mais le réflexe a été pris par les personnes d'appeler la gendarmerie qui se déplace, à tout propos, pour auditionner les personnes et recueillir leur plainte.

Les relations dans un cadre tripartite (réfèrent social externe/personne accueillie/suivi social du centre d'accueil) avec les services parisiens, qui nous ont adressé les personnes, restent engagées.

Elles le seront vraisemblablement jusqu'à ce qu'une solution de reclassement soit retrouvée sur Paris ou que le découragement remettent ces personnes sur la route.

Hors du PDALPD, en terme de reclassement nous pouvons peu nous appuyer sur les dispositifs locaux y compris les CHRS saturés (ils dépendent de la DASS 78), à moins de créer les conditions d'une ouverture.

La DASS des Yvelines s'intéresse à l'établissement pour son compte, c'est à dire dans le cadre d'un rattachement au 115, comme l'est actuellement le centre de stabilisation de GARGENVILLE. Ce rattachement pourrait être partiel pour continuer de répondre à un besoin en terme de décongestion des centres parisiens.

Une double habilitation du centre, DASS 75 et DASS 78 n'est pas techniquement impossible.

Cette double habilitation sur fonds d'Etat déconcentrés, est réellement souhaitable, mais ne résout pas la situation des personnes actuellement accueillies domiciliées à Paris.

Comment recréer de la rotation à partir de situations figées, c'est à dire sans perspective de reclassement local.

Cette réflexion pour laquelle je ne dispose actuellement pas d'élément de réponse sera vraisemblablement à l'ordre du jour d'une réunion prévue le 27 septembre prochain où devraient participer la DASS 75 et la DASS 78.

Deux conditions me semblent de nature à permettre de recréer une dynamique dans les parcours résidentiels des personnes:

1°) La possibilité de transfert des domiciliations et des suivis en fonction de l'orientation des projets individualisés des personnes, mais les relations que j'ai engagé avec la DASS des Yvelines et le conseil général ne présagent pas actuellement de cette facilité de transfert pour les publics parisiens sur les Yvelines.

2°) La mutualisation des places des centres de GARGENVILLE et BURES pourrait s'avérer une solution pour les personnes les plus proches de l'insertion.

Cette perspective est autorisée par le fait que ces nouvelles structures ont été créées temporairement avec des personnels recrutés sous contrat à durée déterminée ce qui permet de redéployer l'effectif plus facilement. D'autre part sur le plan budgétaire, la rationalisation des ressources humaines permettrait de présenter des budgets spécifiques plus contenus, notamment celui du centre de GARGENVILLE plutôt affecté DASS 78 et celui de BURES mixte (78 et 75). D'autre part la mutualisation des personnels serait possible en tenant compte du caractère plus marqué du suivi en milieu ouvert du centre de GARGENVILLE et par conséquent pour celui de BURES, axé davantage sur la veille sociale.

Ainsi le centre de stabilisation de GARGENVILLE correspondrait à l'accueil de personnes plus proches de l'insertion, sélectionnées depuis le centre de BURES. Le centre de

GARGENVILLE constituerait une seconde phase de stabilisation et de finalisation du projet individuel. Cet hébergement temporaire qui ne devrait pas excéder 6 mois pourrait déboucher sur le dispositif d'insertion départemental ou sur un logement en résidence ADOMA, y compris sur place, sans changement de site, soit par le conventionnement à l'ALT, soit par la reconversion de la place de stabilisation en place « Résidence Sociale ». Dans un tel contexte, mais à condition de pouvoir recréer une fois encore de la rotation sur l'équipement de GARGENVILLE, cette seconde phase de stabilisation représenterait à la fois un mode d'habitat diffus et une souplesse d'utilisation des deux équipements.

La question posée est de savoir si le centre de stabilisation peut mobiliser du logement sous ALT dans le cadre de son fonctionnement en ou hors résidence sociale, ce qui signifierait d'aborder l'accompagnement en milieu ouvert, pour des personnes suffisamment autonome, affectivement et administrativement.

Je pense qu'ADOMA, dans le cadre d'une négociation globale de projet avec les autorités administratives parisiennes et yvelinoises, peut prétendre jouer un rôle important sur un plan inter partenarial, par le potentiel de relogement qu'elle est capable de mobiliser.

2-5 Profils des personnels, modalités de recrutement et de formation des personnels.

Le personnel est insuffisamment formé à un encadrement finalement comparable à celui des CHR, qui me paraît adapté au contexte de la stabilisation.

Dans l'hypothèse de la pérennisation du centre, je prévois un redéploiement des fonctions d'agent d'accueil et d'animation. D'autre part, il me semble approprié de renforcer la capacité d'accompagnement social, en nette insuffisance

Le poste d'intervenant social peut être recentré, sur des thématiques administratives et de constitution de dossiers de relogement. L'accompagnement éducatif de vie quotidienne, notamment l'aide aux démarches et aux soins s'orienterait vers une fonction polyvalente d'encadrement et de vie quotidienne du centre.

Cette mutualisation permet de résoudre la difficulté due à la fonction d'agent d'accueil qui les maintient dans un rôle d'application réglementaire strict, cette fonction pouvant évoluer vers celle de moniteur éducateur.

L'effectif salarié pourrait ainsi être constitué sans augmentation de l'effectif tout en permettant, à la fois de garantir la présence de 2 agents de jour en permanence (8h-20h) sur le centre et la prise des congés.

PREVISIONNEL AU 01/04/07 : 9.5 ETP BURES

7 ETP GARGENVILLE

(Voir la fiche descriptive (fournie en annexe) du centre de stabilisation de GARGENVILLE qui dépend de l'agence de MANTES la Jolie. Il est actuellement sous la responsabilité directe de la Directrice de l'agence.

PROPOSÉ AU 01/01/08 : 9.5 ETP BURES 6.75 ETP GARGENVILLE

ETP	BURES		GARGENVILLE	
0.5		1 DIRECTEUR		0.5
0.25		1 RESPONSABLE D ACCUEIL		0.75
2	2 AGENTS DACCUEIL		1 AGENT DACCUEIL	1
3	3 MONITEURS EDUCATEURS		1 MONITEURS EDUCATEURS	1
1.5	2 INTERVENANTS SOCIAUX		2 INTERVENANTS SOCIAUX	1.5
0.5		1 ANIMATEUR		0.5
1.5		3 VEILLEURS		1.5
0.25	OUVRIER DE MAINTENANCE			

La formation spécifique du personnel est une des conditions de la réussite de notre projet.

Elle se déroule dans deux directions : la formation préalable et la formation continue.

En fonction de l'évolution du projet, je souhaite recruter du personnel qualifié et spécialisé. Cependant l'expérience de ceux qui nous ont précédés dans la gestion des centres d'urgence met en évidence la difficulté qu'il y a à pourvoir les postes par du personnel qualifié et spécialisé.

Pour les recrutements de personnels non diplômés, j'incline pour des personnels ayant eu des pratiques dans les fonctions de l'urgence, bénévoles compris et susceptibles de bénéficier de la Validation des Acquis et de l'expérience (VAE), en vue d'un diplôme de moniteurs éducateurs par exemple, ou ceux dont les techniques sont acquises (éducateurs techniques, ou CAP). Le parcours de vie et la motivation à travailler avec le public des centres d'hébergements, favorisant la posture d'adulte responsable vis-à-vis des publics accueillis sera un plus.

Le projet met en évidence l'absolue nécessité d'une très forte cohésion de l'équipe pour que les salariés aient des positions cohérentes qui permettent le suivi et l'évolution des projets individualisés des publics ainsi que la possibilité de faire face aux inévitables phénomènes de violence.

Chacun s'accorde à dire que le travail en centre d'urgence est très difficile et éprouvant pour le personnel. Ce travail doit être valorisé. Pour les salariés employés sur des postes d'encadrement « vie quotidienne » ou assimilés mais n'ayant pas de diplôme

professionnel, un accompagnement et une aide spécifique, pour l'obtention d'un diplôme par le biais d'une formation sera envisagé.

Dans le cadre de la formation continue, le plan de formation sera construit afin de donner aux salariés les éléments de connaissance juridique relatifs au droit au logement, ainsi que sur des aspects de prévention et d'hygiène.

Des modules courts, éventuellement collectifs et internes pourront former à la compréhension des problématiques des personnes accueillies et à la prévention et à la gestion des situations de crise.

Mon objectif à travers les séances de régulation hebdomadaires déjà entreprises, est de poursuivre la construction d'une équipe autour d'une culture commune et de favoriser sa cohésion.

Les réunions de travail thématique et de régulation, mises en place, ont globalement permis aux personnels de gagner la confiance de l'usager et d'obtenir, par le dialogue, autorité et respect de leur fonction. Certains continuent d'avoir une position délicate et peuvent se sentir en difficulté en situation de crise. Ils doivent encore être épaulés.

3 PERENNISER LES CENTRES DE STABILISATIONS GRACE A L'EVALUATION.

Le 1^{er} septembre 2007 l'action est reconduite pour une seconde période de 6 mois. Cette prolongation est permise grâce à l'accord de la CCAS pour une prolongation de la mise à disposition, plus ou moins subordonnée à une promesse d'achat du site par ADOMA. Les perspectives de pérennité se précisent. Les contrats à durée déterminée de l'ensemble des personnels ont été reconduits par voie d'avenant.

Les pourparlers entre la DASS de PARIS et celle des YVELINES restent engagés pour le rattachement partiel du centre au PDALPD et au 115 des Yvelines. Pressenti pour assurer la direction des établissements de BURES et de GARGENVILLE, j'ai engagé un dossier de demande de conventionnement à l'allocation logement temporaire pour 10 places au sein de la résidence sociale de GARGENVILLE. La Direction unique des 2 centres sera pleinement réalisable dans 4 mois, les centres ne progressant pas au même rythme. Le centre de GARGENVILLE continue de fonctionner selon le conventionnement initial, soit jusqu'au 31/12/07 avec des personnels en CDD. La mutualisation des fonctionnements sera progressif, notamment en raison des budgets, et modalités d'accueils distincts. Pour l'heure, j'associe l'ensemble du personnel des deux établissements à un travail sur les projets, les synthèses des personnes et le suivi d'évaluation.

3-1- Réflexion sur une démarche d'évaluation après 6 mois de fonctionnement.

Il serait inapproprié dans le contexte approximatif d'un dispositif expérimental qui opère dans l'urgence de la pression des besoins, de parler d'autre chose que de démarche d'évaluation.

La notion d'évaluation me semble encore aujourd'hui assez abstraite car elle renvoie à la difficulté d'en délimiter le cadre. La loi 2002/2 a prévu des modalités d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux. Cette évaluation s'inscrit dans un cadre fonctionnel et dans un environnement. Elle évoque des notions de supervision et d'analyse des pratiques. A l'interne ou à l'externe, elle représente une éminente recherche de lucidité et de vérité. Elle impose d'avoir après coup, un souci d'objectivité sur l'action produite afin d'en repérer la pertinence et d'assurer la transparence de son fonctionnement.

Je distingue l'évaluation d'une politique publique de l'évaluation de l'action du centre bien qu'elles forment un ensemble et que l'une dépend plus ou moins de l'autre. Il serait séduisant qu'un mode d'évaluation global soit décidé et décliné du haut vers le bas, processus directement exploitable par le directeur de l'établissement mais dont la participation serait ainsi limitée. Or, l'évaluation commence bel et bien au niveau du terrain.

Malheureusement, la méthode encore la plus couramment utilisée en matière d'évaluation des politiques publiques est la commande d'un rapport passé par l'exécutif à quelques parlementaires ou à des groupes divers d'experts. C'est le cas des centres de stabilisation et cela ne facilite pas, à priori, le travail de raccord des différents cadres d'évaluation.

Le secteur de l'hébergement reste encore largement en construction. La connaissance limitée que nous avons des personnes dans l'errance, ne facilite pas cette démarche. Evaluer l'aide à apporter aux personnes en situation de besoin ne peut se faire théoriquement qu'en fonction de ce besoin relatif, si l'on prend pour exemple la situation du SDF bénéficiaire du RMI, et celle du sans abri dont les droits sont affaiblis.

La connaissance insuffisante des mécanismes d'exclusions et des publics qu'ils concernent est peut être le signe que le cadre d'évaluation des politiques publiques n'a pas suffisamment su s'adapter aux mutations de notre temps.

Il s'agit ainsi, pour moi, davantage d'une approche qualitative, quoique subjective des politiques publiques et d'une démarche d'évaluation interne, qui tendrait à mettre en perspective les résultats avec les objectifs mis en œuvre et les ressources avec les moyens utilisés. Il m'est encore aujourd'hui difficile de dire si cette volonté de corréler les moyens aux besoins me permettra de revendiquer d'éventuelles ressources sous estimées ou au contraire de relativiser les coûts de fonctionnement.

Dans le cadre des politiques publiques, cette démarche interroge l'opportunité de ce projet né dans l'urgence de l'action. On remarque son décalage avec les politiques traditionnelles ou contractuelles mais aussi sa coïncidence avec la création d'un droit inédit au logement opposable.

En interne, j'ai retenu une démarche d'évaluation intéressant 3 champs.

Le sens du projet d'ADOMA dans ce processus traduit un sentiment de faiblesse de schéma directeur, un constat de management inabouti. Dans ce contexte hésitant, au terme des six mois, quelle perspective peut être retenue ?

D'autre part l'évaluation est financière pour l'institution qui fixe progressivement son cadre budgétaire pour l'harmoniser à l'aune des autres dispositifs d'insertion.

Par association, l'évaluation budgétaire pour les publics dans le cadre de leur solvabilité et de leurs projets de relogement est à considérer.

L'évaluation du management, quant à lui, reste très partiel, du fait du manque de recul en terme de gestion des ressources humaines. La marge de manœuvre du directeur sera étudiée au regard des observations recueillies.

Enfin, l'évaluation des publics accueillis, leur trajectoire passée et future, leurs attaches, la synthèse que l'on peut effectuer de leurs capacités à les dépasser fournit des enseignements objectifs. C'est bien entendu sur ce dernier point qu'il a été travaillé de façon plus construite.

3-2 Que dire sur le plan de la cohérence territoriale.

Réaliser extra muros, l'hébergement d'urgence des SDF parisiens, retient d'emblée l'attention et peut paraître incongru. Seule une fraction mineure de l'accueil en stabilisation, (200/300 places sur l'île de France), a été mobilisée dans ce cadre.

Il s'agit d'une intervention volontariste inhabituelle de la part de l'Etat, créant un clivage avec le cadre contractuel d'équilibre, entrepris généralement dans le cadre de la politique de la ville. Or, ce concept de déplacement des sans abri hors de leur département d'attache, m'apparaît aujourd'hui bien plus pertinent puisqu'il a réussi, le temps aidant, à fixer, à un endroit, des populations qui n'avaient pas vocation à s'y trouver.

Organiser l'accueil d'urgence dans les grands centres urbains, ne peut plus, à mon sens, être résolu dans le cadre des plans départementaux. Le problème des sans abri concerne la totalité du tissu urbain et c'est bien là, une des questions centrales qui interroge les dispositifs.

Les contrats conclus entre l'Etat et les villes démontrent à l'évidence le chemin parcouru depuis 25 ans. Sur un mode d'action incitatif la politique de la ville a initié un mode innovant d'engagements contractuels entre l'Etat et les collectivités locales, mais qui a souvent été perçu par les élus locaux comme un contrôle, par l'Etat, des effets de la décentralisation.

Les zonages de toutes sortes se sont additionnés, enchevêtrés. Antoine ANDERSON (1) relève qu'on ne doit plus se contenter d'œuvrer à l'intérieur des périmètres considérés mais qu'on doit mener la rénovation sur des aires urbaines beaucoup plus larges, y mêler le logement, l'activité, le tertiaire, l'art et la culture.

Le périmètre d'intervention est passé des zones urbaines sensibles au grand projet urbain.

1 A. ANDERSON « Politiques de la Ville », -éditions LA DECOUVERTE et SYROS - PARIS 1998.

C'est pourquoi on en vient nécessairement à parler de l'agglomération. Il est clair que c'est à cette échelle qu'il faut définir maintenant et mettre en œuvre les grands choix stratégiques.

3-3 Réflexions sur le portage du projet par ADOMA.

Je l'évoquais dans le premier chapitre, ADOMA évolue dans un champ inhabituel. Sur le plan des valeurs institutionnelles, son statut particulier au service des actions entreprises par l'Etat le place sur le champ de l'assistance et de l'aide sociale, voire de la traduction de la solidarité nationale.

Le choix de la société ADOMA, tout à la fois administration et société à but lucratif, pour assurer la mise en œuvre d'un pan important de l'urgence, peut révéler, d'une part, un choix plus gestionnaire que de conduite de projet et d'autre part une forme d'instrumentalisation avec l'assurance de la continuité de l'action de l'Etat.

Le projet de peuplement en résidence sociale est au centre du processus de relogement. C'est le cœur de métier d'ADOMA. Ce projet social a une influence certaine sur les nouvelles activités. L'accumulation des nouvelles activités engagées par ADOMA, son récent engagement sur le terrain social et médico-social oriente désormais son projet social, comme l'indique le contrat d'objectif 2005- 2010 avec l'Etat.

Les projets ADOMA sont compatibles. Ils offrent la possibilité de rationaliser l'occupation du patrimoine, en mobilisant ces places, soit en CADA soit en stabilisation. La société devrait toutefois analyser de façon plus approfondie la tendance à la sous occupation de ses résidences sociales. Ce phénomène pourrait traduire une faiblesse du partenariat avec les collectifs de relogement locaux et les collectivités locales.

Dans l'organigramme fonctionnel ADOMA, le centre de BURES est rattaché au département des Yvelines. Il dépend de l'agence de ST GERMAIN, simple découpage territorial qui conditionne les plans de crédits de rénovation et d'entretien du patrimoine. Le Directeur du centre est placé sous la responsabilité du Directeur Départemental. Le processus de validation décisionnel reste assez complexe. Il appartient à la Direction Régionale après avis du service développement. Le projet d'accueil de stabilisation est coiffé par un chef de projet au « service développement », du siège parisien. La fonction managériale est ainsi partagée, mais dans les faits, la Direction Régionale étant très peu présente, c'est la Direction Départementale qui a, in fine, le dernier mot.

Un projet social plus spécifique au centre de stabilisation doit permettre de clarifier dans quelles conditions les 2 centres de stabilisation des Yvelines peuvent participer au dispositif d'hébergement départemental.

La mission du service développement, en lien avec les établissements, est notamment d'arrêter les grandes orientations. Il est ainsi plus spécialement orienté autour du montage des projets d'établissements. Mon travail avec ce service, interlocuteur privilégié des pouvoirs publics est ainsi facilité. Je lui soumetts des éléments spécifiques à retenir pour la construction du projet d'établissement.

Ce projet est élaboré dans le cadre d'une démarche la plus partenariale possible. Le service développement constitue un comité de pilotage cohérent réunissant tous les acteurs directement concernés pour définir le projet : collectivités locales (en particulier la commune d'implantation et le conseil général), le gestionnaire, les représentants des services déconcentrés de l'Etat, les financeurs. Il pourra être également utile d'associer un représentant des partenaires du secteur médical et social local, pour conseil, notamment en matière d'accompagnement et de lien avec les services de droit commun.

3-4 Sur la conduite du management au sein de l'établissement.

Quant au management des ressources humaines au sein du centre, il pouvait apparaître peu important dans un contexte d'incertitude et de précarité des personnes recrutées. L'enthousiasme de démarrage d'un établissement suffit-il à créer une dynamique fondatrice ? Oui, mais sur un temps très court. D'autre part l'absence d'histoire, de culture d'établissement suffit-il à placer un directeur sur des positions de force managériale ? Ce n'est pas certain !

Le management se révèle finalement sensible. Il conditionne la survie du centre, sa continuité. Si l'engagement militant des personnels est une donnée acquise au départ il convient de le confirmer dans la durée.

Le contexte de veille sociale permanente en direction des publics très désocialisés requiert du soutien aux équipes, le Directeur devant faire preuve de l'assurance suffisante pour maîtriser des enjeux à l'horizon incertain.

Assurer la pérennisation des personnels assumant la veille sociale est éminemment important, dans la mesure où de nombreux temps et de rythmes de vie sont confiés à une équipe qui se relaie. Cette équipe doit créer du lien et de l'esprit solidaire. L'agent doit souvent gérer les moments de crises isolément, en référence à une méthode commune.

Mon management a consisté, jusqu'alors, à engager des processus de responsabilisation et de contrôles, associés à une démarche pédagogique permanente en vue de la participation des personnels au projet.

Le Directeur qui n'est pas épaulé par un cadre intermédiaire est en astreinte permanente. Il doit responsabiliser et déléguer pour se désengager raisonnablement sous peine d'être omniprésent sur le centre. Organiser la veille sociale avec des personnels qui travaillent en relais ou en décalage horaire pose, à priori, le problème de la coordination et particulièrement de l'intégrité de l'équipe.

L'absence de contrôle direct des personnes, impose un surcroît de communication et la transmission de la plupart des informations par les personnels eux-mêmes. Des protocoles simples, précis et temporisés ont été impulsés, établis par les agents d'accueil, pour que les relais de veille réussissent sans rupture de fonctionnement ni frustration.

Un exemple simple de protocole : « *le change de literie (draps) est effectué par l'agent de service du samedi matin, semaine impaire ; il est arrêté, linge compté et stocké au départ blanchisserie, à midi* ».

Pour parvenir à un niveau raisonnable d'auto régulation, je dois impulser en permanence une dynamique d'équipe pour éviter une dysharmonie, qu'un seul agent, mal intégré, suffit à créer.

L'équipe s'est construite sans grand changement (un agent a arrêté son contrat) autour d'un Directeur assez protecteur, dans un cadre de délégation partiel, comme par exemple, la responsabilisation sur le contrôle des consommables alimentaires.

Mon choix a été de permettre des micro responsabilités (non nominatives) puisque les personnels se relayent. Des délégations plus complètes ont aussi été tentées avec relativement de succès comme pour l'organisation de l'aide, par les résidents, à la logistique de restauration.

Mon management revêt une forme participative, par des délégations progressivement attribuées, après contrôle direct du Directeur. Il s'exprime également dans une stratégie partiellement négociée. Une fois le cadre général fixé et la délégation progressivement délimitée, la prise d'initiative peut se déployer. Il faut également parfois « lâcher du lest » dans des situations critiques, notamment sur des plages de repos, les personnels travaillant parfois 7/7J.

La démarche pédagogique pour une participation de tous au projet est un enjeu permanent. Il faut faire vivre le projet, malgré l'absence de matière au départ pour le construire. La participation de chacun est un levier et une véritable contribution au progrès de la marche du centre. La réalisation du montage du projet engage toute l'équipe du centre. Elle porte des vertus de cohésion de groupe et de dynamique qui se propage du personnel aux résidents.

En revanche, l'indifférenciation des fonctions doit être d'emblée conjurée, tant la tendance d'un centre en pleine création pousse à cette facilité. Chaque fonction bien située ne nuit pas à une certaine polyvalence de tâches, ponctuellement, voire dans un cadre élaboré de réorganisation, comme c'est le cas pour certaines fonctions déjà décrites.

Mon objectif est de faire en sorte qu'il soit possible aux acteurs du dispositif concerné de participer à sa construction puis à son évaluation. J'ai mis en place les réunions thématiques dans l'objectif d'entretenir une réflexion permanente sur le projet :

Quelles sont les raisons du montage de ce projet ?

Quel espace de devenir pour le centre: Sortir de la rue? Créer la continuité d'hébergement? Créer du lien, l'envie de rester? De s'engager dans un parcours résidentiel?

Formuler des objectifs généraux et opérationnels: (Qu'est ce que l'on veut faire?). Reposer, ressourcer, créer un point d'ancrage suffisamment long, redonner confiance par l'exercice du droit et de la citoyenneté, se plaire dans l'environnement, en faire un habitat durable, une simple passerelle? Comment parvenir à une intégration harmonieuse, comment faire en sorte que les personnes s'épanouissent?

Quelles sont les actions à envisager? Les moyens et les acteurs à mobiliser? (Comment va-t-on intervenir?, et avec qui?) Comment gérer paradoxalement l'envie de se poser et de devoir ensuite changer de site.

Quels indicateurs confirment l'avancement du projet ? Quelle durée de séjour ? Puis, quelle destination ? Ce lieu de vie est-il gratifiant pour le public, pour le personnel ? Autant de questions qui illustrent le travail des réunions thématiques avec l'ensemble des personnels, qui se poursuivront en octobre, en intégrant l'équipe du centre de GARGENVILLE.

Dans son ouvrage : « Manager le changement dans l'action sociale », Jean Marie MIRAMON illustre un mode d'action stratégique qui convient à un contexte d'établissement nouvellement créé, à l'exemple du centre de BURES.

Je me situe effectivement dans ce courant où l'on ne peut se satisfaire d'une gestion statique, tant sur le plan de la conduite des projets de vie des personnes accueillies que dans le cadre du déploiement du projet. Le Directeur doit affirmer des valeurs, saisir les opportunités, repérer et se tenir à l'affût des idées, ouvrir constamment des perspectives.

Il doit également effectuer en permanence les ajustements qui maintiennent l'équilibre du fonctionnement. En stimulant l'exigence de progrès par la pédagogie et l'animation, il doit se montrer suffisamment persuasif pour faire partager ces valeurs.

Jean Marie MIRAMON fait une synthèse intéressante de l'entité sociale qu'est l'organisation, C'est, dit-il, « *un chantier permanent où se confrontent l'«instituant» (le manager), qui redéfinit constamment le cadre, et l'«institué» (le «déjà en place»), qui ne cesse d'opposer sa force d'inertie à toute velléité de changement» (1).*

En l'occurrence, on retrouve cette dualité dans le management du centre de BURES, l'ajustement permanent des objectifs étant à même de contrarier le modèle du centre d'urgence qui, sinon, tend à s'imposer.

3-5 Perspectives budgétaires.

Un budget de départ a été proposé mais non validé par la DASS, je travaille donc sur la base d'un budget provisoire avec un prix de journée d'environ 55€

J'ai peu de commentaire sur un budget indicatif (fourni en annexe) qui se situe au niveau de la moyenne basse de financement des CHRS. Les frais de personnels en CDD et les frais de structures représentent des coûts imprécis.

L'effectif d'encadrement social, d'une part et de veille d'autre part sont réellement insuffisant pour assurer la prise en charge du public et les roulements de congés prévisibles dans un cadre projeté de contrat à durée indéterminée.

Les frais de remise aux normes n'ont pas été répartis, la dotation aux amortissements n'a pas été évaluée et le budget ne tient pas compte de charges locatives du centre, ou de frais de structure connexes (taxes locales, consommation des fluides à venir pour la saison froide), l'occupation s'inscrivant dans le cadre d'une mise à disposition gracieuse.

La proposition de budget estimée sur 6 mois est complétée par 2 budgets de reconduction de 3 mois, un pour le 4ème trimestre 2007 et un pour le premier trimestre 2008.

Ajusté vraisemblablement autour de 45€ de prix de journée sur une projection annuelle le budget devra tenir compte du cadre du suivi partiellement en milieu ouvert, prévisible sur la résidence de GARGENVILLE. Sur le budget du centre de GARGENVILLE, le coût de la « redevance d'équilibre » devrait peu impacter le budget, grâce au financement partiel à l'ALT, financement qui couvre l'ensemble des charges locatives d'une chambre. Il devra par contre être recherché des financements complémentaires dans le cadre des suivis en milieu ouvert (cadre de l'ALT).

La mutualisation des 2 établissements permettrait vraisemblablement d'équilibrer des prix de journée entre 45 et 50€.

Une des variables est constituée par la participation de l'utilisateur qui vient en recette en atténuation. Elle est évaluée actuellement à environ 1€/J/P.

J'ai voulu analyser au cas par cas les écarts budgétaires des personnes selon leurs besoins et leurs ressources. Il faut comptabiliser les ressources, les charges de transport, de santé et de soins, d'accès à une vie sociale décente.

Il est constaté que le tout gratuit où presque, en l'espèce, la prestation globale offerte par le centre à nos résidents, ne facilite pas la sortie du dispositif. Plusieurs personnes ont renoncé à un relogement des lors que leur « reste à vivre » risquait d'être significativement réduit. Ce constat m'a amené à relever le niveau des participations et à faire prendre en charge une partie des repas et de la gestion de la vie quotidienne, (lessive, vêture, kit hygiène, voire une participation aux sorties extérieures). Cet accompagnement budgétaire rationnel permet un rééquilibrage qui permet de limiter les écarts en cas de relogement. Cette augmentation des participations qui évolue à environ 1.5/2€/J interviendra au 01/10/2007.

Elle pourra, au fur et à mesure de la pertinence vérifiée du principe, voisiner 25% des ressources dans les situations de personnes dont les ressources sont supérieures aux minima sociaux, (>800€). La proportionnalité ressources/charges doit s'approcher des barèmes du logement social compte tenu de l'accès aux aides à la personne.

C'est naturellement toute la chaîne du relogement qui sert de base à l'évaluation pour harmoniser les « résiduels de charges » et les « restes à vivre », pour les personnes en phase de relogement.

3-6 De la fiche navette à la fiche d'évaluation.

Le bien être de ces personnes, leur satisfaction de voir l'accueil au centre se poursuivre ne font aucun doute. Il est visible que malgré une absence d'envie ou de perspective originelle, les résidents ont su créer des attaches, des repères ont été retrouvés. L'envie de repartir à PARIS, pour un grand nombre s'est estompée et l'intégration dans ce nouvel environnement est effective.

Ce constat tranche avec la situation d'intégration difficile, connue il y a 6 mois. Le lien tissé avec ces personnes en un lieu qui a pu leur paraître d'abord hostile est convainquant et atteste de la réalité des attaches sociales et affectives atteintes.

Le relogement sans l'insertion professionnelle s'est aussi révélé possible et durable, y compris pour ceux dont les situations financières sont les plus faibles. La réinscription dans la sphère économique, en fonction de la spécificité du centre, n'a pas une fois été constatée, confirmant l'inadaptation des circuits d'insertion par l'emploi et la formation, pour les publics les plus désocialisés.

Pascal NOBLET (1) décrit la finalité de ce qu'il appelle «l'insertion intermédiaire » : « *stabiliser, apporter des soins, redonner des habitudes de vie, recréer des liens et éventuellement l'accès au logement et à un emploi aidé durable* ». Cette finalité échappe, selon lui, à la « *dictature du temporaire* » (2).

« *La fonction publique peut donner l'exemple et réserver un tiers des postes ouverts dans les trois fonctions publiques, Etat/Collectivités locales/Fonction hospitalière, non pas par la voie des concours mais via l'apprentissage* » (3).

Cette vision confirme mon analyse sur l'importance du temps à consacrer à l'insertion et que l'on doit donner à la notion de discrimination positive, que je citais précédemment, qui permettrait de remettre en activité les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Pour comprendre l'itinéraire de ces personnes, la pesanteur de leur passé fait de souffrance, qui n'est que rarement évoquée et le blocage qui en est résulté, il fallait un cadre d'observation élaboré. J'ai créé avec l'appui de mon équipe, un outil d'observation des comportements des résidants, sous forme d'une grille d'analyse (fournie en annexe). Cette fiche d'évaluation est renseignée en réunion de synthèse. L'évaluation du niveau d'adaptation et d'évolution des personnes fait l'objet d'un travail au regard d'un temps de présence suffisamment long pour estimer la capacité de réussite des projets. Le travail de diagnostic de l'équipe est centré sur l'appréciation de l'autonomie des personnes quant aux démarches administratives, autonomie pour le maintien des droits sociaux et des ressources, l'auto vigilance sur la santé les soins et l'hygiène personnelle, voire collective, la capacité de la personne à gérer son budget et à vivre de façon autonome ou semi autonome dans un logement. Puis il s'agit de corrélérer avec la demande des personnes. Ces différents paramètres sont parfois difficiles à mettre en cohérence et à traduire en contrat d'objectifs. Cette fiche évolue en permanence, l'observation n'est pas figée.

Enfin l'acquisition du droit de l'usager/ droit des personnes est difficile à mesurer, Le droit au logement (opposable) en phase évolutive crée de l'imprécision entre droit dit institutionnel et droit optionnel individuel. On est souvent à la limite du droit commun, à la charnière entre l'intervention sociale et médico-sociale et la démarche individuelle même si elle est accompagnée. Je pense que ces notions de droit ne sont pas acquises. Malheureusement, le secteur de l'urgence renvoie très souvent, comme il a été commenté dans ce mémoire, à la croyance persistante qu'une prise en charge tutélaire est plus adaptée pour ces personnes.

1 - Pascal NOBLET « Quel travail pour les exclus », - éditions DUNOD 2005-PARIS.

2 - Pascal NOBLET « Quel travail pour les exclus », - éditions DUNOD 2005-PARIS, Page 162.

3- Pascal NOBLET « Quel travail pour les exclus », - éditions DUNOD 2005-PARIS, Page 28.

Le 01/09/2007, un questionnaire de satisfaction (fourni en annexe), à l'attention des résidants est presque finalisé, également porté et créé en réunion d'équipe au complet. Il sera testé au mois de septembre. Il porte sur les thèmes de la vie quotidienne, de l'animation, de l'accompagnement et des processus d'orientation. Il permettra de corréler le projet du centre avec un principe de réalité constaté.

CONCLUSION

L'Etat a la responsabilité du logement et gère l'antagonisme entre réponse à un besoin vital et marchandisation, entre droit au logement, à l'hébergement et à la propriété.

Engagées de longue date, les aides de l'Etat aux collectivités locales et leur parité d'action progressent difficilement.

De nouvelles méthodes invitent à une mobilisation de l'ensemble des acteurs, fédérations, collectivités et administration. La décentralisation qui finit de prendre ses marques devrait accroître les compétences de l'intercommunalité en matière d'équité du droit et d'équilibrage du logement social. Dans une région comme l'Ile de France où la question du logement recrée naturellement de la centralisation, cette politique a-t-elle une réelle ambition ?

La création de places en hébergement de stabilisation n'a pas globalement augmenté les capacités d'accueil pour les personnes sans abri. Ces places ont été créées sur les contingents « urgence » et « grande urgence » qui correspondaient aux plans hivernaux. La continuité de l'accueil d'urgence a bloqué les flux mais n'a pas engagé de processus dynamique permettant de libérer du logement social. En revanche cette continuité a permis de mettre résolument les personnes à l'abri dans un cadre sécurisé.

Les places réellement créées, Fort de NOGENT, BOULANGERIE, MAISON BLANCHE, MOBILHOME D IVRY, PERRAY-VAUCLUSE, BURES sont destinées aux parisiens dont les problèmes d'hébergement sont cruciaux. Des places ont également été mobilisées au sein de structures temporaires, résidences sociales, résidence à vocation hôtelière, dispositif « LOGIRELAI », etc., mais ces places dont la mixité d'occupation est douteuse ne correspondent pas à un projet de relogement à court ou à moyen terme, qui permettrait de le faire de façon cohérente sur le même site, sans confusion des registres d'habitat.

Plusieurs paramètres sont à prendre en compte dans le cadre de la continuité de l'accueil en hébergement d'urgence et de stabilisation, l'adéquation entre l'offre et la demande demeurant un problème d'une grande complexité.

D'abord, les contingents doivent revenir en grande majorité aux dispositifs locaux départementaux. Il devra toutefois être tenu compte d'un périmètre qui dépasse celui du département si l'on souhaite décongestionner les grands centres urbains et notamment Paris. Le désengorgement des grandes villes vers les périphéries reste vraisemblablement de la compétence de l'Etat, déclinée à l'échelon régional. Ce désengorgement nécessiterait que les départements limitrophes soient réquisitionnés ou puissent offrir quelques places aux parisiens en respectant 2 conditions essentielles, objet de conventionnement précis entre Etat et collectivité locale.

1°) Accepter le transfert d'aides sociales et d'accompagnement en domiciliant les personnes, notamment dans le cadre du RMI.

2°) Respecter le droit de l'usager, ce dernier devant être accédant volontaire et avoir conçu, à

minima, avec l'appui du service orienteur, un projet ou un centre d'intérêt sur ce département.

L'expérience du centre de BURES démontre qu'il n'est pas facile de déplacer puis de fixer des populations sans abris, en l'absence de toute considération de projet. L'accès au parcours résidentiel et le déplacement de l'habitat qu'il génère, répond pour ces personnes comme dans tout cadre de projet de relogement, à un ensemble d'engagements personnels et de procédures administratives complexes. Le candidat fait valoir ses options et ses possibilités individuelles, dont les deux écueils principaux sont la barrière budgétaire et le sentiment de bien être chez soi. Ce dernier critère implique de prendre en compte, notamment pour les publics les plus désocialisés, des problématiques psychoaffectives ou l'isolement joue un rôle important, pouvant occasionner des blocages.

L'idée de conditionner l'accueil en stabilisation à un projet prédéfini de retour au logement n'a pas de sens. Dans le cadre de l'accès au droit des usagers, en pleine évolution, le cadre d'adhésion minimum contractuel doit tenir compte du potentiel d'insertion plus ou moins important des personnes les plus en difficulté. A ce titre, il ne saurait être exigé de la part des personnes accueillies, un modèle d'insertion différent, de celui qui régit le RMI. Cette contractualisation de l'accompagnement pourrait même définir des objectifs en deçà de ceux du dispositif RMI.

L'accompagnement vise en premier lieu à permettre de développer des notions vitales et sociale élémentaires, l'expression de besoins primaires. Ces situations sont appréciées individuellement, revêtant des formes variées. Pour ces personnes qui n'ont finalement que peu de perspectives de retour à l'emploi ou à toute autre forme de participation économique, la conscience de l'insertion est peu développée. Leur confiance dans les institutions s'est affaiblie. Rien n'autorise d'orienter ces personnes en fonction de l'offre géopolitique de logement, d'autant qu'elles n'ont pas d'intérêt pour les questions de contingences en matière d'habitat. Je tiens donc tout particulièrement à maintenir la notion de projet de vie et l'individualisation des suivis.

Le relogement reste toutefois au centre de la préoccupation. Il sera possible des lors que la personne aura effectué un travail préparatoire, qui ne peut se réaliser que par une approche psychopédagogique, de sécurisation des parcours et d'accompagnement budgétaire. Ce travail qui peut s'avérer relativement long peut ne pas aboutir.

L'intérêt serait de s'inspirer du mode d'accompagnement CHRS en créant l'ouverture sur de l'habitat diffus. Il s'agirait de créer et d'utiliser un processus de stabilisation intermédiaire, sorte de sas, entre urgence/première phase de stabilisation et logement de droit commun. Le principe de la mutualisation des places en résidence sociale aurait cette fois du sens pour les personnes les plus proches de l'insertion en logement autonome.

La perspective de redéployer les centres de Gargenville et Bures en une seule structure, la première constituant la passerelle de la seconde, permettant l'accès à court terme vers la résidence sociale devient une réalité effective. Ce principe permet en outre de mutualiser les moyens des 2 centres et de rationaliser les coûts de la seconde étape qui se déroulerait dans

un cadre d'accompagnement en milieu ouvert. L'accueil permanent qui ne concernerait plus que le centre collectif de Bures, permettrait de redéployer des postes d'encadrement en milieu ouvert.

Dans le cadre de ce séjour de 2eme phase de stabilisation en habitat diffus, le conventionnement à l'ALT pourrait être utilisé. Le changement de statut d'occupation s'effectuerait, pour une part, sans changement de lieu.

Quel est l'avenir de l'accueil de stabilisation que concrétise le droit au logement opposable. Ce type de séjour pourrait être un dispositif, très proche du CHRS, de durée très variable, voire illimitée pour les plus en difficulté. Sans amélioration notable du système des aides à la personne, certaines situations auraient peu d'espoir d'aboutir à du logement pérenne. Sans accompagnement social quasi permanent, beaucoup n'y auront pas plus d'accès.

Ainsi les marges de progression restent tout de même très faibles et la résidence sociale, récemment réformée semble être la meilleure voie pour améliorer la solvabilité d'un public qui est peu susceptible d'évoluer socialement, mais qui au contraire, en cas d'absence de tout soutien social, pourrait être amené à régresser.

Tant que la société refusera de reconnaître l'exigence d'accompagnement social dans la durée et d'inscrire son coût dans les moyens, le droit au logement se résumera au droit à l'hébergement.

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

ANDERSON Antoine « Politiques de la Ville », -éditions LA DECOUVERTE et SYROS – 1998 PARIS – 280 pages.

DEROO Jacques « Salauds de pauvres ! L'itinéraire d'un enfant de l'Assistance, taulard, SDF, éducateur et travailleur social » - GUTENBERG – 2006 PARIS – 213 pages.

DECLERCK Patrick « Les naufragés » - PLON – 2001 PARIS – 450 pages. Terre humaine poche.

MIRAMON Jean Marie « Manager le changement dans l'action sociale » ENSP RENNES – 1996 – 105 pages.

NOBLET Pascal « Quel travail pour les exclus », - éditions DUNOD – 2005 PARIS – 195 pages.

PAUGAM Serge « Les formes élémentaires de la pauvreté » – PUF – 2005 PARIS – 270 pages.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES GENERAUX.

- Loi no 2007/290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.
- Loi no 2006/872 du 16 juillet 2006 dite loi ENL (portant Engagement National pour le Logement).
- Loi n° 03/710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi BORLOO).
- Loi n° 2000/1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.
- Loi n° 98/657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi n° 94/624 du 21 juillet 1994, relative à l'habitat, plans « pauvreté précarité ».
- Loi 90/449 du 31/05/1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Dite loi Besson, créant notamment les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (modifié par l'article 33 de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998).
- Décret n° 04/123 du 9 février 2004 : Création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).
- Décrets n° 94/1128, 94/1129 et 94/1130 du 23 décembre 1994 créant les résidences sociales.
- Circulaire DGAS 2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri.
- Circulaire DGAS 2006/45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.
- Circulaire n° 2003/72 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).
- Circulaire DGAS 2000/452 du 31 août 2000 relative à l'aide à la gestion locative sociale des résidences sociales.
- Circulaire n° 95/38 du 23 juillet 1993, relative à l'hébergement d'urgence et au logement temporaire des personnes défavorisées.

RAPPORTS, SOURCES STATISTIQUES

- Rapport de la médiatrice Agnès de Fleurieu et du docteur Laurent Chambaud à Catherine Vautrin, Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité sur l'hébergement des personnes sans-abri du 9 août 2006.

-Dixième rapport du « haut comité pour le logement des personnes défavorisées », décembre 2004.

- Rapport du « CIDEFE » - centre d'information, de documentation, d'étude et de formation des élus. « Rencontre nationale sur le logement et l'habitat » - dossier pédagogique, session du 6 mai 2003 – PARIS.

-Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale, La documentation française, septembre 2001.

-DREES: Direction de la recherche et des études, de l'évaluation et des statistiques: Études et résultats, n° 29, août 1999 (enquête quinquennale sur les établissements d'hébergement et de réinsertion sociale, hébergements d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, accueil de jour).

ARTICLES ET REVUES

Chemins d'insertion N° 37 – Yvelines - février 2007.

DOUTRELIGNE P. - Le logement des personnes défavorisées, -Éditions ASH, Paris, 2000.

LISTE DES ANNEXES :

Annexes non publiées

ANNEXE I- Livret d'accueil de l'utilisateur.

ANNEXE II- Fiche navette pour les services d'orientation.

ANNEXE III- Contrat d'hébergement.

ANNEXE IV- Contrat d'accompagnement social.

ANNEXE V- Fiche descriptive du centre de stabilisation de GARGENVILLE.

ANNEXE VI- Budget et tableau des personnels.

ANNEXE VII- Fiche d'évaluation.

ANNEXE VIII- Questionnaire de satisfaction.