



EHESP

Inspecteur de l'action sanitaire et sociale

Promotion : **2007/2009**

Date du Jury : **mars 2009**

**La mise en œuvre de la loi instituant le droit au
logement opposable (DALO) et
du Plan d'Action Renforcé en
direction des personnes Sans Abri (PARSA) :
entre nécessité et opposabilité.
L'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais**

Pierre-Emmanuel CARCHON

Remerciements

Ce mémoire professionnel a été le fruit d'études et d'analyses approfondies qui ont nécessité la rencontre d'un grand nombre de professionnels et de partenaires du secteur social.

Je tiens donc à remercier le pôle social de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord-Pas-de-Calais pour son accueil chaleureux et plus particulièrement ma maitre de stage, Véronique BUYENS DAGMEY, inspectrice principale au pôle social, pour sa disponibilité et pour les précieux conseils qu'elle a sus me prodiguer tout au long du stage.

Je remercie également Djamila MERZAGUI, Alessandra NIGRETTI, Marie-Christine BONNEL, Corinne BIBAUT et l'ensemble des personnels des pôles sociaux des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord et du Pas-de-Calais, qui ont répondu favorablement à mes sollicitations ainsi qu'à mes questions tout au long de l'investigation et de la rédaction de mon mémoire.

Enfin je souhaite remercier tous les acteurs locaux : les institutionnels (les services logement du Conseil Général du Nord, de la DDE du Nord et du Pas-de-Calais et de la DRE) ainsi que les directeurs d'établissements, d'associations et chefs de service pour la richesse des informations transmises.

Sommaire

<i>Introduction</i>	<i>1</i>
<i>I Les personnes sans abri : d'une politique de prise en charge en établissement à l'émergence d'un droit opposable au logement</i>	<i>7</i>
1.1 Les personnes sans abri : un public aux attentes hétéroclites difficilement repérables	7
1.1.1 De la définition des personnes sans abri aux caractéristiques plurielles de cette population	7
1.1.2 Un dénombrement complexe et une répartition géographique hétérogène des personnes sans abri	10
1.1.3 Les personnes sans abri : un public aux attentes clairement identifiées	12
1.2 L'action publique mise en œuvre pour la prise en charge des personnes sans abri en établissement	14
1.2.1 Le dispositif existant pour la prise en charge des personnes sans abri	14
1.2.2 Le PARSA : des moyens supplémentaires pour renforcer la prise en charge des personnes sans abri	17
1.2.3 La complémentarité des schémas sociaux : vers une meilleure efficacité du dispositif de veille sociale	19
1.3 Le droit au logement opposable : la concrétisation d'un nouveau droit pour les personnes sans abri	20
1.3.1 Le cadre législatif de l'avant « DALO » : 30 ans de politique du logement en France	20
1.3.2 Les facteurs ayant permis la naissance du droit au logement opposable	23
1.3.3 Principes et enjeux du droit au logement opposable	25
<i>2 La mise en œuvre du plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri et du droit au logement opposable en région Nord-Pas-de-Calais : entre engouement et craintes des acteurs locaux</i>	<i>27</i>
2.1 Le Nord-Pas-de-Calais : une région aux spécificités locales affirmées	27
2.1.1 Les spécificités historiques et sociales de la région Nord-Pas-de-Calais	27
2.1.2 Des équipements et des aides adaptés, répartis de manière hétérogène sur la région Nord-Pas-de-Calais afin de répondre aux besoins repérés	29
2.1.3 Les causes d'un besoin persistant en places d'hébergement adapté et de logement	31

2.2 Le DALO et le PARSA : des avancées concrètes qui bouleversent l'accès au logement et à l'hébergement des personnes sans abri du Nord-Pas-de-Calais	33
2.2.1 Ils offrent aux personnes sans abri du Nord-Pas-de-Calais de nouvelles perspectives	33
2.2.2 Les SAUO et CAO du Nord-Pas-de-Calais : pivots du dispositif d'hébergement	36
2.2.3 Le Préfet de département : garant de la mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement	37
2.3 Le DALO : une mise en œuvre complexe dans la région Nord-Pas-de-Calais à l'image des enjeux qu'il engendre	39
2.3.1 2008 : année de transition pour le DALO en Nord-Pas-de-Calais	39
2.3.2 Les craintes des associations sur le DALO et les dispositifs à venir	42
2.3.3 Le DALO ne peut pas tout résoudre : l'hébergement sera toujours nécessaire pour une partie des personnes sans abri	44
3 L'avenir du droit au logement opposable : enjeux et perspectives pour les acteurs de la prise en charge des personnes sans abri	47
3.1 Le DALO : un défi à relever pour les services de l'Etat	47
3.1.1 Une mobilisation des services de l'Etat nécessaire face aux attentes de ce nouveau dispositif	47
3.1.2 Un partenariat étroit à pérenniser ou à recréer avec les collectivités locales et territoriales ainsi qu'avec les associations	49
3.1.3 Une politique nationale volontaire	50
3.2 Perspectives d'amélioration de l'accompagnement proposé aux personnes sans abri	52
3.2.1 Mettre en place un système d'information fiable et performant des politiques publiques en direction des personnes sans abri	52
3.2.2 Poursuivre l'articulation des politiques en direction des personnes sans abri en privilégiant la régionalisation	54
3.2.3 Créer les conditions d'une réelle insertion et faire de l'hébergement un sas vers le logement et non le considérer comme une fin en soi	55
Conclusion	57
Bibliographie	59
Liste des annexes	I

Liste des sigles utilisés

AFEJI :	Association des Flandres pour l'Education, la formation des Jeunes et l'Insertion sociale et professionnelle
AHI :	Accueil Hébergement Insertion
ALT :	Allocation de Logement Temporaire
ANAH :	Agence Nationale de l'Habitat
ANRU :	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL :	Allocation Personnalisée au Logement
ARS :	Agence Régionale de Santé
ASE :	Aide Sociale à l'Enfance
ASI :	Appui Social Individualisé
CADA :	Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile
CAF :	Caisse d'Allocation Familiale
CAFDES :	Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Etablissement Social
CAO :	Centre d'Accueil et d'Orientation
CG :	Conseil Général
CHRS :	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU :	Centre d'Hébergement d'Urgence
CLEODAS :	Comité Local d'Echanges et d'Organisation dans le Domaine de l'Action Sociale
CLP :	Commission Locale du Plan
CMAO :	Coordination Métropolitaine d'Accueil et d'Orientation
CNIS :	Conseil National de l'Information Statistique
CNIT :	Centre des Nouvelles Industries et Technologies
CNLE :	Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion
CTAO :	Commission Technique d'Analyse et d'Orientation
DALO :	Droit Au Logement Opposable
DDASS :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE :	Direction Départementale de l'Équipement
DGAS :	Direction Générale de l'action Sociale
DGUHC :	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DRASS :	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRASSIF :	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales d'Ile de France
EPCI :	Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
ETHOS :	European Typology on Homelessness an Housing Exclusion

ETP:	Equivalent Temps Plein
FNARS:	Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale
FSL:	Fonds Solidarité Logement
GCSMS :	Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale
HCLPD :	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
HLM :	Habitation à Loyer modéré
INED :	Institut National d'Etudes Démographiques
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LMCU :	Lille Métropole Communauté Urbaine
NPDC :	Nord-Pas-de-Calais
PACA :	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PARSA :	Plan d'Action Renforcé en direction de personnes Sans Abri
PDALPD :	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLAI :	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH :	Programme Local de l'Habitat
PLS :	Prêt Locatif Social
RMI :	Revenu Minimum d'Insertion
SAHI :	Schéma Accueil Hébergement Insertion
SAMU :	Service d'Aide Médicale d'Urgence
SAO :	Service d'Accueil et d'Orientation
SAUO :	Service d'Accueil d'Urgence et d'Orientation
SDF :	Sans Domicile Fixe
SPIP :	Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
SRU :	Solidarité et Renouvellement Urbain
URIOPSS :	Union Régionale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Introduction

« *Mes amis, au secours...* ». Le 1er février 1954, au cœur de l'un des hivers les plus rigoureux du siècle, une voix inconnue touche la France. « *Une femme vient de mourir gelée, cette nuit...* » Au journal de 13 heures, Henry Grouès, dit l'abbé Pierre, lance son « *insurrection de la bonté* » des studios de Radio Luxembourg, provoquant un élan de solidarité gigantesque envers les personnes sans abri de France. Le cri de l'abbé Pierre entraîne l'adoption d'une loi interdisant toute expulsion de personnes insolvables pendant les mois d'hiver. Mais l'électrochoc du fondateur d'Emmaüs déclenche surtout la construction de millions de logements neufs à loyer modéré. Cet effort sans précédent sera poursuivi pendant vingt ans.

Depuis, les lois et les plans pour le logement et la lutte contre les exclusions se sont succédés. Tous ont eu pour objectif d'améliorer la réponse qui pouvait être faite aux personnes en situation d'exclusion. Pourtant, malgré la mise en place de politiques spécifiques, de nombreuses personnes se trouvent encore confrontées à la rue tous les soirs. La conjugaison des crises économiques et sociales, ayant frappées la France ces dernières années, a fragilisé une partie de la société.

A la fin de l'année 2006, la France prend à nouveau conscience que des milliers de personnes souffrent encore de « mal logement ». Médiatisée par l'association « Les enfants de Don Quichotte », la situation des personnes sans domicile fixe, hébergées sous des tentes le long des quais du canal Saint Martin à Paris, a débouché sur une prise de conscience de l'opinion publique et du monde politique des difficultés croissantes rencontrées par les ménages pauvres et modestes pour se loger.

En début d'année 2007, afin d'apporter de nouvelles réponses à la situation des personnes mal logées, Jean-Louis Borloo, alors ministre de la cohésion sociale et de l'emploi, engage une réforme en profondeur des dispositifs existants par une série de décisions prise en date du 8 janvier 2007. Le plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA) constitue un volet important de la réforme. En effet, ce plan prévoit un changement radical de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence. Il doit permettre l'amélioration de la qualité des prestations offertes aux personnes sans abri et mettre en place le principe de continuité de la prise en charge.

Parallèlement, quelques mois plus tard, une loi sur le logement et l'hébergement est promulguée et vient conforter ce plan. Cette loi rend désormais opposable le droit au logement en France : c'est la loi du 05 mars 2007 dite DALO (Droit Au Logement Opposable). Elle a pour but d'attribuer un logement à tous et d'articuler hébergement, logement et accompagnement social ainsi que de concilier droit au logement et mixité sociale. Cependant, l'étendue du domaine d'intervention de la loi DALO s'avère beaucoup plus vaste que celui du PARSA. Elle touche cinq catégories de personnes dont les personnes sans abri. En outre, la loi cible différents domaines d'intervention allant de la construction de logements sociaux, en imposant de nouveaux quotas aux collectivités locales, à la création de nouveaux modes de prise en charge des personnes sans abri (la stabilisation, les logirelais, ...). Elle évoque également la lutte contre les logements insalubres et la mise en place de plusieurs recours administratifs et juridiques.

De multiples acteurs sont associés à cette réforme. En effet, que ce soient les collectivités locales qui disposent de compétence en matière de construction de logements sociaux, les collectivités territoriales qui sont les chefs de file de l'action sociale, gérant à ce titre de nombreuses aides en faveur du logement, ou bien encore les services de l'Etat, qui administrent le dispositif de veille sociale pour les DDASS et le suivi de logement social pour les DDE, chacun joue un rôle majeur dans le domaine de l'hébergement ou du logement. D'autres acteurs comme les bailleurs sociaux interviennent également sur le thème du logement.

Cependant, l'Etat joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière de lutte contre les exclusions et notamment dans le développement de la veille sociale. Au niveau déconcentré, ce sont plus précisément les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale qui ont la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationales en direction des personnes sans abri. Leurs mises en place font appel aux diverses compétences détenues par l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale que ce soit en matière de planification, d'allocation de ressources et d'évaluation des actions conduites.

Si la loi offre l'opportunité à chacun de disposer d'un logement, alors les services de l'Etat, chargés de la mise en œuvre des politiques concernant l'hébergement, devront adapter les capacités des établissements aux besoins. Les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale seront peut-être amenés à trouver des modes de prise en charge qui correspondent davantage aux attentes des personnes en situation d'exclusion.

L'inspecteur a donc un rôle à jouer dans l'animation des dispositifs et la mise en œuvre des politiques impulsées au niveau national (volet hébergement de la loi DALO, PARSA) en partenariat avec les divers acteurs des secteurs sanitaire et social (Conseil Général, associations,...). Il anime les politiques sur le terrain par la mise en œuvre et l'écriture des schémas AHI, et par le soutien de projets innovants qu'il peut impulser ou se laisser soumettre par le secteur associatif local. Il doit être le garant de l'équité territoriale et veiller à ce que chaque personne démunie ait accès au même mode de prise en charge. Il s'assure enfin de la bonne répartition des moyens sur le terrain pour qu'aucune partie du territoire ne soit oubliée.

Le sujet sur la mise en œuvre de la loi DALO et du PARSA trouve donc tout son sens dans nos futures missions, que ce soit par l'enjeu de création d'un partenariat fort et de complémentarité de prise en charge pour les personnes sans abri que par la démarche de projet qu'il engendre. De plus, le caractère récent de ces textes me permet d'élaborer un état des lieux de leur mise en œuvre, et plus précisément en région Nord-Pas-de-Calais.

Néanmoins, le niveau d'intervention de l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale n'est pas identique dans les deux cas. Dans le cadre du PARSA, il identifie les besoins des personnes sans abri, planifie, organise, et alloue les ressources aux établissements concernés par ce plan. Cette politique est confiée uniquement aux DDASS dans lesquelles exercent les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale. Concernant, la loi instituant le droit au logement opposable, sa mise en œuvre associe de multiples acteurs. Elle concerne le logement et l'hébergement dans toutes ses composantes, contrairement aux PARSA qui ne traitent que de l'hébergement et du logement temporaire en direction des personnes sans abri relevant de la compétence des DDASS.

Toutefois, il s'est avéré pertinent de traiter ces deux sujets en parallèle puisque la loi DALO reprend dans son article 20 les objectifs du PARSA et y associe des solutions de sorties clairement affichées pour les personnes sans abri. Ces solutions sont effectivement trop peu nombreuses à ce jour et saturent le dispositif d'hébergement actuellement en place. Cependant, cette loi au champ très vaste, identifie cinq publics prioritaires dont les personnes sans abri. Afin d'approcher les politiques sociales menées par les inspecteurs de l'action sanitaire, ce mémoire traitera uniquement des personnes sans abri et des personnes hébergées. La région étudiée est celle du Nord-Pas-de-Calais puisque mon stage se déroulait à la DRASS Nord-Pas-de-Calais. La particularité de l'agglomération Lilloise m'a néanmoins amené à accentuer mes investigations sur ce territoire.

Ce sujet a donc éveillé en moi une curiosité particulière autour d'un thème qui ne m'était pas familier. De nombreuses questions ont guidé ma réflexion tout au long de ce travail de recherche. En effet, pourquoi une loi devrait rendre opposable un droit pourtant inscrit dans la constitution française de 1946 ? Ce droit était-il nécessaire et ne risque-t-il pas de stigmatiser encore plus une population déjà fragilisée par le regard d'autrui ? Quelles sont les freins et les leviers à la mise en œuvre de la loi DALO dans la région Nord-Pas-de-Calais et à la prise en charge des sans abris ? Quatre questions découlent de cette problématique :

- Les dispositifs existants sont-ils en quantité suffisante pour répondre à un besoin de plus en plus prégnant ?
- La qualité des prestations et des aides offertes dans ces structures permettent-elles de lutter contre l'exclusion ?
- La complexité du système est-il un frein à l'efficacité de la politique en faveur de la réinsertion par le logement ?
- Faut-il davantage identifier les populations concernées (femmes avec enfants, hommes, SDF,...) afin de répondre de façon plus individuelle à la problématique de chacun ?

Afin de répondre à ces interrogations, deux approches se sont révélées nécessaires. La première est quantitative. Le déroulement des recherches s'est effectué par thématiques (nombre de logements sociaux, nombre de structures d'hébergement et d'accueil d'urgence...) mais aussi par publics (personnes défavorisées, personnes souffrant de troubles psychiques, ménages vieillissants...).

Les données obtenues sont issues essentiellement des diagnostics locaux, réalisés au cours de l'été 2008, et de l'enquête flash du 9 juin 2008, menés auprès des deux DDASS de la région. En effet, il m'a semblé pertinent de les utiliser car elles présentaient l'avantage d'être récentes et de couvrir l'ensemble du champ de l'hébergement. De par mon positionnement au sein de la DRASS lorsque j'étais en stage, ces diagnostics locaux et l'enquête flash du 9 juin 2008 m'ont permis de vivre et de mieux comprendre les attentes et les enjeux de chacun dans la prise en charge des personnes sans abri.

Ces données m'ont également permis de dresser un état des lieux de la question du logement et de l'hébergement en France et en région Nord-Pas-de-Calais. Une recherche bibliographique a complété cette prospection. Elle s'est traduite par la lecture de plusieurs ouvrages et articles de revues spécialisées. D'autres données locales, fournies par les DRASS, DDASS et DDE de la région, ont complété ces informations.

La deuxième approche est qualitative. Le point de départ a été de définir le public auquel je m'intéressais dans le cadre du mémoire. Une fois cette recherche effectuée et après avoir acquis quelques connaissances complémentaires sur le sujet, j'ai pu réaliser un guide d'entretien afin d'interroger les acteurs locaux de la prise en charge des personnes sans abri dans le Nord-Pas-de-Calais.

J'ai ainsi réalisé seize entretiens au cours des trois mois de stage. Afin d'obtenir un maximum d'informations et d'approcher le plus grand nombre d'acteurs, je me suis rendu dans les établissements d'hébergement du Nord et du Pas-de-Calais, principalement dans les CHRS, afin de m'entretenir avec les directeurs. J'ai également rencontré plusieurs de leurs homologues exerçant dans les SAUO / CAO, chargés de la veille sociale dans la région. Ces investigations se sont poursuivies par des rencontres auprès des services de l'Etat et des collectivités territoriales (CG, DDE, DRE) afin de déterminer le rôle qu'elles exerçaient dans les politiques publiques de logement en direction des personnes sans abri et des premiers regards qu'elles pouvaient formuler sur le droit au logement opposable. L'ensemble de ces entretiens s'est déroulé sur place hormis deux qui se sont réalisés par téléphone. J'ai également pu m'entretenir avec les représentants des associations d'usagers (FNARS, URIOPSS) au cours d'une réunion de travail ainsi qu'avec les différents inspecteurs et agents travaillant en DDASS sur la lutte contre les exclusions.

Chaque entretien a été soit enregistré, soit pris sous forme de note et retranscrit à l'aide d'une grille d'analyse. Il y a eu autant d'entretiens auprès des directeurs de CHRS et de structure d'urgence dans le Nord que dans le Pas-de-Calais. L'ensemble des personnes interrogées a donné son accord quant à l'utilisation de ses propos. Une fois ces entretiens terminés, ils ont été analysés afin de réaliser une synthèse des grandes lignes directrices permettant de guider le plan de mon mémoire. Ma participation à l'ensemble des réunions des pôles sociaux de la région Nord-Pas-de-Calais m'a permis d'appréhender les apports et les difficultés de la mise en œuvre des dispositifs de prise en charge des sans abris.

Les personnes sans abri ont bénéficié depuis 30 ans d'une politique de prise en charge en établissement. Face aux attentes et aux besoins repérés sur le terrain, l'émergence du droit au logement opposable s'est imposé comme une réalité(I). Cependant, si la mise en œuvre du plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri et du droit au logement opposable en région Nord-Pas-de-Calais a créé un engouement auprès des acteurs locaux, elle a aussi fait naître des craintes. Les enjeux et les perspectives du DALO sont donc importantes tant ce droit était attendu par les personnes sans abri (III).

I Les personnes sans abri : d'une politique de prise en charge en établissement à l'émergence d'un droit opposable au logement

La définition des personnes sans abri n'est pas unanime et leur dénombrement difficile fait émerger cette complexité (1.1). Pourtant les associations disposent aujourd'hui de chiffres significatifs permettant aux politiques publiques de mettre en place un dispositif de prise en charge adaptée (1.2). Cependant, ce dispositif semble aujourd'hui saturé et la nécessité de rendre le droit au logement opposable apparaît comme indispensable pour permettre de répondre aux attentes de nombreuses personnes sans abri (1.3).

1.1 Les personnes sans abri : un public aux attentes hétéroclites difficilement repérables

Les personnes sans abri ne représentent qu'une partie des personnes en difficultés sociales (1.1.1). Leur mode de vie empêche les autorités de pouvoir dénombrer avec précision ce public. Toutefois, la fondation Abbé Pierre et l'INSEE avance le chiffre de 100 000 personnes (1.1.2). La connaissance de ce public s'améliore et certaines enquêtes permettent même de dévoiler quelques unes de leurs attentes (1.1.3).

1.1.1 De la définition des personnes sans abri aux caractéristiques plurielles de cette population

Les définitions sont historiquement aussi nombreuses et diverses que les études, les circulaires, les lois ou encore les arrêtés municipaux. Des termes comme « chemineau »¹, « clochard », « marginal », « sans abri », « sans logis », « exclu », ou « SDF » font partie de l'appareil sémantique qui s'est progressivement constitué en France autour de la pauvreté et de l'errance.

La notion de « Sans Domicile Fixe » (SDF) est plus large que celle de « sans abri ». Dans son acception commune, la notion de sans-domicile fixe renvoie aux personnes privées d'une résidence fixe. Elle inclut les personnes qui cheminent d'un hébergement à un autre sans jamais vivre l'expérience de la rue. Cependant, elle repose moins sur le critère de l'habitat que sur celui de la précarité du statut d'occupation. Une personne contrainte de

¹ DAMON JULIEN, novembre 2002, *La question SDF*, Le lien Social, Presses Universitaires de France Qui sont les SDF, population n°3, mai juin 2002.

changer fréquemment de résidence est donc considérée comme sans-domicile fixe. Le sigle « SDF », datant de la fin du XIX^{ème} siècle, mais qui s'est réellement imposé au début des années 1990, est devenu un des symboles de la pauvreté extrême.

Au sens strict, l'expression « sans-abri » désigne « les personnes qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) ». Selon Julien DAMON, universitaire, cette définition s'applique aux personnes qui dorment à l'extérieur (dans la rue, dans un jardin public) ou qui occupent un abri de fortune comme un hall de gare, un centre commercial, une cave, une cage d'escalier. Dans le langage commun, une personne qui effectue des va-et-vient entre la rue et les centres d'hébergement est souvent considérée comme sans-abri. Cette perception est particulièrement appropriée au cas des personnes hébergées dans des centres d'urgence fermés en journée. Elles disposent alors d'un lit pour la nuit, mais sont contraintes de passer la journée à l'extérieur.

Mais la notion de « sans-abri » revêt différents concepts et nécessite une vigilance quant aux termes et aux définitions employés. Il faut dire qu'une telle définition se situe au centre d'enjeux politiques importants. Elle influe directement sur les évaluations quantitatives du nombre de personnes touchées par cet événement et, par conséquent, sur l'ampleur des ressources devant y être consacrée. Les variations dans les définitions sont importantes et pour en rendre compte, plusieurs chercheurs parlent d'un continuum de définitions de la personne sans abri allant d'une définition très restrictive (absence de logement) à une définition beaucoup plus large (prenant en compte de nombreux champs tels que le logement, le travail, la situation familiale,...). Cette dernière a été privilégiée par les Nations Unies à l'occasion de la déclaration de l'année internationale du logement des sans-abri de 1987² et par le Conseil de l'Europe en 1993³. Toutefois, aujourd'hui encore, les pays européens n'ont pas adopté la même définition. Une nouvelle proposition de définition⁴ est en cours d'élaboration au niveau de l'Union Européenne et devrait porter sur les situations de privation de logement.

² « Un sans-abri c'est autant une personne qui n'a pas de domicile et qui vit dans la rue ou dans les refuges, qu'une personne qui n'a pas accès à un abri convenable, c'est-à-dire un abri qui répond à certains critères de base jugés essentiels tant pour la santé que pour le développement humain et social. Il faut voir que le droit à un abri est un principe humanitaire élémentaire reconnu dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. ».

³ « Une personne ou une famille socialement exclue de l'occupation durable d'un logement personnel convenable c'est-à-dire personnellement et socialement acceptable. ».

⁴ « Les personnes sans domicile. Rapport public thématique rédigé par la Cour des comptes », *La Gazette des communes, des départements, des régions : Cahier détaché*, 30 avril 2007, n°2/ 18-1884.

En outre, toutes les définitions sont soumises à des considérations d'ordre temporel. L'instabilité des personnes, vivant des expériences dans le monde de l'itinérance, pose en fait un certain nombre de difficultés lorsqu'on tente de définir la population des personnes sans abri. L'une des tentatives de catégorisation des personnes sans abri, « consiste à classer l'ensemble des personnes en difficultés de logement selon quatre situations de vie »⁵. Cette typologie, dite classification ETHOS⁶ décrit ainsi quatre profils : « être sans abri, c'est-à-dire à la rue ou en hébergement d'urgence ; être sans logement, avec un abri provisoire dans un centre d'hébergement ; être en logement précaire, par exemple occuper illégalement un bâtiment, être hébergé par un tiers, sous une menace d'expulsion, ou victime de violences domestiques ; être en logement inadéquat, qu'il s'agisse d'un logement insalubre ou affecté d'un surpeuplement sévère ».

Derrière le terme de personnes sans abri, on discerne des personnes très différentes par leurs appartenances et leurs histoires, des personnes pour lesquelles la quête du travail est devenue difficile, incertaine ou impossible : des hommes, des femmes avec ou sans enfants, des jeunes sans qualification, des moins jeunes usés par le travail physique, des personnes handicapées, des personnes immigrées, des Roms,... Selon un directeur de CHRS rencontré au cours des entretiens exploratoires : « ces personnes n'ont pas de liens entre elles, mais toutes endurent de grandes difficultés liées à leur impécuniosité, cause et/ou conséquence de multiples problèmes matériels, professionnels, familiaux, culturels conduisant à la désaffiliation ».

Pour chacune de ces personnes, la réponse à apporter n'est pas la même : pour certaines ce sera l'hébergement d'urgence pour d'autres ce sera le logement autonome. Avec l'émergence ces dernières années de nouveaux publics comme les personnes souffrant de troubles psychiques, les familles nombreuses ou encore les jeunes de moins de 25 ans, les acteurs de terrain doivent adapter leurs offres aux besoins émergents. Ils doivent souvent apporter des réponses globales, prenant en compte le caractère médico-social ou médical de la prise en charge. Pour autant, adapter l'offre n'est pas chose aisée puisque les particularités de cette population résident dans sa mobilité et son dénombrement difficilement quantifiable. Des instituts de sondage se sont pourtant risqués à l'exercice.

⁵ LEOST HERVE, MOLEUX MARGUERITE, 2008, *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2007-2008*, Paris : La Documentation française, p134.

⁶ European Typology on Homelessness an Housing Exclusion, typologie élaboré en 2003 par la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans abri (FEANTSA).

1.1.2 Un dénombrement complexe et une répartition géographique hétérogène des personnes sans abri

La fin des années 1990 a été caractérisée, en France et en Europe, par la multiplication des statistiques et des études sur des personnes sans domicile fixe. La quantification du nombre de personnes sans abri n'est intervenue que quelques années plus tard. Ainsi, l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) a conduit la première enquête sur les personnes sans domicile fixe dans Paris en 1995. Dès 1996, le Conseil National de l'information Statistique (CNIS) a proposé de retenir une approche fondée sur la situation au regard du logement et non sur la visibilité du public comme c'est le cas en Grande-Bretagne. L'enquête de 2001 de l'INSEE sur les personnes sans domicile fixe a constitué à cet égard une première européenne.

Toutefois, le nombre des sans domicile fixe en France reste difficile à évaluer, en partie par le caractère nomade de cette population. Néanmoins, l'enquête menée par l'INSEE en France en 2001 a dénombré 86 000 SDF⁷, soit 0,13% de la population en France, comprenant 16 000 enfants de moins de 18 ans et 6 500 personnes fréquentant les centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA). Au total, en 2008, la France compterait plus de 3,3 millions de personnes non ou mal-logées⁸, comprenant un million de personnes privées de domicile personnel et plus de 2 millions de personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles. A ces chiffres s'ajoutent près de 6 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme. Si elles renvoient aux situations parmi les plus douloureuses et sont souvent mis sur le devant de la scène, les personnes sans domicile fixe représentent toutefois moins de 10% de l'ensemble des personnes privées de logement personnel.

La répartition en France des personnes sans domicile fixe n'est pourtant pas homogène. Ainsi Didier VANONI et Christophe ROBERT⁹ décrivent 6 types de territoires ayant une influence sur le mal logement. Parmi eux, il existe celui lié aux caractéristiques physiques de la région (localisation, type de sol). Ainsi des régions comme l'Alsace ou PACA rendent difficile le développement d'une offre de logement dû, pour la première, à un vignoble limitant les zones constructibles tout comme la région PACA qui, elle, a la contrainte du relief et du bord de mer.

⁷ Cependant, pour de nombreux observateurs, les niveaux de financement consacrés au « 115 » (numéro d'urgence sociale) ou encore aux chambres d'hôtel (sur les budgets des villes et des départements) révèlent des besoins conséquents et donc une population sans abri qui compterait à minima 100 000 personnes.

⁸ Rapport sur le mal logement, 1^{er} février 2008, Fondation Abbé Pierre.

⁹ VANONI Didier, ROBERT CHRISTOPHE, 22 novembre 2007, *Logement et cohésion sociale. Le mal logement au cœur des inégalités*, Paris : La découverte, pp86-93.

Une autre catégorie de territoire peut être générée par une histoire industrielle et urbaine particulière. C'est le cas de la région Nord-Pas-de-Calais. Bien que celle-ci soit moins concernée que les régions méridionales par la pénurie de logement sociaux, puisqu'elle apparaît au troisième rang des parcs HLM régionaux (après l'Île de France et Rhône Alpes), elle reste pourtant fortement confrontée au problème de pénurie et d'inadaptation de son parc social. En effet, l'héritage de l'histoire industrielle de la région a produit un parc social « atypique » puisqu'il est composé pour un tiers de logements individuels issus de l'habitat minier traditionnel. Cela en fait un habitat particulièrement exposé à la pauvreté et au vieillissement.

De même, il existe les territoires frontaliers, qui connaissent également des tensions particulières en tant que zone de passage pour les personnes étrangères entre deux pays : ainsi la zone de transit vers l'Angleterre (Nord-Pas-de-Calais), même après la fermeture du centre de Sangatte, connaît des difficultés qui rejaillissent sur le segment de l'offre temporaire et de l'hébergement d'urgence.

Cette hétérogénéité se retrouve également pour les personnes sans abri. Comme le précise Thierry GOUY dans son mémoire CAFDES, ces personnes trouvent refuge en priorité dans les grandes villes de France (Paris, Lille, Marseille, Lyon), « plus près des richesses dont ils tirent parfois une largesse et une générosité supplémentaire ». En outre, le recensement effectué par l'INSEE en 2006¹⁰, sur le territoire des communes de plus de 10 000 habitants, joint aux collectes effectuées en 2004, 2005, 2006 dans les communes plus petites, conforte cette répartition. Il permet en effet d'estimer la population des personnes sans abris au sens du recensement¹¹, c'est-à-dire dormant habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation à 14 600 personnes, dont 13 700 vivant en métropole. Depuis 1999, cette population a augmenté de 3 800 personnes et traduit ainsi un mal logement croissant notamment dans les métropoles de France (regroupant à elles seules plus de 90% des personnes sans abri).

Mais la vie de 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 de la notion de territoire pour les personnes 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 lieux de rencontre avec les autres sans abri et un site plus propice aux activités (à

¹⁰ INSEE Première, n°1118, janvier 2007.

¹¹ Les personnes sans abri, qui dorment dehors ou dans un lieu non prévu pour l'habitation, constituent une partie de la population des personnes sans domicile dont l'Insee a estimé l'effectif à environ 86 000 en 2001. En effet, la notion de « sans domicile » comprend également des personnes qui dorment dans des centres d'urgence ou qui alternent centres, hôtels, hébergement chez des amis, etc.

proximité des lieux de « manche » tels que les églises ou les commerces). Chaque territoire a ainsi une signification et une utilité particulière pour les personnes sans abri, ce qui traduit des attentes très précises de leur part.

1.1.3 Les personnes sans abri : un public aux attentes clairement identifiées

Le phénomène des « grands exclus » est un phénomène social complexe à gérer. Il ne s'agit pas uniquement de pauvreté, mais surtout d'une désocialisation, d'une perte du lien social. En effet, comme le dit Lionel THELEN¹², « une personne pauvre a en général des amis, de la famille qui peut l'héberger. Si la personne se retrouve dans la rue, c'est qu'elle a coupé ses liens avec ses amis et sa famille, ou l'inverse, ce qui arrive le plus souvent. Cela peut être en raison d'un déracinement, de problèmes psychiatriques, d'un drame familial, d'un rejet de la part de l'entourage, d'une rupture voulue en raison de sévices subis. »

Le « sans-abrisme »¹³ peut conduire aux mêmes extrémités que celles des milieux socioculturels très différenciés. Certaines institutions d'aide sociale, en ne prenant pas suffisamment en compte les contraintes environnementales auxquelles sont soumises les personnes souffrant d'extrême exclusion, participent au renforcement du processus de désocialisation. En effet, les personnes sans abri sont souvent réticentes à dormir dans les foyers car ils ne présentent pas des garanties de sécurité suffisante et parfois ils n'acceptent ni les couples de SDF¹⁴, ni les personnes accompagnées de chiens. Pourtant, comme le précise un directeur de CHRS « les chiens, outre le fait d'être des compagnons fidèles qui ne jugent pas, constituent également un moyen de défense contre l'agression ».

Pourtant la majeure partie des personnes sans abri restent optimistes et veulent encore y croire. Dans une enquête menée en 2005 par BVA/Le Monde/RTL/ La DRASSIF, 77 % des personnes interrogées pensent que leur situation va s'améliorer surtout celles qui sont hébergées en CHRS ou en hôtel social (84 %), les 40/49 ans (81 %), ceux qui ont un emploi déclaré (93 %), ceux qui vivent à la rue depuis moins d'un an (83 %) ou ceux qui ont envie de se fixer (81 %) ou qui n'ont jamais eu faim (83 %).

¹² *L'Exil de soi. Sans-abri d'ici et d'ailleurs*, THELEN Lionel, Pub des Facultés universitaires Saint-Louis, 2006.

¹³ Traduction du mot anglais « Homelessness », issu de la classification de la FEANTSA et repris par de nombreux rapports.

¹⁴ Une enquête BVA/Le monde/RTL/DRASSIF de 2005 montre pourtant que c'est une réelle préoccupation pour 1 personne interrogée sur 5.

En outre, les attentes des personnes sans abri sont, avec le développement des enquêtes, de plus en plus perceptibles. Ainsi, on retrouve dans la conférence de consensus « Sortir de la rue les sans-abri » de novembre 2007¹⁵ quelques unes de leurs attentes mais également de leurs craintes : la majorité des personnes sans abri souhaitent retrouver « une sérénité physique et mentale » passant par l'hygiène corporelle et vestimentaire, l'abandon des excès et des addictions ou encore par l'arrêt du mensonge, de la triche ou de la méfiance à l'égard d'autrui. Le « besoin de reconstruction » est également très présent. En effet, les personnes sans abri souhaitent retrouver une identité, ressentir à nouveau de la dignité et du respect, et se projeter dans l'avenir au-delà du lendemain. Il ressort également de cette conférence le « besoin de retrouver de l'autonomie », d'être à nouveau actif et « gestionnaire de sa vie ».

Mais toutes ces attentes se confrontent à des craintes, car la rue s'avère plus complexe et plus consistante qu'il n'y paraît. Les personnes sans abri ont souvent une vision négative de la vie « insérée » : crainte du conformisme, de la solitude, de l'instabilité professionnelle mais aussi peur des propositions indignes notamment en matière de logement. De même, elles ne souhaitent pas abandonner les avantages de la rue tels que la solidarité, l'esprit de groupe ou encore la liberté d'aller et venir. Mais ce qui frêne le plus les personnes sans abri dans la réinsertion c'est avant tout la peur de l'échec, de la rechute et d'être ainsi de nouveau jugées par autrui.

Une enquête intitulée « La parole des usagers : leurs besoins et leurs propositions sur le dispositif de prise en charge dans la région Nord-Pas-de-Calais », menée au cours de l'été 2008 auprès des personnes sans abri par l'antenne régionale Nord-Pas-de-Calais de la FNARS, apporte des éléments complémentaires, puisqu'elle traduit les besoins des personnes sans abris par publics cibles. Ainsi, on y retrouve les « sortants d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) », les « femmes victimes de violences conjugales » ou encore les « sortants des établissements de santé mentale »,... Au total près de 24 entretiens ont été menés. Même si l'on retrouve des attentes spécifiques (mieux informer à la sortie de l'ASE, éloigner le conjoint systématiquement,...) la majorité des attentes se rejoignent : alléger les règlements intérieurs, humaniser les locaux en les rénovant et en créant des structures à « taille humaine », et informer davantage sur les dispositifs d'accompagnement tout au long du parcours de prise en charge.

¹⁵ GIROUD DIDIER avec la collaboration de ETIENNE CATHERINE, 29/30 novembre 2007, sortir de la rue les sans abri, conférence de consensus, PARIS.

On le voit, malgré des caractéristiques distinctes et des attentes spécifiques liées au mode de vie de chacun, les personnes sans abri, pour la majorité, souhaitent retrouver des conditions de vie dignes et se réinsérer dans la société. Pour la majorité d'entre elles, cette réinsertion passe par le logement car sans logement, il est souvent impossible de trouver un emploi. Afin de faire face à l'ensemble de ces besoins, l'action publique a mis en place un dispositif de prise en charge, qui se veut adapté à la problématique des personnes sans abri.

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

Le dispositif existant pour la prise en charge des personnes sans abri est diversifié. Il offre la possibilité d'obtenir un hébergement ou un logement temporaire (1.2.1). Cependant, certaines limites sont apparues et l'Etat a adopté un plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri afin d'améliorer la qualité de prise en charge (1.2.2). Afin d'organiser ce dispositif, des schémas sociaux ont été créés (1.2.3).

1.2.1 Le dispositif existant pour la prise en charge des personnes sans abri

En France, la prise en charge des personnes sans abri débute par le dispositif de veille sociale, institué par la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998. Il a pour mission d'évaluer l'urgence des situations et de proposer une réponse immédiate. Le SAMU social (115) est une plate forme téléphonique de premier accueil qui permet à tout citoyen de contacter un travailleur social afin de solliciter un hébergement ou d'informer de la situation préoccupante d'un sans-abri. Premier maillon de la chaîne, le 115 informe, écoute et oriente les personnes vers une structure d'hébergement d'urgence adaptée à leur problématique ou envoie une équipe mobile sur place (Cf. Annexe VII). Parfois, le rôle du 115 est assuré par les Services d'Accueil et d'Orientation (SAO)¹⁶, qui ont pour mission de coordonner les dispositifs de veille sociale et d'orienter les personnes sans domicile fixe vers une structure d'hébergement. Pour ce faire, ils disposent d'une liste des places d'accueil d'urgence et d'hébergement mise à jour en permanence, leur permettant de jouer le rôle de « pivot du dispositif de veille sociale » comme l'indique un directeur de SAUO rencontré lors des entretiens menés sur le terrain.

¹⁶ Les SAO peuvent également porter, en fonction des départements, le nom de Centre d'Accueil et d'Orientation (CAO), c'est le cas dans le département du Nord, ou de Service d'Accueil d'Urgence et d'Orientation (SAUO), c'est le cas du Pas-de-Calais.

L'hébergement est le premier stade de l'intervention publique : l'objectif est d'apporter une solution immédiate à des demandes urgentes, de mettre à l'abri les personnes dépourvues de toit et de les accompagner vers une insertion sociale et professionnelle. Il n'y a aucune condition de ressources, pas de bail, ni de titre d'occupation, pas de loyer ni d'aide personnelle au logement dans les lieux mais une participation éventuelle des personnes peut être demandée. Ces places d'hébergement sont financées soit par l'Etat, soit par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour faire face à certaines situations d'urgence, soit par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Elles sont réparties entre deux grands types de structures. Les centres d'hébergement d'urgence (CHU)¹⁷, qui ont vocation à répondre aux situations d'urgence en apportant les premiers soins et en orientant rapidement les personnes vers d'autres structures ou services et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)¹⁸ qui disposent d'un cadre juridique très souple permettant d'offrir une palette étoffée de services qui va de l'accueil des personnes en situation d'urgence à la prise en charge à moyen ou long terme accompagnant l'insertion. Il faut y ajouter les hôtels, auxquels recourent principalement les centres d'hébergement d'urgence lorsqu'ils ne disposent pas d'un nombre suffisant de places.

Par la suite, un logement temporaire peut être proposé (Cf. Annexe VIII). Celui-ci dispose d'un statut d'occupation réel pour l'occupant qui prend la forme d'un bail ou d'un titre d'occupation. Les personnes acquittent un loyer et peuvent disposer d'une aide personnelle au logement ou d'aides issues des Fonds Solidarité Logement (FSL). Le maintien dans les lieux est alors garanti. Ces places de logement temporaire sont financées par l'Etat, le Conseil Général et l'occupant. Elles se répartissent entre deux types de structure : les maisons relais et les résidences sociales.

Les maisons-relais¹⁹ accueillent sans limitation de durée des personnes ayant un faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion et dont l'accès à un logement autonome est difficilement envisageable.

Les résidences sociales²⁰, quant à elles, ont pour objet d'offrir une solution de logement meublé temporaire à des ménages ayant des revenus limités ou rencontrant des

¹⁷ Les CHU appartiennent à la catégorie des établissements médicaux et médico-sociaux définis à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁸ Les CHRS sont définis aux articles L345-1 à 4 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁹ Circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 qui leur est relative.

²⁰ Les résidences sociales sont régies par la circulaire DGAS n°2006-45 du 4 juillet 2006.

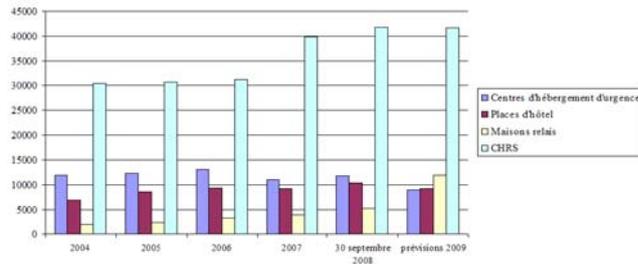
difficultés d'accès au logement ordinaire, pour des raisons économiques mais aussi sociales, et pour lesquels un accompagnement social peut s'avérer nécessaire.

Ces deux types de structures font souvent office de sas entre les CHRS et le logement traditionnel.

A ce dispositif d'hébergement et de logement temporaire s'ajoutent deux outils issus du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées : les FSL et les Maitrises d'Œuvre Urbaines Sociales (MOUS). Le FSL est une aide financière en faveur de l'accès au logement mais également pour le maintien dans le logement. Dans le premier cas, le Conseil Général (CG) se porte garant des loyers éventuellement impayés pendant 18 mois. Il peut également verser des subventions à des associations afin qu'elles assurent une aide à la recherche de logement. Dans le cas du maintien dans le logement, le CG peut apporter une aide financière pour aider les personnes en difficultés sociales afin de payer leurs factures énergétiques ou leurs loyers. Des mesures de médiation ou en faveur de la maîtrise des charges peuvent également être mise en place. Les MOUS, quant à elles, accompagnent les personnes vers un accès au logement adapté. Ces aides préventives interviennent en amont de la prise en charge en hébergement.

L'offre en matière d'hébergement et de logement temporaire est donc diversifiée. Cependant, au regard de l'augmentation continue du nombre de personnes sans abri et de la diversité croissante des besoins, celle-ci reste en deçà de la demande malgré une augmentation conséquente ces dernières années. En effet, selon la DGAS, le nombre de places d'hébergement et de logement temporaire sous la compétence de l'Etat, hors places dédiées aux demandeurs d'asile, est passé, entre 2004 et 2008, de 51 103 à 69 736, comprenant 4 700 places de maisons relais, soit une hausse de 36,5 %. En 2009, le ministère du logement a même prévu d'atteindre 71 789 places.

Si le nombre global de places d'hébergement et de logement temporaire a augmenté, l'effectif des places d'hébergement d'urgence, en revanche, a nettement diminué. Il est passé de 13 138 unités en 2006 à 11 714 en 2008. Cette évolution s'explique par l'inflexion donnée à la politique d'hébergement après l'hiver 2006-2007 et par la création d'un nouveau plan : le Plan d'Action Renforcé en direction des personnes Sans Abri (PARSA).



Evolution des capacités d'hébergement hors CADA (source DGAS)

Même si le PARSA « a accru les moyens des établissements et amélioré les conditions d'hébergement »²¹ (1.2.2), il faut pourtant pallier à un manque de places évident pendant la période hivernale : le dispositif est alors renforcé dans le cadre du « Plan grand froid ». Déclenché par le Préfet de département depuis l'hiver 2007/2008, ce dernier est constitué de deux phases²². Les préfets doivent alors prendre les mesures (réquisitions de gymnase, augmentation des capacités d'hébergement d'urgence, augmentation des nuitées d'hôtel,...) qui s'imposent en fonction de la température et des spécificités de leur territoire.

1.2.2 Le PARSA : des moyens supplémentaires pour renforcer la prise en charge des personnes sans abri

Face à l'insuffisance des places d'hébergement et à un besoin de prise en charge plus long et sans rupture exprimée par les associations et les personnes sans abri, le gouvernement a pris des décisions, au début de l'année 2007, pour l'accueil et l'hébergement des personnes sans abri²³: « Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA, un Logirelais (résidence hôtelière à vocation sociale), une maison relais ou un hébergement de stabilisation ».

Le PARSA, Plan d'Action Renforcé en direction des personnes Sans Abri, définit un dispositif composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement : transformation de places d'hébergement d'urgence en places de CHRS (6 000) et en places d'hébergement de stabilisation (4 500) ; création de

²¹ Selon un directeur de structure sociale, rencontré au cours de la phase exploratoire du mémoire.

²² Dans un premier temps : le plan grand froid, susceptible d'être activé entre le 1er novembre et le 31 mars, prévoit la mobilisation des capacités d'accueil et d'hébergement et l'envoi d'équipes mobiles sur le terrain. Une seconde phase est mise en œuvre en cas de froid extrême. Intervient alors un renforcement des effectifs du numéro d'urgence 115 ainsi que l'ouverture de capacités d'hébergement supplémentaires.

²³ Cf. relevé des décisions du 8 janvier 2007.

places en maisons-relais (9 000) et en résidence hôtelière à vocation sociale (programme Logirelais 1 600 places) ; propositions de logements du parc social public (3 000) et dans le parc privé conventionné prioritairement aux publics sortant de CHRS (4 000). Cela correspond à un total de 27 100 places de solutions pérennes, dont majoritairement des places nouvelles, et 10 500 places d'urgence transformées.

La grande nouveauté a donc été la création d'un mode d'hébergement différent de ce qu'il existait jusqu'à présent : la stabilisation. L'idée de ces places est de rester ouvertes 7 jours sur 7, 24h sur 24 et de ne pas limiter la durée d'hébergement, préfigurant ainsi le principe de continuité de la prise en charge (Cf. 1.3.3). Ces places doivent permettre aux personnes sans abri « d'imaginer leur projet de vie »²⁴ et de ne plus être accueillies dans l'urgence. Le témoignage d'un homme hébergé dans un centre Emmaüs confirme cette avancée : « Dans la rue, je n'avais pas le temps de réfléchir. La vie marche à cent à l'heure. Ici, c'est calme, je peux mener des réflexions, me faire un programme, me fixer des objectifs à atteindre »²⁵. Mais Hélène THOULUC, responsable de la communication à l'association Emmaüs, s'interroge car « en retirant toute notion de durée d'hébergement, nous risquons de faire de ces centres de lieux de relégation. C'est pour cela qu'il est souhaitable que l'accompagnement, basé sur l'écoute, soit de qualité pour ne pas enfermer les personnes dans du sous logement ».²⁶

Pour répondre aux attentes des personnes sans abri, ces objectifs quantitatifs ont été doublés d'objectifs qualitatifs. Les horaires d'ouverture dans les centres d'hébergement d'urgence ont été étendus, des expérimentations pour la prise en charge des personnes accompagnées d'animaux, la création d'hébergement et de logement adaptés et la location d'appartements dans le parc privé par des associations ont été encouragées, et une action de soutien aux métiers de l'urgence a été conduite (groupe de travail engagé avec les associations et les organismes de la formation). Ces objectifs qualitatifs sont favorisés par un coût à la place revu à la hausse permettant, selon un directeur général d'association rencontré au cours de la phase exploratoire du mémoire « de pérenniser le fonctionnement des structures ».

En outre, le PARSA a conduit également à revoir les modes d'accueil en hébergement, dans la perspective de chambres individualisées pour le respect de l'intimité des personnes. L'humanisation et la réhabilitation des centres d'hébergement constituent en effet l'un des axes du plan PINTE²⁷. Toutes ces mesures ont redonné des moyens aux

²⁴ XIIIème rapport du HCLPD, octobre 2008, p83.

²⁵ Lien social n°837, *le centre de stabilisation, un nouveau concept*, 19 avril 2007, p13.

²⁶ Lien social n°837, *le centre de stabilisation, un nouveau concept*, 19 avril 2007, p14.

²⁷ Proposition pour une relance de la politique d'hébergement, PINTE Etienne, 29 janvier 2008.

structures, qu'ils soient humains, financiers ou matériels, dans le but d'améliorer les conditions de prise en charge des plus démunis. Toutefois, les moyens à eux seuls ne suffisent pas : leurs organisations ainsi que leurs promulgations se sont avérées nécessaires. C'est pour cela que des schémas sociaux ont été créés depuis de nombreuses années. Aujourd'hui, ils se doivent d'être complémentaires pour assurer une efficacité optimale du système.

1.2.3 La complémentarité des schémas sociaux : vers une meilleure efficacité du dispositif de veille sociale

Le caractère éclaté du système de prise en charge, la complexité de la situation, l'empilement des dispositifs et l'imbrication des compétences sont régulièrement dénoncés. La recherche d'une coordination des acteurs et des moyens est un souhait constamment exprimé depuis une trentaine d'années. Selon Julien DAMON²⁸, l'Etat a « développé une intense activité législative et réglementaire qui a permis de créer ou de renforcer des droits et des institutions ». Ainsi, pour coordonner les actions au niveau départemental, le législateur a créé des plans départementaux.

Mais « cette accumulation de plans, de schémas et de commissions, qui traduit la complexité du dispositif de prise en charge des plus démunis »²⁹, a trouvé ses limites et nuit ainsi à son efficacité. Entre les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), co-animés par l'Etat et les conseils généraux, les schémas d'organisation sociale et médico-sociale adoptés par les conseils généraux et les schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) élaborés par les préfets, les modalités d'articulation entre les services de l'Etat et ceux du département sont parfois imprécises. De plus, depuis 2004, les Conseils Généraux sont les chefs de l'action sociale alors que certaines politiques comme l'hébergement social sont restées une compétence stricte de l'Etat.

Pour enrayer l'accumulation de certains outils de planification et tenter de clarifier le pilotage au plan local, deux textes ont été publiés récemment.

Le premier est la loi du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, qui établit le lien entre le PDALPD et le schéma d'organisation sociale et médico-sociale (intégrant le schéma AHI³⁰). Il permet une meilleure prise en compte dans le PDALPD des besoins répertoriés dans le schéma, et notamment les besoins en logement des personnes hébergées dans les CHRS, et de mieux piloter les actions en conséquence. En

²⁸ DAMON JULIEN, novembre 2002, *La question SDF*, Le lien Social, Presses Universitaires de France, p190

²⁹ HARDY JEAN-PIERRE, *Guide de l'action sociale contre les exclusions*, Paris, Dunod, 1999.

³⁰ Prévu par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, modifiée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

effet, les schémas AHI, pilotés par les DDASS, doivent prévoir, à partir d'un état des lieux, les évolutions souhaitables et les moyens nécessaires, de façon à améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande. Ce dispositif est de la compétence exclusive de l'Etat. La parution en mars 2005 du «Référentiel national accueil, hébergement, insertion» a encore élargi les domaines devant être inclus dans le schéma de dernière génération qui ne peut désormais plus ignorer l'ensemble des possibilités d'insertion. Ce schéma trouve ainsi parfaitement sa place dans le PDALPD. Le décret du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD³¹, précise quant à lui, les concertations à mettre en œuvre avec les acteurs locaux afin de faciliter et accroître la performance d'un système complexe. Il détaille également le contenu du PDALPD qui doit désormais procéder à l'analyse des besoins de logement de certaines catégories de population par le biais notamment de la fixation d'objectifs quantitatifs.

On le voit, les schémas concernant les politiques de logement sont en pleine mutation. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion présenté en juillet 2008 par la ministre du logement, Christine BOUTIN, va encore plus loin et prévoit l'insertion du plan d'accueil d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (qui remplace le SAHI) dans le PDALPD. Celle-ci a également été annoncée par le Premier Ministre, François Fillon, en début d'année 2008. Mais cette reconfiguration des schémas sociaux et l'adoption d'un schéma unique découle d'un nouveau droit apparu en 2007 : le droit au logement opposable.

1.3 Le droit au logement opposable : la concrétisation d'un nouveau droit pour les personnes sans abri

Le droit au logement est inscrit dans la constitution depuis 1946. De nombreuses lois ont tenté de réaffirmer ce principe à plusieurs reprises (1.3.1). C'est finalement en 2007, à la suite d'actions répétées des associations de défense des droits des personnes sans abri que le droit au logement sera rendu opposable (1.3.2). Ses enjeux traduisent l'ambition de ce nouveau droit (1.3.3).

1.3.1 Le cadre législatif de l'avant « DALO » : 30 ans de politique du logement en France

Se loger est un besoin vital, et l'exclusion du logement en génère beaucoup d'autres, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la possibilité de mener une vie familiale ou encore d'accéder à l'emploi. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 reconnaît

³¹ Décret du 29 novembre 2007 adaptant le dispositif des PDALPD au contexte juridique. Ce texte prend en compte les modifications induites par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

d'ailleurs dans son article 25-1 que le droit au logement fait partie des droits sociaux : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille ».

En France, Le droit au logement découle de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel : « Tout être humain [...] a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. ». Il figure également dans des traités internationaux ratifiés par la France, tels que le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 dans son article 11 alinéa 1.

Depuis 30 ans, de nombreuses lois ont consacré ce principe. Proclamé avec les lois « Quilliot »³² de 1982 et « Mermaz »³³ de 1989, qui font du droit à l'habitation un droit fondamental, et consacré quelques années plus tard par la loi « Besson »³⁴ de 1990 dans son article premier, le droit au logement se voulait dans les années 80 fédérateur de solidarité nationale. En s'attachant à élaborer des dispositifs et des moyens de nature à favoriser l'exercice du droit au logement pour tous, la loi Besson affirmait que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et s'y maintenir ». Accueil d'urgence (de jour ou de nuit), centres d'hébergement et de réinsertion sociale, résidences sociales, PDAPLD, FSL constituent quelques-unes des réponses apportées à la question du logement des personnes les plus défavorisées, partie intégrante de la politique du logement depuis la loi du 31 mai 1990. Par décision du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel a même reconnu le droit au logement comme un objectif à valeur constitutionnelle.

Cependant, la loi de 1990 a accentué des disparités territoriales, créant ainsi des inégalités de traitement. En effet, l'application de la loi a connu des variations importantes d'un département à l'autre, sans qu'il existe des mécanismes de régulation des disparités ainsi créées. Celles-ci résultent de règlements locaux qui fixent des conditions variables d'accès aux logements très sociaux ou aux différentes aides. Pour remédier aux dérives observées, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions³⁵, comportant un volet sur le logement, est votée en 1998. Elle met l'accent sur l'accueil de jour dans les établissements et demande aux Préfets d'organiser la veille sociale au sein de chacun

³² Loi dite « Quilliot », n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires.

³³ Loi dite « Mermaz » n° 89-462 du 6 juillet 1989.

³⁴ Loi dite « Besson », n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

³⁵ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998.

des départements. Elle conforte ainsi l'Etat dans son rôle de garant du principe du droit à l'hébergement et au logement pour tous. La loi SRU du 13 décembre 2000³⁶, portant principalement sur la mixité sociale, confirme le droit à un logement décent et complète ainsi certaines de ces mesures.

En 2004, le législateur décide de décentraliser³⁷ un certain nombre de compétences dévolues à l'Etat en matière d'aide sociale, notamment d'aide au logement (FSL, ...), et d'en confier la charge aux conseils généraux : la compétence générale d'aide sociale est dorénavant assurée par les départements. L'Etat perd alors sa primauté sur les politiques des grandes exclusions acquise en 1998 avec la loi de lutte contre les exclusions.

Malgré toutes ces lois et décentralisation successives, beaucoup de personnes, qu'elles soient sans abri ou non, restent encore en situation de mal-logement, témoignant ainsi de la difficulté de mise en œuvre du droit au logement. Pour le conseiller, l'Etat se dote de structures spécialisées comme le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté (CNLE)³⁸ ou le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)³⁹. C'est ainsi que, dès 2002 et 2003, les rapports du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées développent la réflexion sur la mise en œuvre d'un "droit au logement opposable" qui donnerait à la collectivité, non plus une simple obligation de moyens, mais également une obligation de résultat. En 2005, le législateur fixe, dans la loi de cohésion sociale⁴⁰, des objectifs et des engagements renforcés en matière de production de logements sociaux et d'hébergement.

Finalement, ces textes ont été les préfigurateurs de la loi instituant le droit opposable au logement entré en application depuis le 1^{er} janvier 2008. Toutefois, c'est dans un contexte particulier qu'est né en 2006 le texte sur le droit au logement opposable.

³⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

³⁷ Loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 dite "LRL" (décentralisation et délégation de compétence en matière d'habitat).

³⁸ Le CNLE a été créé en 1992 par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 modifiée relative au revenu minimum d'insertion.

³⁹ Le HCLPD a été créé en 1992 par le Décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 modifié portant création d'un Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées suite à une demande formulée par l'Abbé Pierre.

⁴⁰ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale paru au JORF n°22 du 27 janvier 2005 page 1411 texte n° 2.

1.3.2 Les facteurs ayant permis la naissance du droit au logement opposable

L'insuffisance de la construction de logement, conjuguée à une flambée des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années ont conduit à une crise du logement sans précédent. Celle-ci se caractérise par un nombre de logements sociaux très insuffisant face à la demande. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, affirmait lors de la rencontre nationale du logement au CNIT, le 5 juin 1998 : « Nous assistons à une érosion continue du parc de logements à bas loyers tant privés que sociaux, qui se traduit par des difficultés croissantes d'accès au logement pour les ménages les plus démunis. Dans une société globalement riche, force est de constater que le droit au logement n'est pas encore une réalité pour tous. ». En 2006, la liste des demandeurs de logement social atteignait même 1 300 000 personnes⁴¹, hors demandes de mutation, alors que seulement 433 000 des demandes étaient satisfaites.

Même si la France construit comme elle n'a jamais construit depuis 30 ans, 410 000 logements en 2005 et 420 000 en 2006⁴², on constate que la part des logements sociaux réellement construits oscille entre 15 et 20% de ces totaux, soit respectivement 55 000 et 65 000. De plus, l'Etat finance davantage les Prêts Locatifs Sociaux (PLS), moins coûteux, que les Prêts Locatifs Aidés d'Intégration (PLAI) qui s'adressent aux personnes les plus démunies⁴³. L'effort est considérable comparé aux 42 000 et 39 000 logements sociaux de 1999 et 2000, mais il est encore insuffisant pour satisfaire la demande. Selon Stéphane MENU, « aujourd'hui, tous les diagnostics établissent un décalage important entre les besoins en logements sociaux et très sociaux et la part prise par ce type d'habitation attribué sous conditions de ressources : sur les 433 000 logements construits en 2007, 180 000 seulement étaient destinés aux ménages les plus modestes ».

Certes la crise du logement a joué un rôle prépondérant dans la création du droit au logement opposable car de nombreuses personnes ne pouvaient plus se loger face à une pénurie de logements sociaux ou « très sociaux »⁴⁴ et des loyers de plus en plus élevés. Mais les associations, par leur implication et leur détermination, ont également apporté leur contribution. Dès les années 1970, des luttes se sont déroulées autour de la question de l'accès et du droit au logement⁴⁵. Puis, à partir de la fin des années 1980, des actions ont été menées avec « une stratégie permettant de s'attacher le soutien de l'opinion

41 Rapport sur le mal logement 2006, fondation Abbé Pierre.

42 Chiffres provenant de <http://logement.gouv.fr> et <http://vie-publique.fr>

43 STEBE Jean-Marc, 2007, Le logement social en France, 2ème édition, Que sais-je ?, p111.

44 La notion de logement très social tend aujourd'hui à s'imposer pour désigner une offre spécifique de logement construite par un ensemble de mesures et procédures à destination des personnes défavorisées : logement d'urgence, logement d'insertion, logement temporaire...

45 PECHU.C, de l'abbé Pierre à la conférence générale du logement, cahier du groupe de recherche sur les mouvements familiaux, n°7, 1992, p241-255.

publique »⁴⁶. Finalement, les premières actions contestataires très médiatisées se sont manifestées par des campements sur la voie publique dans les années 1990. Par la suite, les associations se sont tournées vers les réquisitions d'immeubles vides pour y installer des familles et des personnes isolées. Selon Julien DAMON, l'action la plus connue est celle menée le 18 décembre 1994, rue des Dragons à PARIS. L'association Droit Au Logement (DAL) et le comité des sans-logis investissent alors un immeuble et sont même soutenus par l'Abbé Pierre. En octobre 2003, la création d'une « plate-forme »⁴⁷ pour le droit au logement opposable, sous l'égide d'ATD Quart Monde, a vu le jour et cinquante et une associations y ont adhéérées très rapidement. Six mois plus tard, une manifestation en faveur du droit au logement opposable était organisée dans plusieurs villes de France.

Mais c'est à la suite de la mobilisation autour des campements de sans-abris installés sous l'impulsion de l'association « les enfants de Don Quichotte » dans plusieurs grandes villes de France durant l'hiver 2006, et notamment le long des quais du canal Saint Martin à Paris, que l'opposabilité du droit au logement a acquis un fondement juridique. Toutefois, il ne faut pas oublier les incendies mortels de l'été 2005 dans des immeubles abritant des mal-logés, comme celui du boulevard Vincent-Auriol à Paris (le 26 août 2005) qui ont su susciter l'émotion de la France entière. Les associations de défense des droits des personnes sans abris, qui se sont montrées offensives et déterminées à la suite de ces événements, ont donc su émouvoir l'opinion publique au niveau national et profiter d'un contexte politique favorable.

La fin d'année 2006 a en effet coïncidé avec la fin de la présidence de la république de Jacques CHIRAC. Répondant à l'émotion suscitée par les difficultés d'accès au logement subies par des salariés précaires et à l'interpellation de nombreux responsables politiques, dont Marie Noëlle LIENEMAN, députée européenne et vice présidente de la région Nord-Pas-de-Calais, le président de la République Jacques CHIRAC a demandé lors de ses vœux du 31 décembre 2006⁴⁸ de faire voter un texte créant le DALO avant la fin de son mandat. C'est ce qui fut fait avec la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Cette loi, née d'une volonté populaire, d'une médiatisation particulière et souhaitée par le Président de la République, comporte pourtant de nombreux enjeux à relever.

⁴⁶ DAMON JULIEN, novembre 2002, *La question SDF*, Le lien Social, p.113.

⁴⁷ http://www.atd-quartmonde.asso.fr/article.php3?id_article=190

⁴⁸ http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2006/decembre/voeux_aux_francais_allocation_du_president_de_la_republique.68961.html

1.3.3 Principes et enjeux du droit au logement opposable

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable est l'aboutissement d'un long parcours. Elle s'adresse aux anciens publics dit « prioritaires »⁴⁹ tels que les personnes menacées d'expulsion, les personnes hébergés et celles vivant dans les logements insalubres auxquels s'ajoutent deux nouveaux publics : les personnes sans abri et les personnes occupant un logement indécents. Ce droit constitue, en outre, une réelle avancée pour les droits sociaux puisque ce droit, selon la DGAS, « se trouve situé au même rang que le droit aux soins ou à l'éducation ». Ainsi, il revient à l'Etat de garantir ce droit et d'assumer cette responsabilité.

Afin de mettre en œuvre cette garantie, le législateur a prévu deux voies de recours : un recours amiable et un recours contentieux. Trois échéances ont été programmées, lesquelles constituent, selon le comité de suivi DALO, autant d'étapes à franchir pour que le « droit au logement devienne effectif »⁵⁰. La première étape correspond à la mise en place du recours amiable. Celui-ci est mis en place depuis le 1^{er} janvier 2008 et s'exerce devant une commission de médiation départementale qui, si elle juge la requête de logement urgente et prioritaire, demande au Préfet de procurer un logement sur le contingent préfectoral. La deuxième étape est effective depuis le 1^{er} décembre 2008 : les personnes reconnues prioritaires par la commission et qui n'auront toujours pas reçu une offre de logement tenant compte de leurs besoins pourront former un recours juridictionnel devant le tribunal administratif. Le juge pourra alors ordonner à l'Etat, le cas échéant, sous astreinte, le logement ou le relogement du demandeur. La dernière étape est fixée au 1^{er} janvier 2012. Tous les demandeurs de logements sociaux n'ayant pas obtenu de proposition dans un délai anormalement long pourront alors saisir la justice pour se voir accorder un logement.

Selon Alain Lecomte, directeur général de la DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) « La loi du 5 mars 2007 a surtout pour vocation d'organiser le recours contentieux »⁵¹. Il souligne que le dispositif de médiation, même si les commissions départementales n'étaient pas jusqu'ici toutes opérationnelles, existe depuis 1990, et précise qu'« il reste à mettre en cohérence les outils existants (PDALPD et PLH) et à donner un rôle réel aux futures commissions départementales de prévention de l'expulsion ».

⁴⁹ Pris en compte par accords collectifs avec les bailleurs sociaux.

⁵⁰ TSA, n°1133, du 19 octobre 2007, p 4.

⁵¹ Discours du 9 octobre 2007, en introduction des huitièmes Entretiens de l'habitat de l'ANAH. www.localtis.info

En posant le principe du droit au logement pour tous, la loi renforce également les dispositions de la loi du 24 juillet 2004 relative à l'habitat, instituant l'obligation d'établir dans chaque département un plan pour l'hébergement d'urgence. Cette loi prévoit ainsi une capacité de logements sociaux à atteindre en fonction de la taille de la population des communes. Si ces normes ne sont pas respectées, des astreintes financières pourront alors être mises en place. Finalement ce sont plus de 250 communes supplémentaires qui sont sollicitées. L'augmentation du nombre de logements sociaux à construire sur la période 2005-2009 dans le cadre de la loi de cohésion sociale passe ainsi de 500 000 à 591 000 afin de rééquilibrer l'offre au profit des logements « très sociaux ». L'objectif à terme est de disposer, pour les communes concernées, de 20% de logement sociaux. Aujourd'hui, seulement 19 communes sur 730 atteignent ce chiffre⁵².

La loi reconnaît par ailleurs le principe de « continuité de la prise en charge » aux personnes accueillies dans un hébergement d'urgence et ce jusqu'à ce qu'il leur soit proposé une place en hébergement stable ou un logement adapté à leur problématique. Pour ce faire, elle prévoit l'augmentation des objectifs d'accroissement des capacités d'hébergement figurant dans la loi de cohésion sociale : il s'agit notamment de transformer 10 500 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement de stabilisation ou places de CHRS. Mais dans une circulaire datée du 19 mars 2007, la ministre alors en place, Catherine VAUTRIN, reconnaît que ce principe pourrait se heurter à « l'absence de fluidité suffisante »⁵³ entre les principaux dispositifs de la prise en charge des personnes sans abri. Néanmoins, ce principe impose aux structures de modifier certains de leurs comportements : « toute notion de durée maximale doit disparaître », « un entretien d'évaluation doit être systématiquement organisé avec la personne concernée,..., sauf si la personne décide de son plein gré de quitter la structure » et « toute orientation doit bénéficier d'un suivi social adapté, en accord avec la personne ».

Au-delà de la problématique de l'hébergement et du logement, la mise en œuvre de la loi DALO pourrait avoir des répercussions sur les pratiques professionnelles et sur les moyens humains à mobiliser par les services de l'Etat. La création d'un comité de suivi traduit la volonté du législateur de suivre la mise en œuvre de la loi. En instaurant une obligation de résultat, la loi dite « DALO » a répondu à une attente très forte de la société et en particulier du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Toutefois malgré un engouement des acteurs locaux, sa mise en œuvre est complexe.

⁵² MENU STEPHANE, *DALO. La mise en œuvre du droit au logement opposable*, Territorial éditions, novembre 2008, 88p.

⁵³ CIRCULAIRE N°DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri.

2 La mise en œuvre du plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri et du droit au logement opposable en région Nord-Pas-de-Calais : entre engouement et craintes des acteurs locaux

La région Nord-Pas-de-Calais présente de nombreuses particularités liées à son histoire. Les politiques publiques ont tenu compte de ces spécificités et ont développé une réponse appropriée aux besoins locaux. Toutefois, de nombreuses demandes restaient sans solution (2.1). La mise en œuvre de la loi DALO et du PARSA a créé des avancées concrètes pour l'accès au logement des personnes sans abri (2.2). Cependant, cette mise en œuvre reste complexe (2.3).

2.1 Le Nord-Pas-de-Calais : une région aux spécificités locales affirmées

Les spécificités historiques et sociales (2.1.1) ont participé activement au développement de l'offre d'hébergement vis-à-vis des personnes sans abri (2.1.2). Pourtant, cette offre conséquente reste insuffisante pour couvrir les besoins (2.1.3).

2.1.1 Les spécificités historiques et sociales de la région Nord-Pas-de-Calais

Le Nord-Pas-de-Calais a été le berceau d'un développement industriel fondé sur l'agriculture, la pêche intensive, l'industrie métallurgique, les filatures et la carbochimie. Mais ce sont les mines de charbon, trahies aujourd'hui par la présence des terrils, qui ont permis l'essor de la région Nord-Pas-de-Calais. Attractive pour de nombreux « ch'tis » et européens par les emplois qu'elle proposait, la région a subi les répercussions économiques, sociales, sanitaires et environnementales de ce développement, auxquelles se sont ajoutées les séquelles des deux guerres mondiales et de l'agriculture intensive. Aujourd'hui, ce secteur secondaire n'occupe plus que 33,8% de la population active.

Afin d'héberger cette population affluant des régions de France et des pays voisins, de nombreux logements sociaux ont été construits. Bâti pour accueillir les mineurs et les autres professions liées au secteur industriel, ces logements sont aujourd'hui encore nombreux. En effet, la région Nord-Pas-de-Calais compte 65 000 logements miniers⁵⁴. Mais les faibles revenus des ouvriers n'ont pas permis d'entretenir et de moderniser leur logement. Les bailleurs sociaux, propriétaires d'un nombre élevé de logements

⁵⁴ Séance plénière du 18 mars 2005, les cités minières et leur renouvellement, intervention de Gilbert ROLOS

(316 630)⁵⁵ n'ont eux-mêmes, pas achevé la modernisation de ce parc. Les 10 000⁵⁶ logements considérés comme insalubres dans la région confortent ce constat.

Au fil des années, le Nord-Pas-de-Calais s'est fortement urbanisé (83%), ce qui en fait une région dense et fortement peuplée (4 millions d'habitants⁵⁷ représentant 7% de la population française). Placée au 4^{ème} rang national pour sa démographie, elle est également la plus jeune de France métropolitaine, avec 36,5% de moins de 25 ans pour une moyenne nationale de 32,4%. Toutefois elle est le reflet d'importantes disparités locales : la répartition de sa population n'est pas homogène entre les deux départements puisque 2/3 d'entre elle vit dans le département du Nord contre 1/3 dans le Pas-de-Calais, et ce, malgré une superficie quasiment identique entre les deux départements. De même, le nombre de logement atteint plus de 500 unités au km² sur l'arrondissement de Lille (en moyenne 150 logements au km² pour le Nord) , alors qu'il est « seulement » de 80 unités au km², en moyenne, pour le département du Pas-de-Calais. Malgré ce taux d'urbanisation élevé, les directeurs de structures de la région considère que « le nombre de logement reste très insuffisant pour permettre à tous les habitants de pouvoir se loger ».

Outre ces particularités géographiques et démographiques, la région Nord-Pas-de-Calais présente d'importantes faiblesses sur le plan social. En effet, elle conserve un taux de chômage bien supérieur à la moyenne nationale (10,4% vs 7,2%⁵⁸) et un nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) très élevé (52,5 vs 24,4 pour 1 000 personnes âgées de 20 à 59 ans)⁵⁹, progressant plus rapidement que la moyenne nationale (+6,4% entre 2005 et 2006). Ces indicateurs sont en partie liés à l'histoire et aux emplois industriels ayant aujourd'hui disparu. Le taux d'Allocation Parent Isolé (22,8 pour 1000 femmes âgées de 15 à 49 ans), qui progresse trois fois plus vite que la moyenne nationale, le taux d'Allocation Adulte Handicapés (21,3 vs 17 en France) ainsi que le nombre de personnes bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire (11% vs 6,8%) traduisent quant à eux, d'importantes sources de précarité.

Ces caractéristiques sociodémographiques engendrent une demande importante vis-à-vis de l'hébergement (près de 34 000 personnes hébergées en 2007). Tous les directeurs de structures d'hébergement, interrogés au cours des entretiens exploratoires, sont

⁵⁵ Source DRE du Nord-Pas-de-Calais.

⁵⁶ La grande exclusion en Nord Pas de Calais, rapport de M. Henri PELTIER.

⁵⁷ Source INSEE, données issues du recensement 2006.

⁵⁸ Enquête emploi INSEE, septembre 2008.

⁵⁹ Données issues de Statiss 2007.

unanimes pour affirmer que ces dernières années, la part des jeunes, notamment des jeunes femmes, des travailleurs pauvres, des grands marginaux ainsi que des personnes vieillissantes est en constante progression. En outre, ils constatent que des problématiques récurrentes telles que les polyaddictions, les troubles psychiques ou l'agressivité apparaissent de plus en plus régulièrement.

Toutefois, pour compenser ce constat préoccupant, la région possède des forces non négligeables : celle de son tissu associatif et de sa solidarité⁶⁰. Dense et réactif, ce tissu associatif participe grandement à la lutte contre la précarité et les exclusions. Sur l'arrondissement de Lille, ce sont près de 21 associations qui travaillent auprès des plus démunis. Les politiques locales s'appuient grandement sur ce tissu, permettant un repérage rapide des besoins. En outre, il assure une réactivité efficace des politiques sociales à mettre en œuvre sur le terrain. Cependant, comme au niveau national, la répartition des personnes sans abri n'est pas homogène et leurs profils sont variés. Afin de répondre aux besoins repérés, les autorités chargées de mettre en œuvre les politiques sociales tentent de répartir équitablement les équipements et les dispositifs.

2.1.2 Des équipements et des aides adaptés, répartis de manière hétérogène sur la région Nord-Pas-de-Calais afin de répondre aux besoins repérés

La situation sociale préoccupante de certains ménages a contraint les Conseils Généraux à accroître significativement l'enveloppe consacrée au fonds solidarité logement. Celle-ci permet de faire de l'accompagnement local. En 2007, 11 100 aides ont été accordées (5 100 pour le département du Nord et 6 100 pour le Pas-de-Calais) dont 1 700 en faveur du relogement pour le Nord et 3 500 pour le Pas-de-Calais. Elles soutiennent ainsi de nombreuses personnes en leur permettant d'accéder à un logement autonome. A ces aides s'ajoutent les MOUS. Sur l'arrondissement de Lille, elles sont gérées par Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU). Mais ces réponses ne s'avèrent pas suffisantes.

Face aux demandes croissantes d'accès à une structure d'hébergement dans l'urgence, les DDASS de la région Nord-Pas-de-Calais ont créé un dispositif d'hébergement cohérent, basé sur l'accueil d'urgence et d'insertion. Ainsi, la DDASS du Nord a ouvert en 30 ans 7 339 places d'hébergement et de logements temporaires (y compris l'ALT) dont 2 179 en CHRS, 402 en stabilisation et 2 264 en hébergement d'urgence. Le Pas-de-Calais, quant à lui, recense 2 047 places dont 636 places en CHRS, 114 en stabilisation

⁶⁰ Powerpoint présenté lors du CTRI du Nord-Pas-de-Calais et remis à jour le 13 juin 2008.

et 41 en hébergement d'urgence⁶¹. Au total, la région Nord-Pas-de-Calais dispose de près de 9 500 places d'hébergement, dont la majorité en CHRS, soit près de 15% du nombre total de places disponible au niveau national.

En outre, le déploiement du dispositif d'hébergement diversifié - puisqu'il prend la forme de CHRS, maison-relais, lit halte soins santé, centre d'hébergement d'urgence - s'est opéré proportionnellement à la répartition de la population sur le territoire. Le Pas-de-Calais comptabilise 26 structures d'hébergements réparties de manière homogène : les arrondissements d'Arras, de Lens et de Béthune comptabilisent chacun 20% des places, ceux de Boulogne et Calais 12%, le restant étant équitablement réparti sur Montreuil et Saint Omer (8% chacun). A l'inverse, le département du Nord, doté de 59 structures, doit répondre à une importante concentration des besoins situés sur l'arrondissement de Lille : 67% des places leurs sont consacrés. Plus largement, l'offre d'hébergement se concentre sur les agglomérations du département. Cependant, elle engendre un déséquilibre territorial sur certains arrondissements : selon un responsable d'association « celui-ci s'avère préjudiciable essentiellement lorsqu'il s'agit de répondre à l'urgence ».

La métropole Lilloise a concentré rapidement l'attention des politiques publiques en matière d'hébergement et de logement. Elle comporte en effet des particularités que les autres villes et agglomérations de la région ne possèdent pas dans les mêmes proportions. La première d'entre elles est, selon la DDE du Nord, « le manque de logements sociaux disponibles, notamment pour les familles nombreuses et les personnes seules ». Cette pénurie a pour effet d'accroître considérablement le nombre de personnes seules et de familles nombreuses dans les rues. Cependant, grâce à une enquête logement⁶² datant de 2003 et renouvelée en 2005 par la DDASS du Nord, la mobilisation des acteurs locaux a permis d'identifier les familles prioritaires et de reloger près de 600 personnes en 2006, majoritairement sur Lille. Néanmoins, cette pénurie persiste encore aujourd'hui. Afin de pallier à l'urgence, la DDASS du Nord a permis à la métropole Lilloise de disposer de la plus importante capacité d'accueil d'urgence et d'insertion de la région. Un autre facteur réside dans la proximité des services sociaux et administratifs, ceux-ci « s'avèrent nécessaires pour elles...le plus souvent ces personnes n'ont pas de moyen de transport... », comme le précise un directeur d'association. Venir dans une métropole permet ainsi aux personnes sans abri de faciliter leurs démarches administratives. Mais Lille, c'est également un carrefour européen attirant de nombreuses familles européennes de passage qui sollicitent le 115 afin d'obtenir un hébergement.

⁶¹ Chiffres issus des diagnostics locaux des départements du Nord et du Pas de Calais, juin 2008.

⁶² Enquête menée à l'initiative de la préfecture et des sous-préfectures du Nord par la DDASS du Nord.

Toutefois, malgré cette particularité « Lilloise », le développement d'une offre plus spécifique s'est avéré nécessaire pour l'accueil de certains ménages dans la région. Les DDASS des départements du Nord et du Pas-de-Calais ont alors adapté les agréments des structures aux différentes situations rencontrées. Ainsi, ce sont 56% des places qui sont réservés aux familles (60% pour le Nord, 36% pour le Pas de Calais), 42% aux personnes seules (39% pour le Nord et 56% pour le Pas-de-Calais) et 11% pour les personnes accompagnées d'un animal (12% dans le nord contre 4% dans le Pas-de-Calais). Néanmoins, les habilitations spéciales sont encore peu présentes dans la région. Elles concernent essentiellement les jeunes de moins de 25 ans (5% des places) et les personnes toxicomanes ou alcoolo-dépendantes (4%). Cependant, aucune place n'existe pour ce public dans le Pas-de-Calais. Pourtant une enquête menée par les SAUO du Pas-de-Calais montre que plus de 300 personnes nécessiteraient une prise en charge adaptée à cette problématique⁶³. Les places réservées aux personnes en difficultés psychiques, aux femmes victimes de violences conjugales et aux personnes sortants de prison restent également à la marge. Mais, selon un directeur de CHRS : « ces places restent insuffisantes à l'heure actuelle face aux besoins émergents ». Malgré l'accroissement, la diversité et la proximité des réponses, les besoins des personnes sans abri restent présents dans les deux départements.

2.1.3 Les causes d'un besoin persistant en places d'hébergement adapté et de logement

De manière générale, en 2007, le besoin en place d'hébergement et de logement était encore très présent. 33 464 demandes d'admission ont été formulées en structure d'hébergement (29 000 pour le Nord), via les 115, dans la région Nord-Pas-de-Calais, dont 70% ont bénéficié d'une réponse positive. Ces chiffres sont éloquentes et traduisent la réelle problématique du département du Nord. Cependant, plusieurs causes peuvent expliquer la saturation des dispositifs.

L'indisponibilité de places est la première cause de refus d'admission (63% des cas contre 73% au niveau national). Ces demandes non suivies d'une admission sont liées à un défaut de place d'insertion dans la moitié des situations (41% dans le Nord, contre 59% dans le Pas-de-Calais). Ces chiffres démontrent que malgré l'effort consenti par l'Etat ces dernières années pour abonder les crédits liés à l'hébergement, le nombre de place reste très en dessous des besoins. En effet, entre 2007 et 2008 plus de 40 millions d'euros supplémentaires ont été accordés à la région, ce qui a permis de multiplier par

⁶³ Source : diagnostic départemental du Pas-de-Calais, octobre 2008.

deux le budget consacré à la lutte contre les exclusions. Ces crédits supplémentaires participent principalement à renforcer la veille sociale et à mettre en œuvre le PARSA. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le PARSA a permis la transformation de 1 049 places d'urgence en place de CHRS et de stabilisation, pour un montant de 7,5 millions d'euros. Cependant, 1 578 places avaient été annoncées initialement en 2007. Deux raisons expliquent cette différence. Les places étaient à un coût très en deçà du coût moyen national pour le département du Nord. Le rebasage financier s'est avéré nécessaire pour une partie d'entre elles, diminuant d'autant le nombre de places pouvant être créées. De son côté, le Pas-de-Calais disposait de moins de 200 places d'hébergement d'urgence transformables (pérenne et place d'hiver de niveau 1). Pour ne pas léser ce département, la DRASS a préféré créer des places qui se sont avérées plus coûteuses que de la simple transformation.

En outre, le différentiel constaté de 529 places correspond quasiment au nombre de places manquantes pour le département du Nord. En effet, selon les données des diagnostics locaux et de certains directeurs de structures d'hébergement de l'agglomération Lilloise, 500 personnes resteraient dans les rues du département du Nord tous les soirs (dont 250 pour la seule métropole Lilloise). Dans le Pas-de-Calais, ce sont près de 500 personnes, pour la majorité « des migrants » qui viennent d'être recensées sur le seul territoire de Calais. Mais la problématique la plus préoccupante est celle de l'arrivée récente et massive des ressortissants roumains. Celle-ci a conduit l'Etat à confier à des associations une mission d'observatoire en 2007 (AREAS pour les ex-yougoslaves, AFEJI pour les roumains). Il en ressort mi-septembre 2008 que 140 familles roumaines, 600 personnes, sont présentes sur l'arrondissement de Lille, et sont à l'origine de 40 % des demandes familles auprès du 115 de l'arrondissement de Lille. Le public ex-yougoslave constitue, quant à lui, 25% des demandes familles auprès du 115 de l'arrondissement de Lille.

D'après ces données, il manquerait des centaines de places. Or l'enquête du 9 juin 2008 révèle que pour 36% des ménages hébergés en 2007, l'hébergement n'est pas ou plus adapté. Dans 54% des situations, l'orientation souhaitée est le logement autonome avec ou sans accompagnement social. En rapprochant ce chiffre de celui des refus d'admission faute de places, une solution semble se dessiner clairement : avec davantage de logements sociaux, l'insuffisance de place d'hébergement pourrait être en partie comblée pour pallier à la demande actuelle. Un directeur de CHRS a même affirmé au cours des entretiens exploratoires menés durant l'été 2008, que « le nombre de places d'hébergement est suffisant si le DALO tient toutes ses promesses. ». Ce constat est confirmé par les acteurs locaux du département du Nord, qui ont souligné le besoin de

logements sociaux et en particulier de logements PLAI. Toutefois, le Pas-de-Calais dispose de chiffres encourageants concernant le relogement. Selon les données de l'Agence régionale de l'habitat, 48% des demandes de logement social sont satisfaites dans l'année et le taux de relogement, au regard des demandes « accès FSL » enregistrées, représente en moyenne 60% en 2008⁶⁴.

L'inadaptation des modes de prise en charge semble également être une cause de l'engorgement des dispositifs. En effet, en 2007, parmi les refus d'admission en structures d'hébergement, 15% correspondent à une inadéquation de l'offre (composition familiale, difficultés d'addictions, troubles psychiques, handicap,...). A ces besoins s'ajoutent ceux concernant les maisons relais (10%) et les hébergements par l'insertion (10%). Cependant, les associations du Nord ont souligné, lors des concertations pour les diagnostics locaux « le manque de diagnostics des besoins en termes de maisons relais et de résidences sociales ».

Les personnes sans abri et les acteurs de terrain semblent être dans l'attente de nouvelles solutions pour améliorer la fluidité du dispositif. Le PARSA et la loi instituant le droit au logement opposable leur ouvrent les portes sur des avancées concrètes.

2.2 Le DALO et le PARSA : des avancées concrètes qui bouleversent l'accès au logement et à l'hébergement des personnes sans abri du Nord-Pas-de-Calais

Le principe de continuité, les moyens pour améliorer les structures et les commissions de médiation sont autant d'avancées qui offrent de nouvelles perspectives aux personnes sans abri (2.2.1). Afin de répondre davantage à leurs attentes dans le futur, les DDASS de la région se sont dotées d'organisation particulière permettant de créer une concertation de tous les acteurs et de connaître précisément les besoins sur chaque territoire (2.2.2). Les services de l'Etat, DDASS et DDE, seront chargés chacun en ce qui les concerne, sous l'autorité du Préfet, de garantir le droit au logement et à l'hébergement pour tous (2.2.3).

2.2.1 Ils offrent aux personnes sans abri du Nord-Pas-de-Calais de nouvelles perspectives

La combinaison du PARSA et de la loi instituant le droit au logement opposable apporte des changements conséquents dans l'accès au logement et à l'hébergement des

⁶⁴ http://www.nord.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_logement_2007_cle061374.pdf

personnes sans abri. Outre l'augmentation conséquente du nombre de places d'hébergement d'insertion et de stabilisation qui ont vu le jour depuis 2007, c'est le principe de continuité ainsi que la reconnaissance des bailleurs et des acteurs légitimes en matière de logement qui ont transformé la qualité de vie de certaines personnes sans abri.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, le principe de continuité s'est traduit par la mise en œuvre de plusieurs mesures. La première d'entre elles s'est concrétisée par la transformation de 1 049 places d'hébergement d'urgence en 516 places de stabilisation (402 pour le Nord et 114 pour le Pas-de-Calais) et 533 places de CHRS (441 pour le Nord et 92 pour le Pas-de-Calais). De plus, les 258 places d'accueil du plan hiver de niveau I ont été pérennisées. Les directeurs de structures sont enthousiastes car selon l'un d'entre eux, « avec la stabilisation, il n'est plus possible de remettre les personnes sans abri dans la rue le matin, pour notre plus grand bonheur ». En outre, la création de ce nouveau mode d'accueil s'est accompagnée d'un renforcement des effectifs des structures d'accueil (création de 87 ETP dans le Nord) générant l'extension des horaires d'ouverture dans les établissements. Ces deux actions ont permis d'accueillir les personnes sans abri plus longtemps et dans de meilleures conditions engendrant, comme l'indique un directeur de structure, « une stabilité des équipes d'hébergement », rare dans ce secteur depuis quelques années. Cependant, « L'hébergement d'urgence ou de stabilisation doit rester un sas, dans l'attente d'hébergement durable », confie-t-il. D'autres vont même plus loin en affirmant qu' « il faut tourner définitivement la page de l'hébergement d'urgence ».

Le PARSA a en outre permis la création de 155 places de maisons-relais dans la région en 2007, traduisant la volonté d'adapter l'offre de logement temporaire à la demande des personnes sans abri et de trouver des solutions de sortie temporaire pour les personnes sans abri. D'ici 2012, le nombre de places de maison relais devrait être multiplié par 4. Toutefois, lors des diagnostics départementaux de l'été 2008, certains directeurs ont attiré l'attention sur « le risque de substitution de la maison relais aux CHRS ou au logement de droit commun ».

Mais pour les personnes sans abri, la plus grande avancée réside dans la mise en place des commissions de médiation départementale. Ces personnes bénéficient aujourd'hui d'un texte juridique leur permettant d'accéder à un logement ou à un hébergement. Ces commissions sont en place depuis le 1^{er} janvier 2008 pour le Pas-de-Calais et depuis le 1^{er} février 2008 pour le Nord. Selon le directeur adjoint d'une association, ce dispositif fonctionne lorsqu'on les saisit puisque, concernant sa structure, il arrive désormais à reloger une famille par mois depuis janvier 2008, ce qui ne se produisait pas auparavant.

Selon lui, les bailleurs sont plus réceptifs à la demande de certaines familles. Il ajoute que « grâce à la loi DALO, les offres de logement se font à un moment plus propice...quand le déclic s'est fait auprès de la personne ». Le phénomène de lassitude qui pouvait apparaître s'atténue et ce droit redonne l'espoir à de nombreuses familles dans l'accession à un logement autonome de droit commun.

Les 48 bailleurs sociaux de la région (28 pour le Nord et 20 pour le Pas-de-Calais, dont 10 ont leur siège dans ce département) ont du prendre davantage en compte les demandes des personnes sans abri. Cette reconnaissance est fortement liée aux réquisitions et à l'injonction de la décision de la commission DALO. Contraintes par des quotas, les collectivités locales ont également dû accélérer certains projets. Le Nord-Pas-de-Calais comptabilise 316 630 logements sociaux et près de 10 000 places dans des logements très sociaux. Il s'agit des résultats de l'enquête relative au logement social menée par la DRE en 2007⁶⁵ auprès de tous les bailleurs sociaux ayant du patrimoine en Nord-Pas-de-Calais. La progression sur un an est légèrement positive par rapport aux années précédentes : elle atteint +0,6% de logements entre 2006 et 2007, à comparer à une progression de +0,3% entre 2005 et 2006. En 4 ans, 10 000 logements sociaux supplémentaires ont été construits. Cependant, ce sont les logements de 4 pièces et plus qui bénéficient du plus fort taux de progression puisqu'il atteint +1,9% entre 2006 et 2007 alors qu'il n'était que de +0,7% entre 2005 et 2006. La demande est effectivement très présente sur ce type de logement, notamment sur Lille. En outre, le nombre de logements aidés éligible au PLAI hors site ANRU explose littéralement entre 2006 et 2007 : +78%.

Cette progression traduit les premiers résultats de la mobilisation des bailleurs sociaux, des collectivités et de l'État pour mettre en œuvre la loi DALO et le plan de cohésion sociale. Comme l'évoque un directeur de CHRS : « le DALO, va ainsi permettre de désengorger les CHRS, ce qui améliorera la qualité des prestations offertes à ceux qui en ont le plus besoin ». Il ajoute que « les centres d'hébergement répondront davantage à leur mission première : être un endroit de passage pour favoriser la réinsertion par le logement ». Les SAUO et CAO de la région pourront alors orienter les personnes sans abri vers l'hébergement le plus approprié et jouer leur rôle de pivot du dispositif.

⁶⁵ http://www.nord.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=37

2.2.2 Les SAUO et CAO du Nord-Pas-de-Calais : pivots du dispositif d'hébergement

Depuis quelques années, la coordination des dispositifs d'accueil et d'hébergement s'est avérée nécessaire. En effet, pour que les politiques sociales puissent s'adapter aux besoins du terrain, les DDASS se sont appuyées sur leur réseau d'établissement. Mais ce sont plus particulièrement les 115, SAUO et CAO, qui ont retenu l'attention des DDASS. En effet, ils détiennent un maximum d'informations sur les personnes sans abri. Le caractère nomade de cette population oblige de suivre au jour le jour les besoins. Or la porte d'entrée du dispositif de veille sociale est le 115, le SAUO ou CAO. De part leurs missions, ils permettent d'informer, d'accueillir et d'orienter les personnes sans abri vers une structure d'hébergement. En outre, ils disposent d'un lien privilégié avec les directeurs et gestionnaires de structures sociales puisque l'accueil des personnes sans abri dans leur établissement ne peut se faire qu'avec une orientation des SAUO ou CAO. La loi relative à la lutte contre les exclusions en fait, en 1998, les pivots du dispositif. La loi DALO et le PARSA confortent cette position.

Les DDASS du Nord et du Pas-de-Calais ont donc créé des instances, regroupant leurs 115, SAUO et CAO respectifs, sur lesquelles elles peuvent s'appuyer pour évaluer les besoins. Dans le Nord, cette instance s'appelle la Coordination Mobile d'Accueil et d'Orientation (CMAO). Celle-ci gère le 115 départemental et le SAMU social. En outre, elle assure une veille quotidienne sur les disponibilités des places d'hébergement et ajuste les places en fonction des températures en période de veille hivernale. Elle travaille en partenariat étroit avec les associations du département (Cf. Annexe V). Dans le Pas-de-Calais, la DDASS a créé en 2007 les Comités Locaux d'Echanges et d'Organisation dans le Domaine de l'Action Sociale (CLEODAS). Au nombre de 7, ils sont animés par les SAUO de chaque arrondissement. Ils sont chargés d'harmoniser les pratiques, d'évaluer le besoin sur un territoire et de remonter des informations cohérentes. Ils deviennent ainsi les interlocuteurs uniques de la DDASS lors des réunions d'information. Un directeur de SAUO a même confié qu'ils ont « l'impression de devenir un service déconcentré de l'Etat ». En plaçant les 115, SAUO et CAO comme partenaires privilégiés, les DDASS et la DRASS disposent désormais d'interlocuteurs ayant un savoir faire incontestable en matière d'évaluation, sur lequel ils peuvent s'appuyer. Mieux, ces organisations permettent de repérer les besoins sur chaque territoire de manière coordonnée. Cette coordination est une avancée pour les usagers du dispositif puisqu'elle permettra à l'avenir de développer une offre de prise en charge encore plus adaptée à leurs attentes.

Afin d'établir avec précision quels établissements pourraient prétendre aux transformations de place d'urgence en stabilisation dans le cadre de la mise en œuvre du

PARSA, une enquête a été mise en place afin de déterminer les besoins en hébergement et en logement. Les DDASS se sont appuyées sur les CLEODAS et la CMAO. Ces regroupements ont fortement été sollicités afin de faire le bilan des besoins sur le terrain. De nombreuses réunions ont été organisées. Les résultats de cette enquête ont été plébiscités par les directeurs de structures du Nord car selon eux « ils ont permis d'affiner les besoins sur le territoire ».

Toutefois l'absence d'outils d'information structurés a été ressentie par les acteurs locaux. En effet, bien que les 115, SAU et CAO disposent de nombreuses données, aucun système d'information n'existe aujourd'hui. Afin de simplifier la remontée d'information et d'éviter de grandes enquêtes, la DRASS Nord-Pas-de-Calais a donc prévu de mettre en place, dès 2009, un logiciel régional de saisie de l'activité. Il fournira des données instantanément et s'appuiera sur le logiciel national de la FNARS afin d'assurer une cohérence avec les autres régions lors des remontées nationales. Ce nouvel outil, outre l'avantage de présenter une source d'information non négligeable et de créer des données fiables sur le secteur, permettra par la suite d'extraire des données afin de rédiger le rapport d'activité de chaque structure. Il s'adressera à toutes les structures y compris les SAUO et CAO. Cet outil permettra aux DDASS, via les 115, SAUO et CAO, de connaître avec précision le nombre de personnes qui ne disposent pas d'un hébergement en temps réel. Leur rôle de pivot du dispositif sera à nouveau pleinement rempli.

Néanmoins l'hébergement ne doit être qu'une solution provisoire. Avec la mise en œuvre de la loi DALO, le préfet est garant de l'accès au logement et à l'hébergement. Il peut désormais réquisitionner des places d'hébergement et ainsi se substituer à la veille sociale pour orienter une personne sans abri.

2.2.3 Le Préfet de département : garant de la mise en œuvre de l'opposabilité du droit au logement

Avec la loi DALO, le préfet a vu ses prérogatives s'accroître vis à vis du logement et de l'hébergement. En effet, bien que celui-ci arrête le PDALPD avec le Président du conseil général et fixe les orientations de l'Etat en matière de veille sociale et d'hébergement avec le SAHI, il n'avait pas d'obligation de résultat dans l'application et la mise en œuvre du droit au logement. Depuis janvier 2008, l'opposabilité du droit au logement a modifié cet équilibre. Il revient désormais à l'Etat, et donc au Préfet, de garantir l'opposabilité de ce droit.

Le Préfet dispose ainsi d'un certain nombre d'outils pour mettre en œuvre ce droit et faire respecter le principe d'opposabilité. Afin d'identifier les personnes dites « prioritaires », les préfets du Nord et du Pas-de-Calais s'appuient sur les décisions de la commission de médiation. En effet, à l'issue de chaque séance, les DDE de la région, chargées d'assurer le secrétariat de la commission de médiation, transmettent à leur préfet la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement ou proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale. Dès notification de cette décision au demandeur, le préfet dispose alors d'un délai 3 mois pour les demandes de logement et de 6 semaines pour les demandes d'hébergement afin d'apporter une réponse adaptée.

Le Préfet peut ainsi mobiliser ses droits à réservation, sachant que le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires représente 25% du total des logements de chaque organisme. Même si ce droit existait déjà, il a été renforcé avec la loi DALO, notamment auprès des bailleurs sociaux. De plus avant la mise en place de la loi DALO, aucun contrôle de relogement ne se faisait. Avec l'injonction faite aux bailleurs et l'obligation de résultat imposée à l'Etat, ces contrôles sont dorénavant systématiques.

Le Préfet a également la possibilité de se faire représenter aux commissions d'attribution des organismes HLM, par un membre du corps préfectoral, et de procéder à l'attribution d'un logement sur ses droits à réservation dans le cas d'un non respect de la part d'un bailleur. En outre, il peut proposer au demandeur un logement dans le parc privé, conventionné avec l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

Le Préfet peut enfin proposer une place dans une structure d'hébergement pour les personnes qui sollicitent cet accueil. Un directeur a même affirmé qu'il craignait « de ne plus pouvoir choisir toutes les personnes accueillies ». Toutefois, au regard du nombre du demande d'hébergement dans la région, les directeurs vont conserver leur prérogatives en matière d'admission dans leur structure.

Les services de l'Etat ont donc pour mission de veiller au respect des délais de relogement et doivent s'assurer que chaque bailleur respecte ce délai. Dans le département du Nord, une réunion mensuelle a lieu en présence des DDASS, DDE et service logement de la préfecture pour s'assurer de ce respect et faire un point d'étape sur la situation. Toutefois, la mise en œuvre de l'ensemble de la loi DALO est complexe à l'image des enjeux qu'elle engendre.

2.3 Le DALO : une mise en œuvre complexe dans la région Nord-Pas-de-Calais à l'image des enjeux qu'il engendre

L'année 2008 a été l'année de mise en place de la loi DALO (2.3.1). Comme toute réforme de grande ampleur, sa mise en œuvre a suscité de nombreux questionnements quant à ses modalités d'application et aux effets qu'elle pouvait produire. Plusieurs paramètres ont provoqué des retards générant des résultats en dessous des ambitions affichées (2.3.2). Malgré toutes les avancées qu'elle procure, l'hébergement sera toujours nécessaire pour une partie de la population (2.3.3).

2.3.1 2008 : année de transition pour le DALO en Nord-Pas-de-Calais

Avec la mise en place du droit au logement, l'ensemble des acteurs du logement et de l'hébergement, associatifs ou institutionnels, s'était accordé pour estimer le nombre de ménages éligibles au DALO en France à plus de 600 000. Ces estimations se basaient sur les dossiers en attente chez les bailleurs sociaux, dans les structures d'hébergement, les communes ou encore les services des conseils généraux chargés du logement et gérant plus spécifiquement le FSL. Or d'après le tableau de bord des recours auprès des commissions de médiation du comité de suivi de la loi DALO, seuls 50 600 demandes ont été déposées en un an au niveau national dont 32 000 pour l'Île de France. Seulement 3 300 à 3 400 personnes ont reçu un logement ou un hébergement. De plus, 90 % des recours se sont concentrés dans six régions : Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire.

La DRE du Nord-Pas-de-Calais, qui avait estimé le nombre de recours à 12 000, tout public confondu, (9 000 pour le département du Nord) n'en a enregistré que 2 100 dont 1 830 pour le département du Nord. La particularité de l'agglomération Lilloise s'est à nouveau confirmée puisqu'à elle seule, elle enregistre plus des $\frac{3}{4}$ des recours du département. Au 31 décembre 2008, 1 274 recours pour une demande de logement (sur 2 020 déposés) ont été examinés par les commissions de la région (1 057 pour le Nord et 217 pour le Pas-de-Calais). Seulement 1 200 décisions prises ont été considérées comme recevables, dont 370 prioritaires et urgentes (305 pour le Nord et 65 pour le Pas-de-Calais). 99 ménages reconnus prioritaires et urgents par les commissions ont été relogés (82 pour le Nord et 17 pour le Pas-de-Calais). De même, sur 79 recours déposés en vue d'un hébergement, 69 ont été examinés (66 pour le Nord et 13 pour le Pas-de-Calais), 19 ont fait l'objet d'une décision prioritaire auxquels se sont ajoutés 17 requalifications de la demande de logement en hébergement.

Quelque soit le département, le Préfet a confié aux DDE l'instruction des dossiers logement, et aux DDASS celle des recours hébergement. Concernant la DDASS du Nord, celle-ci a délégué la gestion des dossiers aux 6 CAO du département. Ils sont chargés d'instruire les demandes et, une fois la décision prise par la commission de médiation, de reloger les personnes reconnues prioritaires et urgentes. L'avantage de ce système réside dans la connaissance des publics et des places libres par les CAO. La rapidité de l'information est également un facteur clé puisque comme les inspecteurs siègent à la commission de médiation, ils peuvent prendre directement contact avec leur CAO d'arrondissement afin de les avertir d'une situation. L'utilisateur est donc parfaitement au cœur du dispositif.

Concernant les demandes de logement, le choix de la DRE a porté sur une gestion par arrondissement pour le Nord, soit 6 cellules instructrices composées de 2 personnes chacune, et une gestion centralisée pour le Pas-de-Calais, avec possibilité d'évolution. Toutefois, une attention particulière a été portée sur l'équipe de l'arrondissement de Lille, qui, au vu de l'estimation des dossiers de demande de logement, s'est vu attribuée 7 postes (2 pour les autres arrondissements). De plus, afin d'améliorer la réponse et de coordonner l'ensemble des acteurs intervenant sur le logement, l'arrondissement de Lille s'est doté d'une Commission Technique d'Analyse et d'Orientation (CTAO). Son rôle est d'éclaircir et d'aider à la prise de décision de la commission de médiation. L'ensemble des dossiers posant des difficultés est présenté et chaque membre peut alors apporter son point de vue quant à l'avis proposé par les « DDE d'arrondissement » ou « cellules instructrices ». Cette commission ne dispose d'aucune légitimité juridique. La gestion des dossiers est résumée dans l'Annexe IV. A ces cellules instructrices du département du Nord s'ajoute la commission départementale. Son rôle est d'accueillir le public, centraliser les avis des « DDE d'arrondissement », demander l'avis des maires et notifier les décisions de la commission de médiation. Elle réunit 6 personnes.

Dans le Pas-de-Calais, au 31 décembre 2008, 90% des dossiers avaient été examinés. Pour le département du Nord, des complications dans le recrutement et la mutation de personnes a engendré un retard conséquent dans l'instruction des dossiers de l'arrondissement de Lille (qui concentrait 75% des demandes du département au mois de juin). Seulement la moitié des dossiers a été étudiée en juillet 2008. Ce retard est également imputable à l'existence d'une instance d'examen des dossiers. Le secrétariat était assuré par la DDE. Cependant elle avait pour unique rôle d'examiner les recours qui faisaient suite à un délai anormalement long (plus de 24 mois) de demande de logement auprès des bailleurs sociaux. Cette commission instruisait les dossiers provenant des services d'arrondissement des DDE. Parallèlement, les commissions locales du plan, qui

existent encore aujourd'hui, travaillent sur la question du relogement. Ces commissions n'ont pas de lien avec l'ancienne commission et ne prennent pas en compte le critère « délai anormalement long ». Ce sont des groupes de travail qui associent les DDASS, les services logements du conseil général, les CAF,... Cependant, leur niveau d'intervention se recoupe avec celui de la nouvelle commission de médiation. C'est pourquoi des réunions ont eu lieu afin d'harmoniser les pratiques et de coordonner les actions. En outre la commission de médiation du Nord a été installée en février 2008 et non en janvier 2008 comme l'imposait la loi DALO dans son article 7. Ce retard d'installation est dû à la prise d'un arrêté de composition de la commission tardive (5 janvier 2008) et aux différentes réunions de coordination organisées.

A ces retards se sont ajoutés des difficultés concernant le formulaire de recours. En effet, il n'existait qu'un seul formulaire pour la demande portant sur l'hébergement ou le logement. Selon la responsable du service logement de la Direction Régionale de l'Équipement : «une confusion s'était installée entre le logement et l'hébergement ». Depuis, deux formulaires spécifiques ont été créés. Mais quelques personnes remplissent les deux formulaires en espérant qu'une des deux demandes recevra une réponse positive. Ces doublons ralentissent les instructions et s'avèrent plus chronophages car les investigations doivent déterminer le réel besoin de chaque personne. Au total ce sont près de 900 dossiers, souvent incomplets, qui ont été rejetés en 2008 par les commissions de médiation du Nord-Pas-de-Calais.

Face à la complexité du dossier, des associations spécialisées dans le droit au logement se sont constituées dans les deux départements afin d'aider les bénéficiaires de la loi DALO dans la saisie des documents. Dans le Pas-de-Calais, elles sont 4 à avoir obtenu l'agrément. Leur nombre reste limité car « ça leur donne du travail en plus qui n'est pas rémunéré » indique une personne de la DDE. Dans le Nord, 5 ont reçu l'agrément.

Même si les motifs invoqués par les demandeurs sont très dispersés, les raisons sont majoritairement dûes à l'absence de logement, l'hébergement chez des tiers et un délai d'attente de logement anormalement long. Toutefois, seulement 7,5% des demandes au niveau national (10% des dans le Pas-de-Calais) émanent de personnes hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement, ce qui paraît peu compte tenu des capacités d'hébergement en service. Mais de nombreux directeurs de structures d'hébergement du Nord-Pas-de-Calais considèrent ne pas avoir assez de recul sur le DALO. Ils ne saisissent pas tous la commission de médiation. Si certains préfèrent trouver des solutions de sortie pour les sans-abri avec les structures ou les organisations mises en place en amont de la commission, d'autres directeurs s'en saisissent. C'est le cas d'un

directeur adjoint d'une association du Nord : « depuis que ce droit existe j'ai relogé une famille par mois depuis janvier 2008 ».

En outre, de nombreuses associations et organisations nationales estiment que le manque d'information est la première cause du faible nombre de recours. « Beaucoup de personnes susceptibles de bénéficier du DALO n'en ont pas eu vent »⁶⁶, explique Christophe Louis, président du collectif « Les morts de la rue » et directeur d'un centre de stabilisation pour personnes sans abri, administré par l'association les Enfants du canal. Il confirme, en outre, ce que disent beaucoup d'autres, Amnesty International ou encore le Secours catholique : « Les travailleurs sociaux eux-mêmes n'ont pas été formés à accompagner le public concerné, ni même à remplir les dossiers qui contiennent pleins d'erreurs. » Une lacune qui explique en partie le nombre de demandes qui n'aboutissent pas. Selon le comité de suivi de la loi DALO, seules 13 200 demandes au niveau national ont ainsi reçu un avis favorable de la part des commissions départementales.

2.3.2 Les craintes des associations sur le DALO et les dispositifs à venir

Rarement une loi aura à ce point soutenu les plus démunis. Pourtant, si les organisations de lutte contre la pauvreté considèrent le DALO comme un acquis et un levier d'action, toutes pointent les limites qui font que le droit au logement pour tous demeure, à ce jour, une promesse partiellement atteinte.

Si le PARSA a donné des moyens humains et matériels pour améliorer la qualité d'accueil des plus démunis, il n'a pourtant pas permis de créer de nombreuses places. Intégrés dans la loi DALO et s'appuyant sur la loi de cohésion sociale, les objectifs étaient ambitieux. Un an et demi après le PARSA et un an après la mise en œuvre du DALO, les associations du Nord-Pas-de-Calais restent sceptiques. Elles jugent qu'elles n'ont « pas les moyens d'appliquer la loi sur le terrain aujourd'hui car il y a un manque de logements certain sur le Nord-Pas-de-Calais et notamment sur la métropole Lilloise ». De plus, la mise en œuvre du PARSA sous-tend un certain manque de fluidité du dispositif de l'accueil jusqu'au logement (le relogement demeure difficile notamment à Lille et Valenciennes). Le retard pris dans la construction de logement empêche les sorties vers le logement. Ce retard est lié à l'absence de crédits suffisants. « Pour le résorber, il faudrait construire 120 000 logements sociaux par an au niveau national. Le pays n'en fabrique que 60 000 », relève Jean-Pierre Giacomo, président de la CNLE.

⁶⁶ http://www.humanite.fr/2008-12-02_Societe_Logement-un-coup-d-epée-DALO

Avec le principe de continuité, elles ne peuvent plus remettre à la rue pour leur plus grande satisfaction. Néanmoins, certains directeurs s'interrogent sur la plus value d'un tel système. En effet, pour les personnes trouvant une place de stabilisation, l'accueil est plus confortable. Cependant, il reste encore de nombreuses personnes à la rue. La stabilisation pose également problème car il n'y a pas de cahier des charges sur la durée d'accompagnement maximale pouvant être proposée aux personnes sans abri. Une inéquité régionale est en train de naître et la réponse n'est plus la même d'une association gestionnaire à une autre, parfois même au sein d'une même agglomération.

Quelques directeurs ne voient pas non plus de simplification dans ce système mais plus une complexification. Pour les opérateurs, la lisibilité entre les différents dispositifs apparaît encore fragile. Certains vont même jusqu'à prôner une seule catégorie de place avec un coût unique. D'autres pensent qu'il sera désormais compliqué de connaître réellement le nombre de personnes ayant besoin d'un hébergement avec ce système, car pour eux « le 115 ne connaît plus les flux de populations ». En effet, les besoins risquent d'être sous-estimés car les flux vont diminuer avec les places de stabilisation et les personnes sans abri qui n'auront pas accès à un logement seront lassées d'effectuer des demandes et de recevoir en retour des refus faute de places.

Des freins peuvent également être à l'origine d'un projet innovant. Les spécificités des publics accueillis peuvent nécessiter davantage de coordination entre les secteurs hospitalier, psychiatrique et social. Une coopération inhabituelle entre les acteurs de terrain et les professionnels peut alors s'opérer mais également être à l'origine du ralentissement de certains projets. Pourtant ce type d'hébergement innovant fonctionne. Dans l'arrondissement de Lille une maison relais pour personnes présentant des troubles psychiques a ouvert ses portes en 2008. Un témoignage frappant, relaté par le directeur de la structure, corrobore l'avancée certaine de cette structure en matière de prise en charge globale. La personne qui bénéficie de ce logement s'y sent bien mais elle sait qu'elle ne pourra malheureusement jamais accéder à un logement autonome à cause de sa maladie psychique. Le programme de maison relais a été accueilli très favorablement lors de son annonce par le gouvernement. Mais aujourd'hui le bilan est très mitigé : le nombre de places n'est pas à la hauteur des attentes.

Selon certains directeurs de la région, le système se situe « dans une phase de transition » et ces derniers estiment que celle-ci « va durer jusqu'à ce qu'il y ait suffisamment de logement ». Le nombre de places en hébergement est même jugé suffisant dans ce cas précis. En attendant, les directeurs considèrent qu'« il est encore nécessaire de créer des places ». Toutefois, quel directeur est capable d'accepter des

places pour une durée limitée ? Lors des entretiens exploratoires, la majorité des directeurs interrogés a répondu favorablement car ils estiment être présents uniquement pour le bien-être des personnes sans abri. « De toute façon... », assure un directeur, « ... il faut que l'on se fasse une raison, car à l'avenir, il faudra faire aussi bien avec autant, voire moins ». Certains le savent, la réforme du dispositif d'hébergement des plus démunis passera par la réorganisation des associations gestionnaires et la création de Groupement de Coopération Sociaux et Médico-Sociaux (GCSMS). Toutefois, cette loi ne peut pas tout résoudre car de nombreuses personnes sans abri nécessiteront toujours un accompagnement en structure d'hébergement.

2.3.3 Le DALO ne peut pas tout résoudre : l'hébergement sera toujours nécessaire pour une partie des personnes sans abri

Malgré la réforme du dispositif d'hébergement et la mise en place de la loi DALO, les directeurs ne sont pas inquiets pour leur métier. En effet, même si à long terme, le nombre de places d'hébergement devrait diminuer avec la construction de logement sociaux, ils sont persuadés qu' « une partie de la population sera toujours marginalisée et aura besoin d'un hébergement et non d'un logement ». Les enquêtes menées récemment leur donnent raison. La demande pour accéder à une place d'hébergement est encore conséquente. Même si dans les années à venir, les recours devant la commission de médiation devraient croître selon la DDE du Nord, la première porte que franchiront les personnes sans abri sera celle des centres d'hébergement d'urgence. En effet, « de nombreuses personnes sans abri ne savent ni lire, ni écrire ». Pour d'autres, « les repères ont disparus ». Le temps de reconstruction s'avère ainsi nécessaire et ne pourra être réalisé que dans des structures proposant un accompagnement social.

Toutefois, les directeurs estiment qu'il faut « laisser le choix à chaque personne de venir dans les structures d'urgence ». En effet, les personnes sans abri les plus marginalisées préfèrent parfois rester dans la rue malgré toute la persuasion dont font preuve les agents des maraudes. Les règles, les horaires, le faible niveau de sécurité de certains centres d'hébergement ne les incitent pas à solliciter un hébergement. Pourtant, Christine BOUTIN, ministre du logement, a récemment évoqué qu'elle envisageait des moyens pour passer outre le refus d'une personne à la rue. Face à cette annonce, les associations ont défendu le principe de liberté dont dispose chaque individu en France. Selon un directeur de CHRS, « pour parvenir à reloger les personnes sans abri sans les y contraindre il faut nécessairement améliorer les conditions d'hébergement et augmenter le nombre de logements ».

Pour un directeur d'association : « il faut inventer de nouveaux modes de prise en charge » car il estime que « le dispositif actuel a atteint ses limites pour une partie des personnes sans abri ». En effet, selon ce directeur, les personnes accompagnées de chiens préfèrent rester dans la rue plutôt que de laisser leurs compagnons dans des chenils à l'extérieur des structures. D'autres considèrent que la prise en charge actuelle n'est pas assez globalisée et que l'accompagnement des personnes doit se faire en prenant en compte « toutes les composantes de son mal-être ». C'est le cas par exemple des personnes qui souffrent de troubles psychiques. L'accompagnement social est alors fortement lié à la prise en charge médicale. Un directeur de CHRS est persuadé que « de nombreuses personnes sans abri ont perdu l'estime de soi ». C'est notamment le cas dans son CHRS pour les jeunes de 18 à 25 ans. Toutefois, ces personnes ne relèvent pas du médico-social, « elles ont simplement besoin de reprendre confiance en elles ». Cette confiance, elles arrivent parfois à la retrouver grâce à une équipe sociale qu'elles trouvent présente dans le centre d'hébergement.

De même, certaines personnes sans abri peuvent trouver des difficultés dans l'accès au logement. L'hébergement reste alors pour elles la seule réponse. Lors d'un entretien, un directeur a soulevé le problème de la solvabilisation des jeunes de moins de 25 ans. Ce manque de ressources et de soutien peuvent les pénaliser pour trouver un logement. Dans un premier temps, la réponse adaptée sera celle de l'hébergement en attendant qu'il trouve une solution de logement. « L'hébergement n'est qu'un sas avant le logement », précisait un directeur, « c'est sa fonction première ». Mais les associations ont également remarqué un éloignement du public quant à l'insertion professionnelle, notamment chez les jeunes. Les causes avancées sont une forte marginalisation, des problèmes de mobilité, une situation de l'emploi tendue doublée d'un manque de qualification. L'ensemble de ces problèmes empêche bien souvent l'accès direct au logement et conforte le nécessaire maintien d'une offre d'hébergement diversifiée et adaptée.

Les rechutes ne sont pas prévisibles non plus. Elles traduisent l'échec de réinsertion de certaines personnes, pouvant être attribué à un manque de suivi malgré des mesures telles que l'appui social individualisé (ASI), sensées y pallier. Bien souvent, les travailleurs sociaux du Conseil Général ne réalisent qu'une visite en 6 mois à cause du nombre personnes qu'ils suivent. Passé ce délai, si aucune difficulté n'est décelée, l'ASI s'arrête. Or, selon un directeur de structure de CHRS « c'est à ce moment que l'accompagnement doit être présent ». En effet, toutes les aides peuvent s'arrêter en même temps et la personne ne parvient plus à subvenir à ses besoins, « la rechute est assurée ». La seule

réponse appropriée et disponible sera alors l'hébergement, solution ultime après avoir eu recours aux commissions chargées de la prévention des expulsions.

Les pouvoirs publics ont pris en compte les difficultés et les craintes des associations de défense des plus démunis. L'Etat doit ainsi relever le défi qui s'offre à lui. Des perspectives d'amélioration peuvent néanmoins être envisagées.

3 L'avenir du droit au logement opposable : enjeux et perspectives pour les acteurs de la prise en charge des personnes sans abri

Le droit au logement opposable a souffert de quelques contrariétés lors de sa mise en œuvre, reflet d'interrogations et d'aléas inhérents à la mise en place d'une nouvelle politique publique. Toutefois, les enjeux sont bien réels et il revient aux services de l'Etat de les relever et de les mener à leur terme (3.1). Cependant, des perspectives d'amélioration de prise en charge et de sortie des dispositifs peuvent être envisagées pour les personnes sans abri (3.2).

3.1 Le DALO : un défi à relever pour les services de l'Etat

La mise en œuvre du DALO doit nécessairement s'accompagner d'une mobilisation de tous les acteurs des services de l'Etat pour atteindre ses objectifs (3.1.1). Cependant, la loi, bien qu'elle soit portée par l'Etat, ne peut se passer d'un partenariat étroit avec les collectivités territoriales et les associations (3.1.2). Face aux ambitions affichées, l'Etat se devait de mettre en place une politique nationale volontaire (3.1.3).

3.1.1 Une mobilisation des services de l'Etat nécessaire face aux attentes de ce nouveau dispositif

Certes, le droit au logement est proclamé, mais la multiplicité d'acteurs qu'il associe ne facilite pas sa mise en œuvre. Ce challenge doit pourtant être relevé, notamment par les services de l'Etat qui garantissent ce droit, afin que chaque personne dite « prioritaire » puisse accéder au logement.

Le pilotage de la loi DALO repose sur une logique interministérielle qui veille à établir des ponts entre l'hébergement et le logement. Or, ces deux compétences sont exercées par des services distincts de l'Etat au niveau déconcentré, à savoir la DDASS, la DDE et le service logement de la Préfecture. Afin d'apporter des réponses adaptées et cohérentes aux bénéficiaires de la loi, les services de l'Etat ont dû coordonner leurs actions. Cette articulation n'a pas rencontré de difficultés particulières au sein de la région Nord-Pas-de-Calais. Les services de l'Etat travaillaient déjà en étroite collaboration afin de trouver des solutions de sortie optimum pour les personnes hébergées dans les structures d'hébergement. Les DDASS ont conservé la compétence en matière d'hébergement, les

DDE celle sur la construction et l'habitat, et le service logement de la préfecture se charge quant à lui de la prévention des expulsions.

Néanmoins, afin de mettre en place rapidement cette loi, chaque service a dû se réorganiser et se mobiliser. Le nombre de recours devant la commission de médiation s'est en effet avéré trois fois plus élevé que celui traité les années précédentes, dans le cadre de l'ancienne commission. Le service de la DDE du Nord ont eu recours à des mouvements internes de personnel et à l'embauche d'un agent. La DDASS du Nord a, quant à elle, mobilisé deux personnes dont une qui assure la centralisation des données liées à l'hébergement. Le service logement de la Préfecture du Nord a également dû mobiliser de nouvelles personnes afin de pouvoir assumer les missions qui lui ont été confiées. A la DDASS du Pas-de-Calais ce sont deux agents qui assurent le suivi des demandes d'hébergement.

Outre la réorganisation et l'articulation entre les différents services de l'Etat, chaque service doit assurer, à son niveau, la transmission d'une information claire et accessible de tous. A cet effet, des plaquettes nationales ont été transmises à chaque secrétariat de la commission de médiation. Face au manque d'informations soulevé par les directeurs de structures, des informations plus élaborées doivent être formulées auprès des tous les acteurs afin que chacun prenne la mesure de cette loi. Certes, les constructions de logements sociaux ont augmentés entre 2006 et 2007 dans la région Nord-Pas-de-Calais, mais l'effort de construction reste à entreprendre au regard du nombre de ménages n'ayant pas pu accéder à un logement en 2008. La diffusion de l'information doit ainsi être accentuée auprès des bailleurs sociaux. En outre, des campagnes publicitaires pourraient également être menées par les services de l'Etat par le biais de la radio ou des panneaux publicitaires dans les centres villes. Les personnes sans abri seraient ainsi mieux informées sur leurs droits et les possibilités qui s'ouvrent à elles.

Cependant, des liens avec les domaines de l'emploi, la santé et l'éducation doivent également se mettre en place. En effet, l'accompagnement des personnes sans abri vers l'accession au logement ne peut se faire parfois que par l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire. A cet égard, les services de l'Etat devront veiller à ce que les politiques territorialisées de santé, élaborées et mises en œuvre à l'avenir dans le cadre des ARS (Agences régionales de santé), prennent en compte les spécificités des personnes en situation de précarité et d'exclusion et leur apportent des réponses de droit commun.

D'autres acteurs interviennent dans la mise en œuvre de la loi DALO. Il s'avère parfois nécessaire de créer ou recréer une collaboration étroite avec ces partenaires.

3.1.2 Un partenariat étroit à pérenniser ou à recréer avec les collectivités locales et territoriales ainsi qu'avec les associations

L'articulation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur la question du logement et de l'hébergement est actuellement une « articulation qui se cherche ». Elle a connu des hésitations au cours des dernières années et le DALO va à nouveau conduire à faire « bouger les lignes ». D'un côté, l'Etat doit être garant du droit et des solidarités. De l'autre, les collectivités territoriales disposent de compétences et de moyens en matière de définition des politiques locales d'habitat, d'hébergement (via les PLH pour les EPCI), d'urbanisme, d'aide à la pierre, de politiques sociales. Ce sont ainsi des acteurs centraux de l'observation des besoins et du développement de l'offre, inscrits dans des bassins d'habitat. Toutefois, la loi confie clairement la responsabilité du DALO à l'Etat mais elle ouvre la voie, dans un cadre expérimental, à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le DALO doit donc s'appuyer sur des réponses locales pour que son efficacité soit entière. « J'ai conscience que le succès du DALO relèvera, pour beaucoup de notre capacité à travailler ensemble. » affirmait en 2007 Catherine Vautrin, alors ministre du logement. Ces réponses passent par la mise en œuvre d'accords entre EPCI, bailleurs sociaux et Etat, pour définir des objectifs coordonnés d'accès au logement social, dans la mixité sociale. Ils doivent permettre de définir quelles sont les personnes qui doivent être relogées, dans quel parc social et sur quel contingent. Le travail de concertation et de collaboration doit également permettre de définir des moyens d'accompagnement social qui peuvent être mis en place.

Le Conseil Général s'avère être un allié incontournable. En effet, dans la région Nord-Pas-de-Calais, les commissions locales du plan (CLP) du PDALPD, gérées par le CG, jouaient un rôle de filtre entre les demandeurs et les anciennes commissions de médiation. Aujourd'hui la loi DALO autorise les saisines directes auprès des nouvelles commissions. Or, Les CLP disposent d'un savoir faire que doit acquérir la commission de médiation. Des réunions ont ainsi été organisées afin d'harmoniser les pratiques de ces deux instances. Mais la frontière du rôle de chacun n'est pas évidente. Les acteurs des CLP craignent de ne plus trouver de logement pour leurs publics « prioritaires » auprès des bailleurs, qui pourraient être tentés de réserver leur logement disponible aux seuls bénéficiaires de la loi DALO. Une organisation sur l'arrondissement de Lille s'est ainsi mise en place afin de déterminer le circuit de chaque dossier (Cf. Annexe IV). Il est donc nécessaire d'éviter toute compétition dans ce domaine et de pérenniser le travail de collaboration existant afin de trouver une solution pour chacun.

Ce partenariat peut également être illustré par le déroulement de l'instruction des dossiers par les commissions de médiation. En effet, que les services instructeurs se trouvent au sein des DDE ou des DDASS, il est parfois nécessaire de faire appel aux conseils généraux ou aux établissements d'hébergement afin d'obtenir un maximum d'éléments quant à la situation du demandeur. Les assistantes sociales de secteur connaissent bien souvent les situations de certains ménages et apportent ainsi un regard et des éléments qui viennent corroborer une décision. Toutefois, la déontologie des assistantes sociales peut parfois engendrer quelques refus de réponses dans certaines situations. Il s'avère donc nécessaire de créer un climat de confiance et d'élaborer un cahier des charges qui permettraient à chacun de divulguer, de manière professionnelle, l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision.

Mais le secteur associatif est également un acteur essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion. Depuis de nombreuses années, l'Etat s'est engagé dans un processus croissant de délégation aux associations et il leur a confié principalement la gestion du service public de l'hébergement. Les associations ont joué un rôle central dans l'identification de nouveaux besoins de prise en charge de l'urgence sociale. Il est donc essentiel que l'Etat pérennise ses relations avec les structures d'hébergement de manière durable. Elles sont en effet en capacité d'apporter et de relayer des informations relatives au DALO auprès des plus démunis, qu'elles côtoient journalièrement. Les messages concernant l'accès au logement et notamment sur la possibilité de dépôt d'un recours DALO sera d'autant mieux compris par ces personnes que ces structures disposent d'équipes de travailleurs sociaux, à même d'évaluer les souhaits et les capacités de chacun. Les services de l'Etat, en s'appuyant sur les associations, pourront davantage faire passer leurs messages auprès des personnes sans abri.

Les services de l'Etat, que ce soient les préfetures, les DDE ou les DDASS doivent s'attacher à pérenniser les collaborations et concertations déjà engagées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi DALO. Ils y sont aidés au niveau national par l'impulsion d'une politique volontaire du logement et de la prise en charge des plus démunis.

3.1.3 Une politique nationale volontaire

Les lois sur le logement ont été nombreuses ces dernières années offrant ainsi un cadre exhaustif et cohérent. La loi DALO reprend plus spécifiquement ces qualificatifs. Elle a fait naître des attentes qu'il faut désormais mettre en œuvre. La situation des personnes sans abri ou mal logées constitue, en effet, une priorité de l'action gouvernementale « tant il est

inacceptable que des hommes ou des femmes soient contraints de vivre à la rue dans notre pays », selon François FILLON, premier ministre en exercice.

L'installation d'un comité de suivi du DALO traduit la volonté et l'ambition politique de cette réforme. Les rapports trimestriels démontrent tout l'intérêt que portent les pouvoirs publics à cette mise en œuvre. Ils mettent en évidence les difficultés rencontrées, formalisées dans des bilans d'étape. Le comité formule ainsi des recommandations pour améliorer le dispositif et afin de lever les incertitudes créées. Cependant, au regard des conclusions formulées, les services de l'Etat doivent encore améliorer la réponse proposée aux personnes sans abri. Mais ce comité n'est pas le seul à traduire l'ambition politique de lutte contre l'exclusion.

Afin de faire du droit au logement un grand chantier national prioritaire, François Fillon a présenté le 29 janvier 2008 un plan pluriannuel dans lequel il inscrivait cette volonté. La circulaire du 22 février 2008 confirme la mise en œuvre de ce plan et en fait même un grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri. Pour mener à bien ce chantier national, il a nommé, le 21 février 2008, Alain Régnier, Préfet délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Le Préfet délégué général a pour mission de préparer et de suivre la coordination interministérielle de la politique en matière d'hébergement et d'accès au logement. Il lui revient également d'assurer le pilotage des actions définies par le rapport Pinte, de veiller à la qualité du travail interministériel et d'animer sur le terrain, avec les préfets, les interventions des différentes administrations de l'Etat. Il doit en outre développer un partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs : collectivités locales, associations, bailleurs sociaux.

L'évaluation de ce plan prend la forme d'un tableau de bord comportant 100 mesures et 13 axes d'engagements. Le suivi de ce tableau comparatif a été confié à un collectif de 30 associations unies. Tous les trimestres « un baromètre des 100 mesures prioritaires » est ainsi publié. Il porte sur 4 axes principaux : la gouvernance du chantier (16 mesures), les actions de prévention (33 mesures), l'humanisation et la création de places d'hébergement (16 mesures) et la mobilisation du parc de logements publics et privés (35 mesures). Le baromètre de septembre 2008 démontre que l'effectivité de la mise en œuvre du chantier n'est que de 25%. Le chemin à parcourir est encore long mais la volonté nationale est bien présente. Des perspectives d'amélioration de l'accompagnement proposé aux personnes sans abri peuvent toutefois être envisagées.

3.2 Perspectives d'amélioration de l'accompagnement proposé aux personnes sans abri

Un an après sa mise en œuvre, la loi DALO n'a pas touché le nombre de personnes escompté. La création d'un système d'information fiable et performant s'avèrerait nécessaire pour anticiper et évaluer les incidences que devraient avoir une réforme de cette ampleur (3.2.1). Même si l'articulation entre les dispositifs est réelle dans la région Nord-Pas-de-Calais, il est nécessaire de la poursuivre afin de remettre l'utilisateur au cœur du dispositif, qui reste complexe à appréhender pour un néophyte (3.2.2). L'inspecteur de l'action sanitaire et sociale doit permettre de créer les conditions d'une réelle insertion et faire de l'hébergement un sas vers le logement et non une fin en soi (3.2.3).

3.2.1 Mettre en place un système d'information fiable et performant des politiques publiques en direction des personnes sans abri

La loi DALO faisait craindre aux pouvoirs publics un nombre de demande de logement et d'hébergement vertigineux (plus de 600 000 demandes au niveau national). Ce raz de marée attendu n'a pourtant pas eu lieu. « Heureusement car nous ne sommes pas en mesure de répondre » reconnaît Etienne Pinte⁶⁷. A eux seuls, les retards de traitement accumulés ont desservi l'objectif de la loi qui prévoyait l'effectivité pour tous en 2008. Depuis, ces retards ont quasiment été comblés dans la région Nord-Pas-de-Calais et les délais de traitement sont redevenus conformes à la loi. Mieux, dans le département du Nord, les services logements et hébergements se sont organisés afin de faire face à l'afflux massif de dossiers annoncés au niveau de l'agglomération Lilloise.

Ce constat laisse pourtant entrevoir les limites du système d'information. L'évaluation de l'impact de la loi DALO s'est avérée approximative. Certes, le nombre de personnes sans abri est difficile à dénombrer tout comme celui des autres publics dit prioritaires. A cette complexité s'ajoute la multitude d'acteurs intervenant sur le champ des politiques sociales, qui ne simplifie pas l'obtention d'informations. En instaurant le PARSA, les pouvoirs publics avaient imaginé résoudre les limites de l'accueil d'urgence en créant la stabilisation. Or ces mesures sont aujourd'hui jugées encore insuffisantes par les associations du secteur de l'hébergement, sur lesquelles se sont pourtant appuyés les pouvoirs publics pour évaluer les besoins.

⁶⁷ *La promesse intenable du droit au logement opposable*, 22 janvier 2009, Les Echos, pp.24-25.

Le pilotage stratégique national pourrait donc être amélioré et les outils de suivi devraient être simplifiés et rationalisés, notamment pour recueillir et centraliser les différentes informations. L'objectif serait d'aboutir à un véritable système d'observation national, décliné sur les territoires, qui recenserait de façon dynamique l'évolution quantitative et qualitative des besoins des personnes en situation de précarité et d'exclusion, et dont les données partagées, permettraient d'adapter et de faire évoluer collectivement les réponses et les pratiques. La connaissance des besoins des personnes sans abri est nécessaire à la programmation des PDALPD, qui intégreront demain les SAHI. Ceci permettrait de s'appuyer davantage sur l'intercommunalité et d'améliorer la gouvernance des politiques liées au logement et à l'hébergement.

Ce système d'information pourrait être réalisé en plusieurs étapes. L'Etat mène actuellement une réflexion sur la mise en place d'un système d'information qui constituerait un point de départ au lancement d'un tel chantier. Dès 2009, le progiciel développé par la FNARS au niveau national posera les bases d'un système fiable et performant. Il permettra notamment d'obtenir des informations en temps réel sur les flux et les besoins des personnes sans abri. Cette avancée est indéniable dans ce secteur tant la mobilité des personnes sans abri est grande. La planification des politiques publiques à mettre en place dans les années à venir sera ainsi grandement facilitée. Une plus grande adaptabilité et réactivité des politiques publiques améliorera la réponse pouvant être proposée aux personnes sans abri.

Toutefois, ce système d'information, devant alimenter une base de données au niveau national, ne sera pas suffisant pour prendre en compte l'accompagnement des personnes sans abri dans leur globalité. D'autres systèmes d'informations sont donc à déployer auprès des collectivités territoriales et des services de l'Etat qui travaillent auprès de ce public. L'ensemble de ces données, qui serait traité par un organisme national, permettrait d'apporter de la cohérence et une meilleure articulation des dispositifs déjà en place. La prévision des volumes de logement à construire pourrait ainsi être mieux anticipée.

Néanmoins, un système d'information ne peut être efficient que s'il dispose des moyens nécessaires à son déploiement. Comme tout système d'information, le coût initial pourrait paraître élevé. Au regard de l'amélioration de la qualité d'accompagnement des personnes sans abri dans leur accession au logement qu'il pourrait générer, son coût, quel qu'il soit, semble dérisoire dans un pays où l'égalité et la liberté sont des principes fondamentaux.

3.2.2 Poursuivre l'articulation des politiques en direction des personnes sans abri en privilégiant la régionalisation

Articuler l'hébergement et le logement s'avère difficile car depuis de nombreuses années ces politiques ont été appréhendées distinctement. La loi DALO a l'avantage de les rassembler et d'engager une réelle réforme de l'ensemble des deux champs. Cependant, la logique de territoire actuelle peut apparaître comme un frein au développement des réponses proposées aux personnes sans abri.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, tous les dispositifs existants sont multipliés par deux : 2 PDALPD, 2 SAHI,... La gestion départementale de chaque dossier impose ce système d'organisation et de gestion. Or, il apparaît clairement, de par la géographie du territoire, que des particularités se retrouvent d'un département à l'autre par le simple fait de la proximité des villes. La situation de Calais et de Dunkerque illustre parfaitement ce constat. Les problématiques soulevées par Calais se retrouvent bien souvent sur Dunkerque mais pas sur Lens.

Il semble donc intéressant d'encourager une régionalisation des politiques en direction des personnes sans abri. Elle permettrait de développer des politiques de territoire qui ne serait plus calquées sur le modèle actuel. Ces territoires pourraient ainsi apporter une réponse cohérente, locale et adaptée à la problématique constatée sur un bassin de vie. Actuellement cette régionalisation existe au sein des services déconcentrés régionaux de l'Etat (DRASS, DRE). Cependant, les frontières départementales demeurent. Avec un organisme d'Etat renforcé au niveau régional, une vision plus stratégique pourrait être mise en œuvre. Les politiques publiques seraient alors déclinées et appliquées selon les bassins de vie et non plus selon les arrondissements, qui s'avèrent aujourd'hui trop réducteurs.

La régionalisation des politiques publiques pourrait rendre plus efficaces leurs mises en œuvre au niveau local et resituer ainsi l'usager au cœur du dispositif. La création d'un guichet unique pour le logement et l'hébergement par bassin de vie pourrait parfaire cette évolution. Cette organisation présenterait l'avantage d'être plus lisible et plus accessible pour les publics concernés. En outre, un lieu unique permettrait à chaque service, issu de la fonction publique d'Etat ou territoriale, de faciliter le travail de collaboration déjà entrepris.

Pour autant, il est nécessaire de créer les conditions d'une réelle insertion et faire de l'hébergement un sas vers le logement et non le considérer comme une fin en soi.

3.2.3 Créer les conditions d'une réelle insertion et faire de l'hébergement un sas vers le logement et non le considérer comme une fin en soi

L'hébergement a parfois été considéré par les professionnels et les personnes sans abri comme une fin en soi tant il était difficile d'accéder à un logement. Avec la mise en œuvre de la loi DALO, chaque personne sans abri est en droit d'effectuer une demande auprès de la commission de médiation afin d'obtenir un logement. Cependant, il est nécessaire de créer les conditions d'une réelle insertion et faire de l'hébergement un sas vers le logement.

Malgré la mise en œuvre du PARSA, la prise en charge des personnes sans abri s'avère toujours insatisfaisante en 2008. Outre la saturation du dispositif par un accès au logement rendu difficile par le faible nombre de logements disponibles, les modalités d'accompagnement des personnes sans abri ne sont pas toujours réunies. Les conditions d'accueil peuvent s'avérer inadaptées à leurs besoins. L'attente d'une place et le ballotement d'une structure à l'autre ne permet pas non plus de cerner totalement les attentes et les particularités qui les poussent à solliciter un hébergement.

La mise en place d'un dossier unique partagé entre toutes les structures de la région pourrait permettre un suivi plus précis du parcours de vie de la personne sans abri. Il apporterait des informations nécessaires à la compréhension de son mal être. Il éviterait également que les mêmes questions soient sans cesse posées à la personne sans abri dès qu'elle pousse la porte d'une nouvelle structure d'urgence ou de réinsertion. Il favoriserait ainsi l'accession au logement par l'amélioration de l'accompagnement qui pourrait être proposé.

De même, parce que les dispositifs existants sont parfois restrictifs dans les thématiques traitées, dans le temps, ou réservés aux familles pour l'accompagnement social de secteur, les associations plaident pour des dispositifs d'accompagnement post-relogement mais aussi des ateliers logements en amont du relogement. Ces accompagnements auraient l'intérêt notamment de sécuriser les bailleurs, mais aussi les publics. Un travail sur l'intégration de ces derniers dans le logement et l'environnement pourrait être conduit et ainsi favoriser le maintien dans le logement. L'inspecteur ayant la responsabilité du déploiement du dispositif, doit s'attacher à diversifier les modes d'accompagnement. L'innovation doit être encouragée car il reste à inventer l'accompagnement de demain.

En effet, il est nécessaire de sortir de la logique de « prise en charge ». Outre le fait que ce terme peut s'avérer péjoratif, stigmatisant et parfois être assimilé à de l'assistanat,

cette expression ne permet pas à mon sens le respect de l'individu. La création de structure de type CHRS « hors les murs », pourrait être rendue possible dans les années futures par le respect de la promesse du DALO : un logement pour tous.

Cet accompagnement présenterait de multiples avantages et le terme de « réinsertion par le logement » trouverait ainsi tout son sens. Etre dans son propre logement permettrait de « diminuer l'agressivité en permettant la normalité »⁶⁸ et induirait une reconnaissance de la société à leur égard. De plus, l'insertion pourrait être pleinement mise en œuvre et la participation aux activités du quartier favoriserait le lien social avec ses habitants. Enfin, il redonnerait du temps aux travailleurs sociaux pour exercer leurs missions principales, à savoir l'accompagnement social. En effet, certains professionnels gèrent de nombreux conflits ou accomplissent des tâches administratives et n'ont plus le temps nécessaire pour s'impliquer totalement dans leur rôle initial.

Le respect de chacun doit constituer la base de tout mode de prise en charge pouvant être offert aux personnes sans abri. Si les conditions d'hébergement ne respectent pas la dignité et la volonté des personnes hébergées, alors leur accession à un logement pourra se révéler inefficace à long terme. Il est donc nécessaire de créer des structures « à taille humaine », d'environ 10 places, ce qui pourrait diminuer l'agressivité parfois retrouvée dans les structures d'hébergement. L'accueil dans des structures de 40 voire 80 places, sans chambres individuelles peut avoir des répercussions catastrophiques sur la réinsertion de certaines personnes. La modernisation et l'humanisation des places d'hébergement sont essentielles et doivent être poursuivies.

Enfin, le pilotage de la politique de l'hébergement et du logement doit intégrer une dimension préventive. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, l'appréciation quantitative des publics dits spécifiques (victimes de violences conjugales, sortants d'hôpital, sortants de prison, personnes expulsées, personnes présentant des troubles psychiques) est variable selon les arrondissements et les opérateurs. La coordination entre le secteur de l'hébergement et les services hospitaliers, les SPIP, la Justice, ou encore les services de police, reste souvent à renforcer voire à initier. Les structures d'hébergement sont très demandeuses d'une formalisation de ces partenariats. La coordination et la collaboration entre tous ces acteurs font appel aux missions de l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale.

⁶⁸ Selon un directeur de structure d'hébergement d'urgence.

Conclusion

L'hébergement et le logement sont deux secteurs qui ont été développés de façon distincte pendant des années. Le logement doit pourtant rester la finalité de tous les dispositifs d'accueil et d'hébergement ainsi que le mode d'accueil principal, quitte à développer l'habitat adapté et/ou l'accompagnement social en logement ordinaire quand il s'avère nécessaire. La stabilité de l'hébergement est la première étape vers le logement, à condition que l'accompagnement nécessaire soit assuré. Toutefois, le droit au logement opposable est défini comme un simple objectif, ce qui le laisse soumis à la concurrence d'autres objectifs des politiques nationales et locales. C'est pourquoi l'établissement de l'opposabilité du droit est devenu nécessaire.

Pour poursuivre la mise en œuvre de la loi DALO, Christine Boutin, ministre du logement, a annoncé le 20 novembre 2008, la mise en place, à ses côtés, d'un groupe d'évaluation qui sera chargé de prendre la mesure de la mise en œuvre du droit au logement. Bien qu'il existe déjà une instance officielle chargée de cette mission, la ministre du logement précise dans un communiqué qu'elle a « choisi des personnes qui sont constamment en lien avec les plus mal-logés d'entre nous » et « ne veut pas d'un énième rapport, [mais] attend d'eux un vrai travail de terrain pour rendre le DALO plus facile d'accès à tous ». Complétant cette démarche, la ministre du logement, qui s'est rendue récemment à Copenhague, a annoncé le 9 janvier 2009 la mise en place d'un recensement qualitatif des personnes sans domicile sur le modèle danois afin que « notre réponse financière et administrative corresponde véritablement aux besoins. Ce recensement durera une semaine et devrait intervenir avant le mois de juin 2009. Il sera complété par un rapport, confié à Julien DAMON, sur la comparaison des pratiques européennes en matière d'accueil des personnes sans abri.

Les politiques publiques nationales en direction des personnes sans abri sont donc en pleine mutation, à l'image de la réorganisation actuelle des services de l'Etat. En effet, les compétences liées au développement de l'offre de logement et aux relations avec les organismes de logement social devraient relever de la future Direction Départementale des Territoires (DDT). Les fonctions sociales du logement, c'est-à-dire l'exercice des compétences relatives à la demande de logement et aux relations avec les demandeurs de logement seraient, quant à elle, confiées aux Directions Départementales de la Cohésion Sociale ou à la DDT. Même si certains ont voulu voir dans le droit au logement opposable une utopie, les enjeux de la loi DALO sont donc plus que jamais d'actualité. Finalement, comme le disait Victor Hugo, « l'utopie c'est la vérité de demain ».

Bibliographie

OUVRAGE ET MEMOIRE

- DAMON JULIEN, novembre 2002, *La question SDF*, Le lien Social, Presses Universitaires de France, 271p.
- GOUY THIERRY, 2007, *Améliorer l'accueil et l'accompagnement des sans abris par l'hébergement d'urgence et de stabilisation*, mémoire CAFDES ENSP, 76p.
- LACROIX ANDRE, 2006, *Des rues et des hommes. Les SDF : une question de société*, Edition DUNOD, Paris, 143p.
- LEOST HERVE, MOLEUX MARGUERITE, 2008, *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2007-2008*, Paris : La Documentation française, 203p.
- MAURIN LOUIS, SAVIDAN PATRICK, 2006, *L'état des inégalités en France 2007*, Paris : Belin, 241p.
- STEBE JEAN-MARC, 2007, *Le logement social en France*, 2^{ème} édition, Que sais-je ?, 125p.
- VANONI Didier, ROBERT CHRISTOPHE, 22 novembre 2007, *Logement et cohésion sociale. Le mal logement au cœur des inégalités*, Paris : La découverte, 219p.
- PATRICK DOUTRELIGNE / ed, 2008, *L'état du mal logement en France*, Rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, L'Artésienne, 273p.
- MENU STEPHANE, novembre 2008, *DALO. La mise en œuvre du droit au logement opposable*, Territorial éditions, 88p.

REVUE ET PERIODIQUE

- VANONI DIDIER, LEPLAIDEUR JULIEN, SAUVAGE ANNE, FAURE JULIA, BRUNET FLORENCE, 03 janvier 2007, « Droit au logement et décentralisation : un changement de cap pour les politiques du logement ? », *Recherche sociale*, n°181, pp.4-25.
- COUR DES COMPTES PARIS, 30 avril 2007, « Les personnes sans domicile. Rapport public thématique rédigé par la Cour des comptes », *La Gazette des communes, des départements, des régions : Cahier détaché*, n°2/ 18-1884, pp.213-266.

- AUZET LAURENT, FEVRIER MAGALI, LAPINTE AUDE, octobre 2007, « Niveaux de vie et pauvreté en France : les départements du Nord et du Sud sont les plus touchés par la pauvreté et les inégalités », *Division Revenus et patrimoine des ménages, INSEE Première*, n°1162, pp.1-4.
- BALLAND VALERIE, 30 novembre 1998, « Loi contre les exclusions : La mise en œuvre du droit au logement », *ASH – Actualités sociales hebdomadaires*, n°2091, pp.11-15.
- HAYAT EDITH, décembre 1998, « La lutte contre les exclusions. Le droit au logement. Un point fort de la loi "exclusions", *Echanges santé social*, n°92, pp40-42.
- LACHARME BERNARD, 18 avril 2008, « Loi DALO : une réponse à la crise du logement ? », *TSA – Travail social actualités*, n° 1158, pp.13-19.
- LANGLET MARIANNE, 19 avril 2007, « Dossier. SDF, l'urgence sans fin », *LIEN SOCIAL, le forum social du jeudi*, n°837, pp.8-16.
- LE BRIS MARYANNICK, 7 décembre 2007, « Prise en charge des sans-domiciles : Pour une nouvelle politique qui permette de "sortir de la rue" », *ASH – Actualités sociales hebdomadaires*, n°2534, pp.33-36.
- PORTMAN ANNE, 30 mars 2007, « Logement opposable : un droit en construction », *TSA – Travail social actualités*, n°1108, pp13-19.

TEXTES REGLEMENTAIRES ET JURIDIQUES

- MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Journal officiel, n°55 du 6 mars 2007, 26p.
- MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT. Décret n°2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Journal Officiel, n°55 du 6 mars
- MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE. Décret n° 2007-1354 du 13 septembre 2007 relatif à la composition du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et modifiant le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. Journal officiel, n°2007-17 du 15 septembre 2007.
- MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE. Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au

logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation. Journal Officiel, 29 novembre 2007.

- MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT. Circulaire n° DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri.
- Circulaire n° 5279/SG du 22 février 2008 relative à la Mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri.
- MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT. Relevé de décision du 8 janvier 2007, signé de Monsieur Jean-Louis Borloo, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.
- MICHEL BORGETTO, ROBERT LAFORE, CAROLINE DECHRISTE, 2007, Code de l'Action Sociale et des familles 2007, DALLOZ-SIREY.

RAPPORTS

- HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, décembre 2005, « Face à la crise : une obligation de résultat. 11^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées », *Paris : La Documentation Française*.
- HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, décembre 2005, « Face à la crise : une obligation de résultat. 11^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées », *Paris : La Documentation Française*.
- HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, avril 2008, « Dérouler les implications du droit au logement opposable. 13^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées », *Paris : La Documentation Française*.
- COMITE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE, 1^{er} octobre 2008, « Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire. Deuxième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Paris, La Documentation Française*.
- HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, octobre 2008, « Eclairer la décision. 14^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées », *Paris : La Documentation Française*

- PINTE ETIENNE, ROUGIER ISABELLE, CHAMBAUD LAURENT, juin 2008, « Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », *Paris : La Documentation française*.
- PINTE ETIENNE, ROUGIER ISABELLE, CHAMBAUD LAURENT, 8 septembre 2008, « Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », *Paris : La Documentation française*.

SITES INTERNET

- <http://www.hclpd.gouv.fr>
- <http://www.nord.equipement.gouv.fr>
- <http://www.logement.gouv.fr>
- www.ash.tm.fr

Liste des annexes

- ANNEXE I :** Liste des personnes interrogées.
- ANNEXE II :** Guide d'entretien.
- ANNEXE III :** Grille de restitution des entretiens.
- ANNEXE IV :** Coordination relative à l'instruction des dossiers logement sur l'arrondissement de Lille.
- ANNEXE V :** Schéma de la veille sociale du Nord.
- ANNEXE VI :** Schéma du système d'information de la DDASS du Nord.
- ANNEXE VII :** Fonctionnement des 115.
- ANNEXE VIII :** Schéma sur le logement temporaire en France.

ANNEXE I : Liste des personnes interrogées

- Une secrétaire administratif du lutte contre les exclusion de la DDASS du Pas-de-Calais
- La responsable du service de lutte contre les exclusions de la DDASS du Nord
- La chargée de Mission du service de lutte contre les exclusions de la DDASS du Nord
- Le directeur d'un CHRS pour femmes victimes de violences conjugales et d'un SAUO de l'arrondissement de Calais
- Le chef de service d'un CHRS avec des places de stabilisation pour tout public sauf hommes seuls de l'arrondissement de Lens
- Le directeur d'un SAUO de l'arrondissement d'Arras
- Le directeur d'un CHRS pour hommes seuls de l'arrondissement de Calais
- Le directeur d'un CHRS pour hommes seuls de l'arrondissement de Lille
- Le directeur Général d'une association de l'arrondissement de Lille
- Le directeur Général Adjoint d'une association pour jeunes adultes en difficultés et du CAO de l'arrondissement de Dunkerque
- Le directeur d'un CHRS pour les familles de l'arrondissement de Lille
- Le directeur d'un CHRS pour hommes de l'arrondissement de Lille, Président de la CMAO
- La responsable du service logement à la DDE du Pas-de-Calais
- Le référent chargé du secrétariat de la commission de médiation de la DDE du Nord
- La responsable du service logement de la DRE du Nord-Pas-de-Calais
- La responsable du dispositif FSL de l'arrondissement de Lille

ANNEXE II : Guide d'entretiens

Annnonce du contexte :

- Objectif : réaliser un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en place de DALO et du PARSA afin d'adapter les politiques nationales au terrain locale
- Merci d'apporter votre collaboration à cette démarche.
- Entretien enregistré mais strictement anonyme.
- Entretien qui va vous conduire à vous raconter, cela peut être long, difficile parfois : possibilité de faire des pauses, de prendre le temps, éventuellement travailler en plusieurs fois.

* * *

- 1. Présentation rapide de la personne interrogée (nom, prénom, âge, qualité au sein de l'institution, formation et expérience professionnelle...)**
- 2. Quelle est la problématique sociale rencontrée sur le terrain**
- 3. Population accueillie**
 - Nombre de bénéficiaires
 - Caractéristiques générales des résidents (histoire familiale de la personne, conjoint, enfants... éléments qui font sens, autres lieux de construction de soi...), insertion professionnelle, contexte de travail, relations aux autres, insertion dans la commune, le quartier...)
 - Faut-il davantage identifier la population (accueil simple, mixte, collectif, diffus ?)
 - Quel recul et quelle attitude adopter face à des publics qui ne le souhaitent pas forcément ?
- 4. Faire raconter le plus finement possible l'organisation de la structure :**
 - Généralités sur la structure (date d'ouverture, nombre de places,...)
 - Finalités et historique
 - Reconnaissance et place de l'établissement dans le quartier
 - Raisons pour lesquelles les personnes s'adressent à la structure
 - Prestations offertes / accompagnement proposé (demander des exemples)
 - La qualité des prestations et des aides offertes dans ces structures permettent-elles de lutter contre l'exclusion?

5. Liens avec les partenaires extérieurs

- Nombre de partenaires ?
- Type de partenaires (autre établissements, associations, communes,)
- Depuis combien de temps existe-t-il ?
- Evolution dans le temps

5. Votre point de vue sur le DALO

- Efficacité
- Moyens
- Attentes du dispositif ?

6. Votre point de vue sur le PARSA

- Efficacité
- Moyens
- Attentes du dispositif ?

7. Pour conclure et plus généralement, les causes que l'enquête attribue aux difficultés rencontrées :

- Les dispositifs existants sont-ils en quantité suffisante pour répondre à un besoin de plus en plus prégnant?
- La complexité du système est-il un frein à l'efficience de la politique en faveur de la réinsertion par le logement ?
- Quelles sont ces causes, sont-elles locales, spécifiques ?
- Les politiques locales sont-elles adaptées au terrain ?
- Quelles sont vos préconisations ?
- Ajouts éventuels

MERCI

ANNEXE III : Grille de restitution des entretiens

GRILLE DE RESTITUTION D'ENTRETIEN

Département :

Type de structure :

Adresse :

Tel :

Mail :

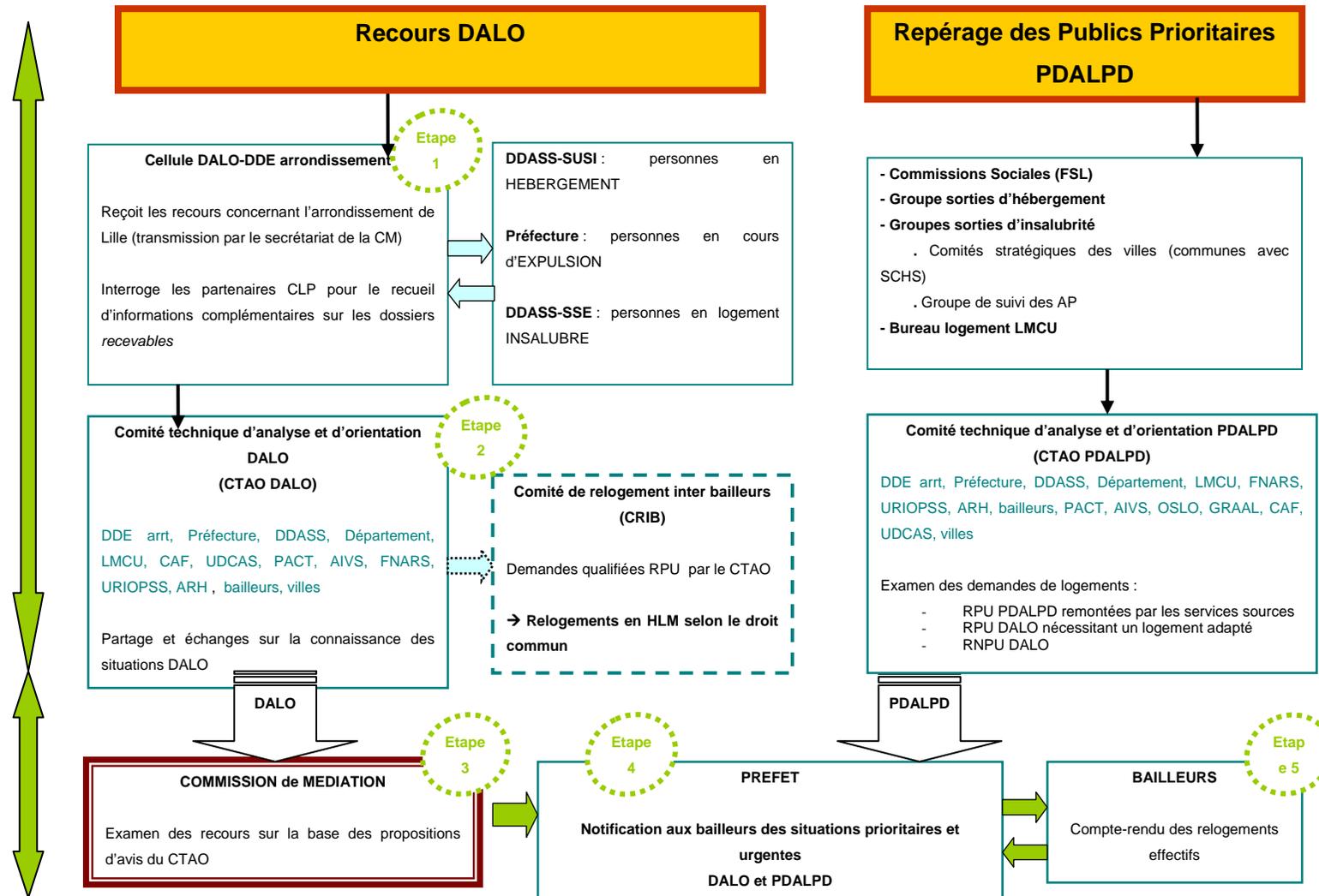
Personne rencontrée :

Personnel :

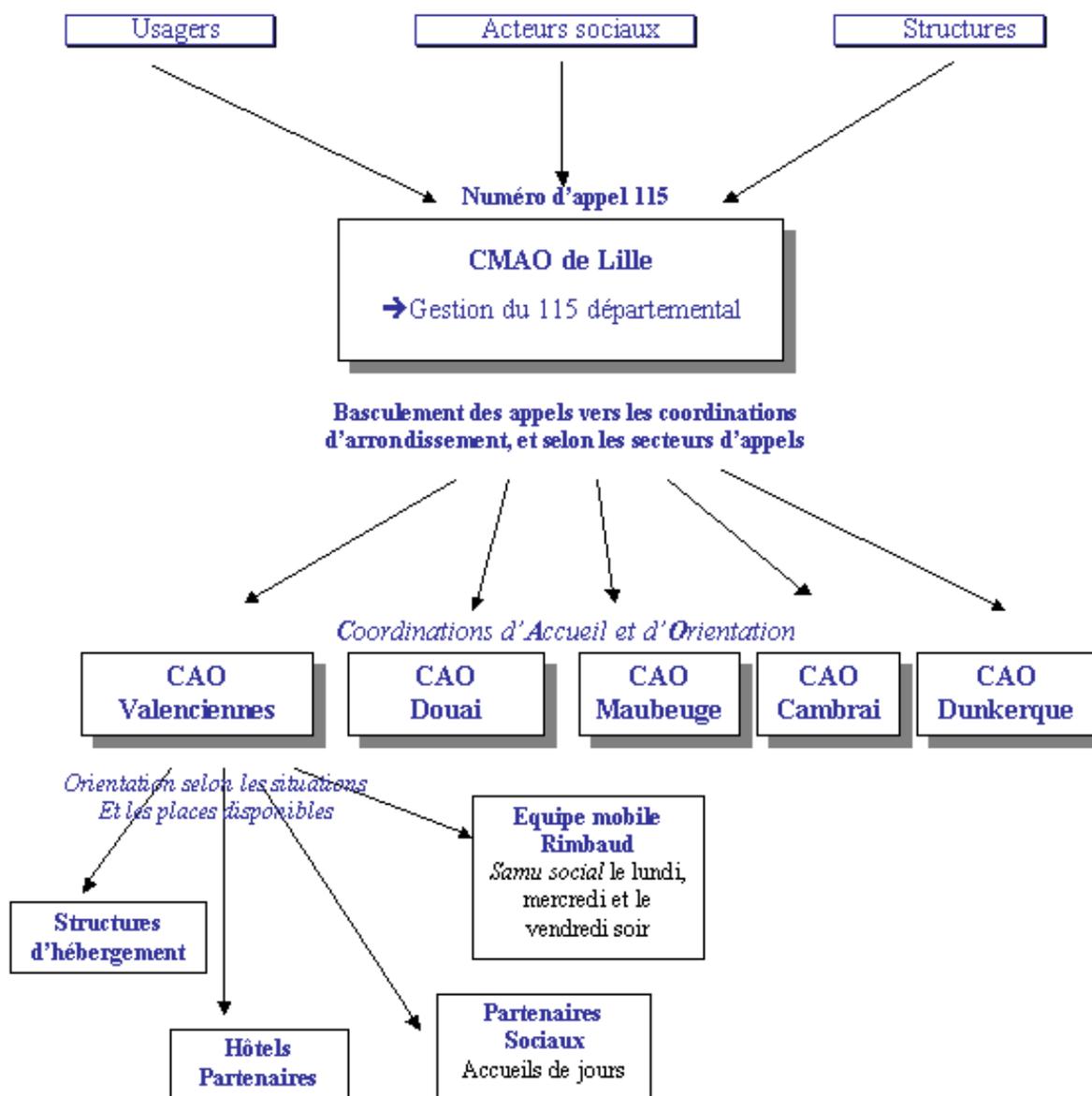
Bénévoles :

Thèmes abordés	Sous-thèmes	Extrait d'entretien	Analyse	Cadre théorique
Présentation de l'enquêté				
Population				
Faut-il davantage identifier les populations?				
Organisation de la structure				
Fonctionnement / prestations				
Partenariat				
Point de vue sur la loi DALO				
Point de vue sur le PARSA				
La complexité du système = frein à l'efficience de la politique?				
Les dispositifs présents sont-ils en quantité suffisante?				
Causes que l'enquêté attribue aux difficultés rencontrées				
Préconisations				

ANNEXE IV : Coordination relative à l'instruction des dossiers logement sur l'arrondissement de Lille

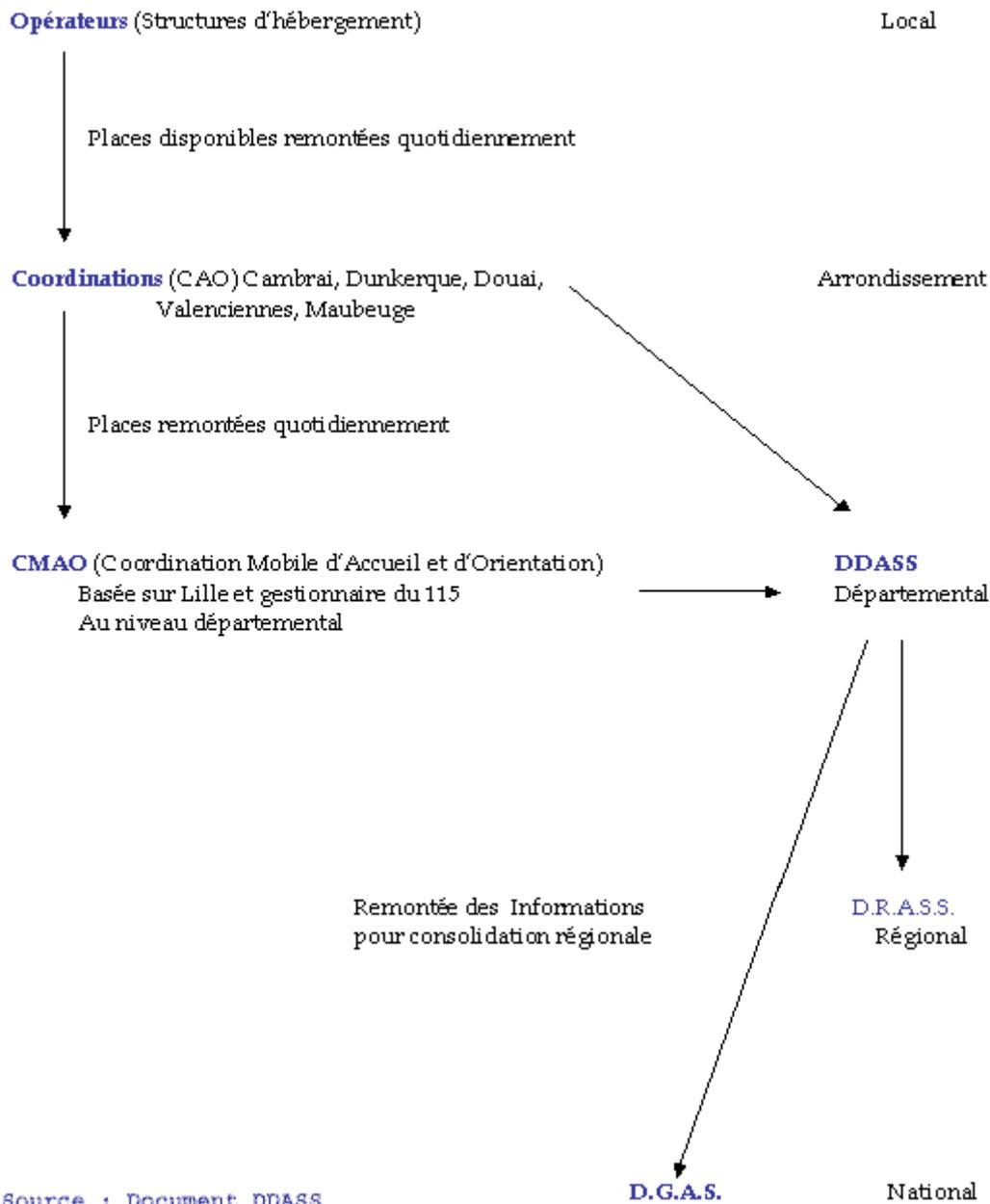


ANNEXE V : Schéma de la veille sociale du Nord

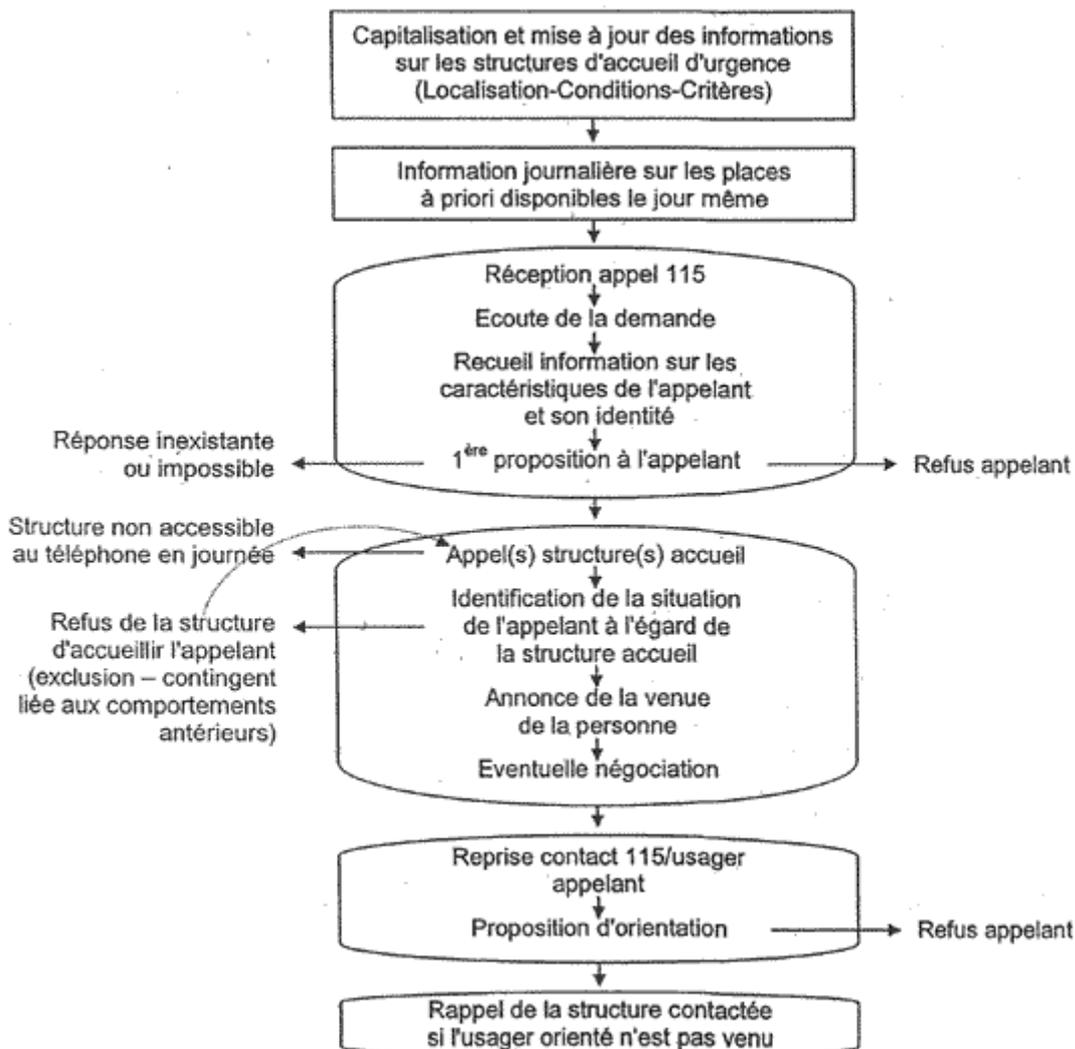


N.B. : Tous les appels provenant du 115 au niveau départemental aboutissent à la CMAO de Lille, bien souvent les standards sont saturés, et il n'est pas rare d'attendre une demi heure avant d'obtenir la CAO de Valenciennes !

ANNEXE VI : Schéma du système d'information de la DDASS du Nord

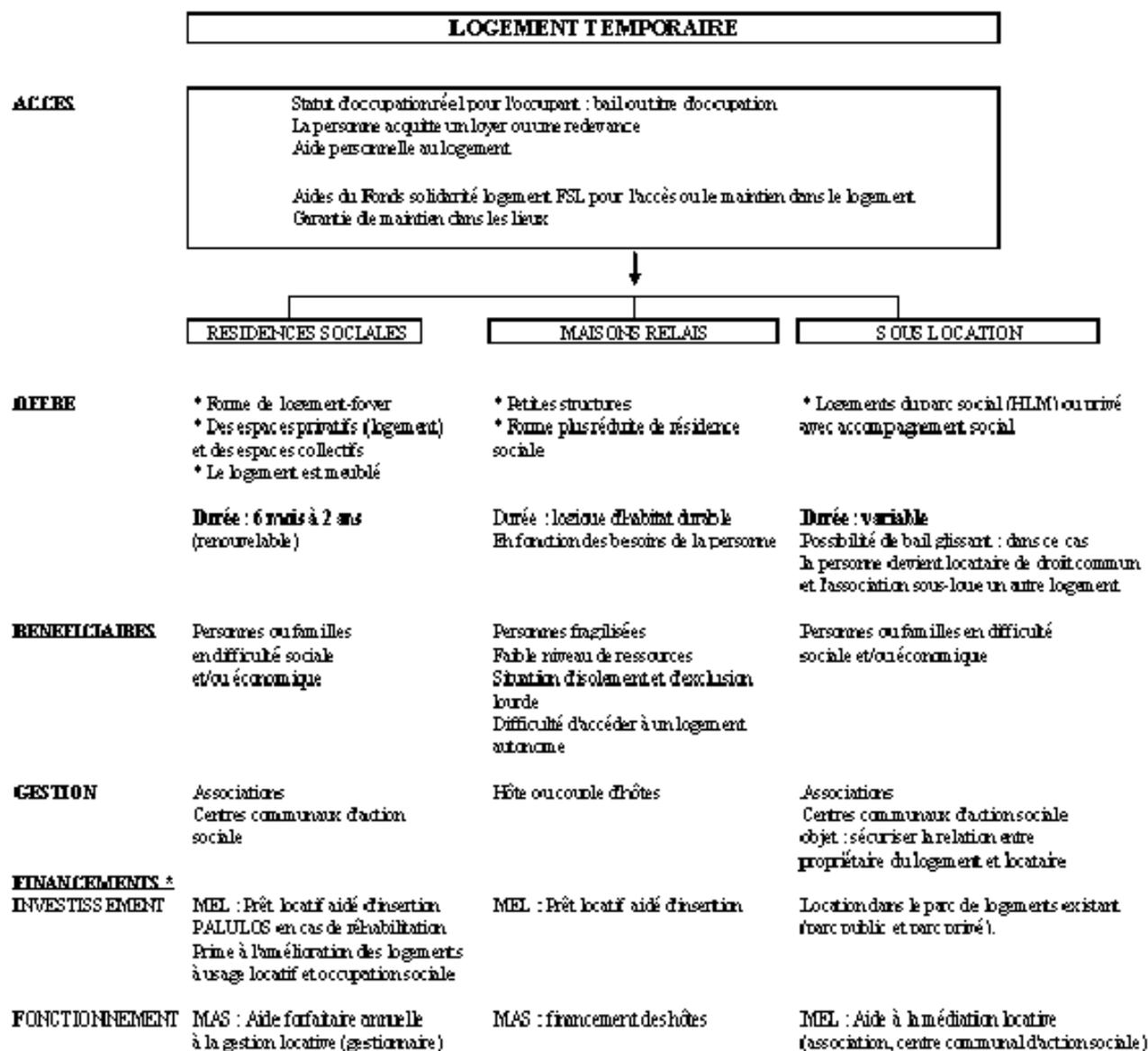


ANNEXE VII: Fonctionnement des 115



Source : Numéro d'urgence "115. Accueil sans abri". Fnars. Recueils et Documents, n°03. Evaluation, septembre 1999.

ANNEXE VIII : Schéma sur le logement temporaire en France



* MEL : Ministère chargé du logement
 * MAS : Ministère chargé des affaires sociales

Source : http://www2.logement.gouv.fr/actu/droithabitat/hebergurgence_logtempo/tab2_hebergurgence.gif