

L'HÉBERGEMENT D'URGENCE : UN DEVOIR D'ASSISTANCE À PERSONNES EN DANGER

**10^e Rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées
décembre 2004**

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
38 rue Liancourt 75014 PARIS tél : 01 40 81 15 78 fax : 01 40 81 91 20
mail : hautcomitelogement@i-carre.net



**“ Assurer à toute personne en détresse,
dans l’urgence, un hébergement
et une aide à l’insertion. ”**

Sommaire

Introduction	5
I Hébergement et urgence : du brouillage des mots à la confusion des concepts	7
I.1 Vingt ans de diversification des outils et d'hésitations du vocabulaire	9
I.2 Les définitions employées par l'administration	19
1.2.1 - Un langage commun pour une action interministérielle.	19
1.2.2 - Les limites de ces définitions.	20
I.3 Quelles définitions pour quel dispositif d'hébergement d'urgence?	23
1.3.1 - L'insertion est la finalité et la démarche même de toute intervention sociale.	23
1.3.2 - L'urgence est une méthode pour sortir de l'urgence.	24
1.3.3 - L'hébergement intègre toute l'offre sociale d'accueil temporaire.	27
1.3.4 - Le dispositif d'hébergement d'urgence a pour mission d'assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion.	28
2 L'état du dispositif d'hébergement d'urgence face au défi de l'exclusion	31
2.1 Un dispositif qui reste en cours de structuration	33
2.1.1 - Les dispositifs départementaux sont en place mais leur pilotage est insuffisant.	33
2.1.2 - L'offre d'hébergement s'est accrue, mais en grande partie par une simple mise à l'abri.	38
2.1.3 - La croissance du dispositif d'hébergement s'est accompagnée d'une complexification et d'une fragilisation de ses financements.	42
2.1.4 - Le dispositif est confronté à l'évolution permanente des publics.	45
2.2 Le dispositif d'hébergement n'est pas adapté à la grande exclusion.	49
2.2.1 - Qui sont les sans-abri?	49
2.2.2 - L'action publique en faveur des sans-abri : entre la tentation de l'hébergement à tout prix et la difficulté d'héberger dans la durée.	52
2.3 L'hébergement d'urgence à l'épreuve de la demande d'asile.	59
2.3.1 - La spécificité de la demande d'asile justifie l'existence d'un dispositif national d'accueil spécialisé.	59
2.3.2 - Malgré l'augmentation de ses capacités, le dispositif spécialisé reste sous-dimensionné.	62
2.3.3 - Les limites physiques et administratives du dispositif spécialisé renvoient au dispositif généraliste une population dans l'impasse.	65

2.4	Les blocages à l'accès au logement produisent un gâchis dans le dispositif d'hébergement.	69
2.4.1	- Les structures d'hébergement sont déstabilisées par l'allongement des durées de séjour.	69
2.4.2	- Le blocage de l'accès au logement durable conduit à s'interroger sur le développement des nouvelles formes d'habitat temporaire.	72
2.4.3	- Ni la production, ni l'attribution des logements sociaux ne prennent en compte l'urgence de la demande.	74
2.4.3.1	- La programmation des crédits est nécessaire mais non suffisante pour accélérer la réalisation des opérations.	74
2.4.3.2	- Les voies privilégiées d'attribution fonctionnent mal et sont menacées d'un blocage total par la délégation du contingent préfectoral aux maires.	77
3	Structurer le dispositif d'hébergement d'urgence à partir d'une responsabilité assumée.	81
3.1	Sous la pression des besoins, le dispositif d'hébergement d'urgence se construit dans la complexité et l'hésitation.	83
3.2	Propositions	85
Conclusion		91
Lexique des sigles utilisés		93
Annexes		95
Annexe 1 : Composition du Haut Comité		97
Annexe 2 : Rencontres du Haut Comité au cours de l'année 2004		99
Annexe 3 : Avis du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale		101
Annexe 4 : Courriers au gouvernement		107

Introduction

Le dispositif d'hébergement d'urgence gère au quotidien les conséquences d'une exclusion qui laisse une partie de nos concitoyens à l'écart du logement et de ressources élémentaires. Grâce à la forte motivation des bénévoles et des professionnels ainsi qu'à l'aide accrue de l'Etat, il s'efforce de faire face à la pression des besoins mais, malgré des avancées réelles, il rencontre des obstacles et vit aujourd'hui une situation de crise. C'est pourquoi l'hébergement d'urgence occupe une place croissante dans les préoccupations des acteurs du logement et de l'action sociale, ainsi qu'en ont témoigné, au début de l'été 2004, les travaux des Assises du logement et de la 1^{ère} Conférence nationale de la lutte contre l'exclusion.

La réflexion dont ce rapport rend compte se situe dans le prolongement du travail qui, au cours des deux dernières années, a conduit le Haut Comité à proposer de rendre le droit au logement opposable. Seule cette décision politique permettra en effet que l'action publique s'organise de façon à garantir à chacun l'accès à un logement décent et indépendant, mettant en œuvre le droit tel qu'il a été défini par la loi Besson du 31 mai 1990. Cependant l'étape de l'hébergement est et restera parfois indispensable : soit parce que les délais de la mobilisation d'un logement adapté à la situation du demandeur ne sont pas compatibles avec l'urgence de sa situation sociale, soit parce que celle-ci nécessite une intervention globale intégrant étroitement l'offre d'hébergement et le soutien social.

Mais parce qu'il ne peut être qu'une étape, l'hébergement d'urgence ne doit pas être tenu à part des dispositifs qui visent à permettre l'accès et le maintien dans les lieux des personnes en difficulté. Il leur est étroitement lié et la réflexion du Haut Comité prendra en compte cette interdépendance.

Ceci est d'autant plus vrai que l'on a vu se développer depuis vingt ans des outils dont on ne sait pas toujours s'ils relèvent du logement ou de l'hébergement. Face

à l'augmentation et à la diversification des besoins, les associations ont fait preuve d'une invention que l'Etat a su accompagner en utilisant toutes les possibilités des cadres administratifs et budgétaires. Il faut se réjouir de cette richesse de création développée pour lutter contre l'exclusion. Cependant une clarification des concepts employés et, partant, des missions même de l'hébergement d'urgence, apparaît aujourd'hui indispensable et nous avons souhaité y consacrer un premier chapitre qui se veut clarificateur.

Nous tenterons ensuite de procéder à un état des lieux. Si l'intervention de l'Etat est ancienne, l'animation d'un dispositif cohérent pour faire face aux besoins d'hébergement est par contre très récente. Le dispositif d'hébergement d'urgence est encore largement en cours de construction. Or cette construction s'opère dans un contexte de forte pression des besoins, qu'ils résultent de l'exclusion sociale et économique, des conséquences de la crise du logement, ou d'une situation internationale. Nous entendons porter un regard lucide sur les limites et les insuffisances rencontrées, sans sous-estimer les résultats positifs, fruits d'un travail individuel et collectif dont la dimension militante est particulièrement forte, mais aussi avec une grande exigence, parce que ce dont il s'agit, c'est d'apporter les premiers secours à des personnes, parfois accompagnées d'enfants, exposées au risque de se trouver à la rue. En un tel domaine, on ne peut se satisfaire de résultats partiels.

Enfin, nous nous efforcerons de dégager des propositions. Celles-ci visent à aider le gouvernement à définir une politique adaptée mais aussi, nous l'espérons, à éclairer le travail d'organisation et de coordination indispensable qui doit, dans chaque département, impliquer chacun des acteurs du dispositif d'hébergement d'urgence.



Hébergement et urgence : du brouillage des mots à la confusion des concepts

« Mal nommer les choses, c'est ajouter
au malheur du monde. »

Albert CAMUS

Si l'expression « hébergement d'urgence » est très présente dans les discours comme dans les textes officiels, elle y voisine avec d'autres formules telles que « hébergement d'insertion », « logement d'urgence », « logement d'insertion », « logement temporaire », « logement relais » et d'autres encore. On peut certes voir dans cette diversité une richesse de vocabulaire permettant d'exprimer la diversification des outils créés au cours de ces vingt dernières années. On peut hélas y voir aussi la source d'une certaine confusion des concepts et le risque de malentendus. Selon la personne qui les prononce, l'époque, le contexte et les interlocuteurs, les mêmes mots ne désignent pas toujours les mêmes réalités.

L'« hébergement d'urgence » se trouve ainsi parfois employé dans un sens très large, depuis le dortoir dont les lits doivent être libérés à 8 heures le matin jusqu'à la pension de famille qui – malgré son nouveau nom de « maison-relais » – constitue bien un habitat permanent, répondant à tous les critères du logement « décent et indépendant » au sens de la loi Besson. Parfois il est au contraire utilisé pour désigner une sous-catégorie de cet ensemble : il est alors opposé à l'hébergement

d'insertion. Les deux usages peuvent se retrouver dans le même document : tantôt l'hébergement d'urgence est un concept, une mission générale, une politique, tantôt l'expression désigne uniquement une filière administrative, voire une ligne budgétaire...

Le vocabulaire n'est pas neutre. Le sens donné aux mots hébergement et urgence est directement lié à la conception que l'on se fait des objectifs poursuivis, il induit une appréciation de la nature des moyens à mettre en œuvre. C'est pourquoi il était nécessaire de commencer ce rapport en cherchant à clarifier les mots employés. Ceci nécessite tout d'abord un rapide retour sur l'émergence des nouveaux outils au cours des vingt dernières années, sans prétendre à en dresser l'inventaire exhaustif ni à en réaliser l'évaluation, mais en nous efforçant de repérer les interactions entre la construction du dispositif d'hébergement d'urgence et le vocabulaire employé pour en rendre compte. Nous examinerons ensuite l'état actuel des définitions utilisées par l'administration puis nous nous efforcerons, revenant aux concepts mêmes d'urgence et d'hébergement, de cadrer la problématique sur laquelle le Haut Comité entend faire porter sa réflexion.



Vingt ans de diversification des outils et d'hésitations du vocabulaire

La multiplication et la diversification des outils qui ont marqué ces vingt dernières années sont dues à la fois à la réactivité des acteurs, et particulièrement du secteur associatif, et aux différentes lignes budgétaires ouvertes du côté de l'Etat pour répondre à la croissance des besoins. Il faut à ce sujet noter que les moyens nouveaux sont venus à la fois du côté des ministères en charge du logement et de ceux en charge de l'action sociale : la diversification dont nous rendons compte est aussi le produit d'un rapprochement de leurs champs d'intervention respectifs.

Nous ne nous intéresserons pas ici aux divers outils de solvabilisation et d'aide qui se situent dans le cadre de l'attribution d'un logement (l'accompagnement social lié au logement, les aides financières des FSL, les garanties,...) mais uniquement aux formules proposées en amont pour aider les ménages en difficulté à passer de la rue, ou d'une situation de rupture sociale ou familiale, au logement indépendant.

Jusqu'au milieu des années quatre-vingts, le CHRS est le cadre unique de l'hébergement social : il répond à des situations d'urgence et assure une mission d'insertion¹.

Jusqu'au milieu des années 80, l'état de l'offre sociale en faveur des ménages en difficulté ne suscitait pas de difficultés de vocabulaire. Si la tradition asilaire est ancienne et renvoie à des initiatives privées ou publiques très diverses², la création de l'aide sociale à l'hébergement en 1953³

avait fixé un cadre administratif et budgétaire unique pour toutes les structures d'hébergement social financées par l'Etat. Conforté par la loi du 19 novembre 1974, puis par celle du 30 juin 1975⁴ qui distingua clairement le social du sanitaire, ce cadre était et est toujours très contraint : agrément des structures par une commission ad hoc (devenue aujourd'hui « CROSMS⁵ »), entrée des personnes ou ménages hébergés résultant d'une admission à l'aide sociale prononcée par la DDASS... La création d'un dispositif national d'accueil spécifique pour les demandeurs d'asile, avec son propre réseau de centres d'hébergement, s'est inscrite dans ce cadre réglementaire unique⁶.

Le mot « insertion » n'était pas davantage employé à propos des centres d'hébergement qu'il ne l'était de façon générale dans le langage de l'action sociale de cette époque et l'appellation de CHRS, introduite en 1974, signifiera « Centre d'hébergement et de réadaptation sociale » jusqu'à ce que la loi de lutte contre les exclusions, en 1998, substitue « réinsertion » à « réadaptation ». On n'utilisait pas non plus le mot « urgence ». Cependant on peut constater que toutes les catégories initialement visées concernaient des personnes en situation d'urgence sociale : personnes sortant de prison, en danger de prostitution, sortant d'établissements hospitaliers (en particulier psychiatriques) sans ressources et sans logement, vagabonds⁷.

Il n'y a pas aujourd'hui de normes spécifiques quant aux locaux des CHRS et ceux-ci peuvent comporter plus ou moins d'espace privatif et plus ou moins d'espace collectif. Le développement de l'accueil de familles a conduit

1 La FNARS vient de publier la 3e édition du « Guide des CHRS », qui contient de nombreuses informations, tant sur l'historique de ces structures que sur leurs interventions (éditions ASH).

2 Les hôpitaux généraux, les dépôts de mendicité, l'action des congrégations religieuses...

3 Décret du 29 novembre 1953.

4 Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

5 Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale.

6 Voir chapitre 2-3 ; les CADA et les CPH sont des CHRS.

7 Cette liste sera fortement élargie en 1974, puis supprimée en 2001.

à donner davantage d'importance à l'individualisation et beaucoup de structures se sont adjoint un hébergement dit « éclaté », composé de logements extérieurs administrativement rattachés au CHRS. Certains fonctionnent même uniquement de cette façon⁸. Cependant à l'origine il s'agissait essentiellement de structures fortement collectives, ce qui a conduit dans le langage courant à fréquemment les désigner sous le mot de « foyer ».

Ce mot était également employé pour d'autres types d'habitat collectif : les foyers de personnes âgées ou de personnes handicapées, les foyers de jeunes travailleurs, les foyers de travailleurs migrants. Cependant au niveau administratif la distinction était claire : ces trois dernières catégories étaient désignées comme « logements-foyers » par le Code de la Construction et de l'Habitation, elles n'appartenaient pas au secteur de l'hébergement.

La frontière était donc bien tracée entre, d'un côté, un cadre unique de structures d'hébergement conventionnées et financées par le ministère des affaires sociales, et, de l'autre, des logements-foyers relevant du ministère du logement.

En 1982, la loi Quilliot introduit la sous-location dans le parc HLM, ouvrant une nouvelle voie aux associations pour développer une offre d'accueil temporaire : on parle de logements-relais.

La sous-location avait commencé à être pratiquée dès les années 70 mais dans un cadre juridique très fragile. La loi Quilliot du 22 juin 1982 va ouvrir la voie à son développement en offrant aux organismes HLM la possibilité de louer des logements à une association ou à un organisme agréé « ayant pour objet de les sous-louer meublés ou non à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion ». Cette disposition est à l'origine du développement d'un partenariat important entre le secteur associatif et le mouvement HLM.

Il importe cependant de bien distinguer deux types d'utilisations différentes qui ont été faites de la sous-location :

- **le « bail glissant »**. Dans ce cas, le but est que le sous-locataire devienne ensuite locataire en titre du logement. Le dossier du candidat sous-locataire est examiné par la commission d'attribution du bailleur qui, compte-tenu de sa fragilité, l'accepte sous condition que le bail soit mis au nom de l'organisme qui le soutient. Il y a bien sûr des situations d'échec qui nécessitent le départ des ménages mais, dans la plupart des cas et après un temps plus ou moins long de sous-location, le ménage devient effectivement locataire en titre du logement qu'il occupe.
- **le « logement-relais »**. L'organisme prend à bail un logement dans le but de le conserver durablement et d'y loger successivement différents ménages en difficulté. Dans ce cas le ménage sous-locataire n'a pas vocation à rester dans le logement et son dossier n'a pas à être soumis à la commission d'attribution de l'organisme. A chaque libération du logement, la désignation du nouveau ménage sous-locataire est faite par l'organisme locataire.

Dans les deux cas, la relation juridique entre le bailleur, l'organisme locataire et le ménage sous-locataire est identique et l'association locataire assure un accompagnement social lié au logement. Cependant le cadre de partenariat établi entre le bailleur et l'organisme n'est pas le même et il en résulte des différences essentielles pour le ménage comme pour l'organisme locataire. Dans le premier cas on est déjà dans un accès au logement durable et la sous-location joue un simple rôle de protection du bailleur face à une candidature « à risque » : le bail glissant est de nature comparable à celle des dispositifs de garantie. Dans le deuxième cas, le logement durable du ménage reste à trouver : c'est pourquoi on peut parler de « logement-relais »⁹. Pour l'organisme qui en dispose, les logements-relais participent de son offre d'accueil

8 Parmi les CHRS : 40% fonctionnent uniquement de façon regroupée, 28% uniquement de façon éclatée et 32% de façon mixte (source DGAS - Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale).

9 Pour prendre une comparaison dans le domaine de l'emploi, le bail glissant s'apparenterait à la période d'essai d'un CDI (contrat à durée indéterminée) tandis que le logement relais relève du CDD (contrat à durée déterminée).

puisqu'à chaque départ d'un ménage vers un logement durable, ils seront mobilisables pour de nouveaux ménages en difficulté.

A côté des structures d'hébergement social financées par le ministère des affaires sociales, le logement-relais va donc, à partir de 1982, constituer une nouvelle voie pour apporter de façon temporaire à la fois un toit et un accompagnement social. Cette formule est utilisée parfois comme alternative aux structures d'hébergement social¹⁰, et parfois comme une étape supplémentaire entre la structure d'hébergement et le logement durable. Ses modalités de financement sont différentes et moins onéreuses pour l'Etat : le logement relève des financements de droit commun (le sous-locataire ayant droit à l'APL ou à l'allocation-logement dans les mêmes conditions que s'il était locataire) et l'accompagnement social est le plus souvent financé par les FSL. En 1998, la loi de lutte contre les exclusions a introduit une aide supplémentaire : l'aide à la médiation locative, pour couvrir les coûts de gestion de la sous-location.

En 1984 le plan « pauvreté - précarité » institue une deuxième catégorie d'hébergement : on parle d'hébergement d'urgence.

Le développement du chômage et de la précarité, joint à la plus grande instabilité familiale, a entraîné une augmentation des situations de détresse qui a conduit les pouvoirs publics à mettre en place, à côté des moyens ordinaires de l'action sociale, les plans « Pauvreté - Précarité ». Le premier a été mis en place par Georgina DUFOIX, ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale, et visait la période hivernale 1984-1985. L'objectif était de consacrer, pour une période définie, des moyens supplémentaires pour faire face à une situation considérée comme exceptionnelle et temporaire. Cette démarche, qui se voulait ponctuelle, était promise à un brillant avenir puisque

les plans pauvreté-précarité ont été régulièrement reconduits avant d'être finalement intégrés dans l'action permanente du ministère.

Cet apport de nouveaux moyens s'est traduit par l'ouverture d'une nouvelle ligne budgétaire¹¹ qui, gérée de façon déconcentrée par les DDASS, a permis de financer avec une grande souplesse les actions innovantes proposées par les associations telles que les accueils de jour, la mise en place de numéros uniques d'appel¹², les services d'accueil et d'orientation, les équipes mobiles (Samu sociaux),...

Du côté de l'hébergement, ce sont près de 38 000 places¹³ qui ont progressivement été créées dans ce cadre à travers des formules très diverses :

- des nuitées d'hôtel,
- des centres d'hébergement de nuit, parfois en dortoir, parfois plus individualisés,
- des centres fonctionnant toute la journée et hébergeant pour des durées parfois très courtes (quelques nuits), parfois proches de celles des CHR (le plus souvent de l'ordre de 6 mois renouvelables).

Ces nouvelles capacités d'hébergement fonctionnent dans un cadre beaucoup moins réglementé que les CHR : pas d'agrément en CROSM pour la structure, pas d'admission à l'aide sociale pour les ménages. En contrepartie, le financement apporté est généralement plus faible et ces structures sont plus fragiles puisque l'Etat se trouve beaucoup moins engagé à l'égard des gestionnaires.

Ces structures, administrativement désignées comme « centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale » sont plus couramment appelées centres d'hébergement d'urgence tandis que l'appellation hébergement d'insertion est employée pour les CHR.

¹⁰ Parce que mieux adaptée à certaines situations... ou faute d'offre d'hébergement classique disponible. Voir ch. 2-4-2.

¹¹ Aujourd'hui l'article 20 du chapitre 46-81 du budget tandis que les CHR sont financés à l'article 30.

¹² Mis en place dans certains départements avant le numéro national « 115 ».

¹³ Hors renforcement pendant la période hivernale et en tenant compte des places « d'urgence » destinées aux demandeurs d'asile, qui sont financées sur des lignes spécifiques.

En 1990, avec les premiers PLAI, apparaît la notion ambiguë de « logement d'insertion ».

Devant le constat des difficultés d'accès des ménages les plus pauvres aux logements PLA¹⁴ construits par les HLM, les pouvoirs publics ont mis en place en 1990 les PLA d'insertion (PLAI). Administrativement il s'agissait simplement d'une catégorie nouvelle de logements sociaux, caractérisés par des plafonds de ressources et des plafonds de loyers inférieurs à ceux de la production HLM ordinaire, réalisée en PLA. Le PLA d'insertion amènera à parler couramment de « logements d'insertion » et l'emploi de ce vocabulaire suscitera des interrogations de fond :

- S'il s'agit d'insertion, l'apport d'un logement peut-il suffire en lui-même ? Dans la pratique les logements PLAI seront fréquemment attribués à des ménages bénéficiant d'un accompagnement social financé par le FSL, sans cependant que cela revête un caractère systématique.
- Est-il normal que le locataire puisse rester durablement dans un logement d'insertion ? Dès lors que sa situation s'est améliorée, ne devrait-il pas laisser la place à un ménage plus en difficulté ? A cet argument on pouvait cependant répondre que si le locataire du PLAI bénéficie bien d'un différentiel de loyer par rapport au PLA, ce n'est pas forcément le cas par rapport à d'autres logements du parc HLM, attribués selon les plafonds de ressources de droit commun. On pouvait aussi faire valoir que le droit au maintien dans les lieux participe de l'insertion.

En 1994 le PLAI est supprimé au bénéfice des PLA très sociaux (PLATS), puis en 1997 des PLA à loyer minoré (PLALM). Ces deux produits sont comparables au PLAI en termes de loyer et de plafonds de ressources mais l'appellation, plus neutre, ne fait plus référence à l'insertion.

En 1999, le PLUS¹⁵ remplace le PLA : il présente l'avantage d'intégrer dans toute opération HLM la nécessité de diversifier les loyers : 30 % des logements de chaque opé-

ration doivent avoir des loyers inférieurs et être attribués à des ménages ne dépassant pas 60% des plafonds de ressources ordinaires¹⁶. Parallèlement un nouveau PLAI est mis en place. Le « I » signifie désormais « intégration » mais cette nouveauté n'évitera pas le recours, dans le langage des opérateurs et des associations, à la notion de logements d'insertion. L'usage de ces PLAI nouveaux est davantage ciblé que par le passé. Les logements sont destinés à des ménages qui cumulent la faiblesse des ressources avec d'autres difficultés sociales et la mise en place d'un accompagnement social est désormais la règle. Cependant ces logements sont toujours, a priori, des logements durables. Il faut néanmoins noter que les financements PLAI de 1^{ère} comme de 2^e génération (« insertion » et « intégration ») ont été très souvent utilisés pour financer des opérations de logements temporaires du fait du recours, soit à la location / sous-location, soit au statut de résidence sociale.

Créée en 1991, l'« aide au logement temporaire » va permettre le développement d'accueils très diversifiés.

L'aide au logement temporaire (ALT) vise à aider les associations qui développent des capacités d'accueil de courte durée pour des ménages en difficulté¹⁷. Les aides de droit commun (allocation logement et aide personnalisée au logement) ne sont en effet pas adaptées à ces situations : délai de constitution de dossier et de mobilisation de l'aide, mois de carence, non prise en compte des périodes de vacance des logements... L'ALT présente l'intérêt d'être une aide forfaitaire, attribuée au vu d'un projet social d'occupation et non remise en cause en fonction des fluctuations de l'occupation réelle.

L'ALT peut être accordée aussi bien pour des chambres dans des structures collectives que pour des logements. Elle est parfois également accordée pour des logements bénéficiant par ailleurs d'un financement du ministère des affaires sociales au titre de la ligne dite « urgence ». Environ 15 000 ménages sont en moyenne logés

14 Prêt locatif aidé.

15 Prêt locatif à usage social.

16 Ce qui correspond au plafond des anciens PLAI, PLATS et PLALM.

17 Loi 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses mesures d'ordre social.

grâce à cette aide dont la moitié dans des logements (généralement des studios) et la moitié dans des chambres.

En 1993, le ministère du logement ouvre une ligne budgétaire pour financer la création d'hébergement d'urgence et de logement temporaire.

Alors que la construction de CHRS relevait de subventions du ministère des affaires sociales, le ministère du logement a ouvert, en 1993, une ligne budgétaire, initialement dotée de 100 millions de francs, afin de contribuer au développement de l'offre d'hébergement d'urgence. Ce nouveau financement présente l'avantage d'une grande souplesse d'utilisation par rapport aux aides de droit commun que constituent les PLAI, l'ANAH ou encore la PALULOS. Il peut être mobilisé aussi bien pour des hébergements que pour des logements temporaires destinés à des personnes défavorisées dès lors que le financement dans le cadre du droit commun s'avère impossible ou inadapté. Le taux de subvention peut aller jusqu'à 50% de la dépense, laquelle peut concerner aussi bien l'acquisition avec ou sans travaux, que la réhabilitation de structures existantes, le cas échéant dans des locaux pris à bail, et même l'acquisition de fonds de commerce d'hôtels.

Les hôtels sociaux : un exemple d'innovation dans l'hébergement permise grâce à la souplesse du cadre de financement de l'urgence

Les « hôtels sociaux » sont, depuis 1995, explicitement cités parmi les structures subventionnables sur la ligne d'urgence. La circulaire du 9 mars 2000 du ministère du logement les définit ainsi :

« des structures offrant de réels espaces privatifs pour chaque famille ou individu avec des conditions décentes de confort et des équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à seulement quelques familles. Ces hôtels sociaux doivent permettre la création de places nouvelles rendues nécessaires par la disparition des

structures d'accueil non pérennes, par le desserrement d'établissements existants, ou par un besoin nouveau identifié par les plans cités précédemment. »

Il est même évoqué la possibilité de financer les dépenses d'« acquisition de fonds de commerce et/ou de murs d'hôtels vacants ou menacés de fermeture permettant soit d'éviter la disparition d'hôtels privés sociaux de fait, soit de créer une offre nouvelle d'hôtel commercial à vocation sociale ».

Du côté du ministère des affaires sociales, l'hôtel social ne correspond pas à une définition particulière. Le fonctionnement des structures qui se sont créées sous ce nom est généralement financé sur la ligne « 46-81-20 ». Chaque structure a son projet social propre et son mode de fonctionnement n'est pas nécessairement différent de celui de certains CHRS.

En juillet 1994, la loi impose des « plans départementaux pour l'hébergement d'urgence ».

En 1994, préoccupés de l'ampleur prise par le développement du nombre de sans-abris, des parlementaires déposent une proposition de loi¹⁸ qui vise à rendre obligatoire la création de structures d'hébergement d'urgence. Intégrée dans l'article 21 de la loi 94-624 du 21 juillet 1994 (loi « habitat »), ce texte impose aux préfets d'établir, au plus tard le 31 décembre 1994, un plan départemental pour l'hébergement d'urgence. Ce plan doit être établi à partir d'une analyse des besoins, en respectant toutefois des capacités minimales en fonction de la taille des agglomérations :

« La capacité à atteindre par bassin d'habitat est au minimum d'une place par tranche de 2 000 habitants des communes ou de leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement de 10 000 à 100 000 habitants et d'une place par tranche de 1 000 habitants des communes ou de leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement de plus de 100 000 habitants. »

Ni la loi ni la circulaire d'application¹⁹ ne spécifient ce

¹⁸ Proposition de loi instituant un hébergement d'urgence pour les personnes en situation de détresse présentée par Françoise HOSTALIER et 50 parlementaires.

¹⁹ Circulaire 94-66 du 3 août 1994 relative aux plans d'hébergement d'urgence des personnes sans abri.

qu'il faut entendre par « hébergement d'urgence », si ce n'est pour préciser que les locaux doivent présenter « des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine ».

En décembre 1994, la « résidence sociale » affirme le caractère temporaire d'une partie des logements-foyers et permet la création de nouvelles structures.

Trois décrets du 23 décembre 1994, explicités par une circulaire du 19 avril 1995, créent, au sein des logements-foyers, une catégorie particulière nommée « résidence sociale ». L'objectif est, soit par création de nouvelles structures, soit par transformation de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs existants, de dégager une offre de logements temporaires ouverts à des publics diversifiés et répondant à des exigences de qualité. La résidence-sociale *« vient compléter, si nécessaire, l'ensemble des structures collectives d'hébergement et de logement temporaire d'un bassin d'habitat »*.

La circulaire distingue clairement la résidence sociale :

- *d'une part du logement ordinaire : « Une résidence sociale n'est pas un immeuble ordinaire de logements. Elle s'en distingue par le statut d'occupation des logements. [...] Les résidents pourront trouver dans une résidence sociale :*
 - *une solution de logement temporaire avec une APL plus favorable que pour le logement*
 - *une aide à l'insertion vers le logement*
 - *éventuellement l'accès à des services collectifs et des prestations annexes au logement »*,
- *d'autre part de l'hébergement : « Une résidence sociale n'est pas un centre d'hébergement. En effet les résidents ne sont pas admis à l'aide sociale du fait de leur entrée dans la résidence sociale, l'accompagnement social s'exerce à travers une collaboration avec les intervenants sociaux, d'autres professionnels, ou des bénévoles locaux. »*

Les FTM²⁰ et FJT²¹ devaient se transformer en résidences sociales au fur et à mesure des programmes de réhabilitation ou de restructuration. Seuls parmi les logements-foyers, ceux qui accueillait des personnes âgées ou des personnes handicapées étaient destinés à garder leur ancien statut. Au 31 décembre 2003, environ 30% des FTM et des FJT étaient devenus des résidences sociales. On peut cependant s'interroger pour ces structures sur les objectifs initiaux de diversification des publics et du développement du caractère temporaire : les FTM ont en effet un taux de rotation souvent inférieur à celui du logement HLM ordinaire, qu'ils soient passés résidence sociale ou non.

Parallèlement cependant se sont créées des structures entièrement nouvelles (résidences sociales dites « ex nihilo ») qui, elles, se situent pleinement dans la logique de la circulaire. De même que les logements-relais ou ceux qui sont financés par l'ALT, ces résidences sociales participent d'une offre sociale permettant de fournir un toit et, le plus souvent, un accompagnement social, à des ménages en difficulté.

En 1995 le plan « Périssol » développe le « logement d'extrême urgence » et le « logement d'insertion ».

L'objectif du plan lancé en juin 1995 est la réalisation de 20 000 logements, dont 10 000 qualifiés d'« extrême urgence » et 10 000 d'« insertion ». Les textes relatifs à ce plan présentent l'intérêt de définir les termes employés. C'est d'abord la circulaire du 28 juin²² :

« Le plan d'urgence prévoit la réalisation de logements d'extrême d'urgence auxquels s'ajoutent par ailleurs des logements d'insertion. Ces dénominations ne correspondent ni à de nouveaux produits financiers, ni à des produits physiques spécifiques.

Les logements d'urgence sont destinés à l'accueil temporaire de personnes se trouvant ou menacées de se trouver à la rue, quelles qu'en soient les raisons (SDF, jeunes en errance, familles expulsées, femmes seules avec enfants...). Le terme de logement correspond à la nécessité

20 Foyers de travailleurs migrants.

21 Foyers de jeunes travailleurs.

22 Circulaire du 28 juin 1995 signée par MM. Pierre-André Périssol, Eric Raoult, Xavier Emmanuelli, relative au programme exceptionnel de logements d'extrême urgence.

de disposer d'une offre alternative aux structures d'hébergement collectif, parfois inadaptées à certains types de ménages, notamment les familles avec enfants. Ces logements d'urgence doivent rester mobilisables rapidement pour pouvoir accueillir immédiatement des ménages en rupture sociale brutale.

Toutefois le plan d'urgence inclut également la possibilité de créer ou de rénover des places de structures d'hébergement collectif, notamment dans les CHRS. »

On notera la nature de la distinction opérée entre logement et hébergement : l'hébergement est assimilé aux « structures d'hébergement collectif » tandis que la notion de logement renvoie à la cellule d'habitat de la famille. En décembre, une nouvelle circulaire vient préciser les conditions d'occupation respectives des logements d'urgence et d'insertion :

« Les logements d'urgence sont destinés à accueillir des personnes ou des familles sans domicile fixe ou brutalement confrontées à une absence de logement. Ils doivent leur permettre de séjourner selon les cas quelques semaines ou quelques mois dans un véritable logement, qui sera meublé pour répondre aux besoins essentiels des familles. [...] Ces logements ont généralement le statut de meublé ou de résidence sociale. [...]

Les logements d'insertion sont destinés à accueillir, pour quelques mois ou quelques semestres, des ménages ayant besoin d'un accompagnement social pour retrouver une situation et un logement plus stables. Ces logements pourront servir à faciliter la sortie d'hébergements ou de logements d'urgence.

Ces personnes auront, en général, un statut de sous-locataire ou de résident. [...] »

C'est donc principalement la durée de séjour qui distingue les catégories de logement « urgence » et « insertion » dans le plan Périssol.

Les objectifs quantitatifs du plan Périssol ont été atteints et même dépassés puisque entre juin 1995 et décembre 1996, 22 882 logements ou places d'urgence ou d'insertion ont été produites. Par contre la réalisation a souvent pris ses distances par rapport aux définitions de base : la plus grande partie des logements d'insertion ont été attribués de façon pérenne et non temporaire, une partie

importante des places d'urgence a été réalisée en hébergement collectif.

Le recours à la réquisition

L'emploi de la réquisition a contribué à l'atteinte des objectifs du plan « Périssol ». Mise en œuvre dès la fin 1994 sur deux immeubles parisiens, la procédure de réquisition de l'ordonnance de 1945 a été utilisée jusqu'en 1996 pour un total de plus de 1000 logements. Les ménages étaient logés avec un statut de « bénéficiaire » de la réquisition ouvrant droit à une occupation précaire. Cependant la grande majorité d'entre eux a pu être maintenue dans les lieux à l'issue de la période de réquisition, leurs immeubles ayant entre-temps été rachetés par des organismes HLM.

La loi de lutte contre l'exclusion de 1998 a créé un nouveau régime de réquisition, la réquisition avec attributaire, consentie au bénéfice d'une association et non plus directement d'un ménage. Elle prévoit également des durées plus longues, pouvant aller jusqu'à 12 ans afin de permettre l'amortissement des travaux. Cependant elle comporte de nombreuses restrictions : elle ne concerne que des logements détenus par des personnes morales et vacantes depuis plus de 18 mois et le propriétaire dispose d'un délai lui permettant d'éviter la réquisition en s'engageant à louer ou à entreprendre des travaux. Cette nouvelle procédure a néanmoins permis de réquisitionner 345 logements en 2001.

En 1997, pour sortir les grands exclus de la rue et de l'hébergement, sont créées les « pensions de famille », qui deviendront « maisons-relais » en 2002.

A partir du constat de l'inadéquation du logement ordinaire aux besoins de certains publics, en particulier de personnes ayant connu la rue et la grande exclusion, est née l'idée de pensions de famille, forme d'habitat offrant à la fois l'indépendance d'un petit logement entièrement autonome et la sécurité ainsi que la convivialité d'une vie

collective. L'appel à projet lancé par Xavier EMMANUELLI, Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence en avril 1997 a permis de réaliser un premier programme.

Les pensions de famille ont quitté l'échelle expérimentale en décembre 2002, avec la circulaire 2002-595 commune au Secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion et au Ministère de l'équipement et du logement, relative aux maisons-relais. Il s'agit de promouvoir des petites structures, d'une capacité moyenne de 25 places, et dont la cible est ainsi définie :

« des personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire. Les maisons-relais s'adressent de façon privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome. »

Ces structures nouvelles ont un lien évident avec le dispositif d'hébergement puisqu'elle visent à en faire sortir des personnes qui, jusqu'à présent, ne le pouvaient pas, la perspective du logement ordinaire ne leur étant pas adaptée. Pour autant, il s'agit bien d'un habitat durable et la circulaire le précise clairement :

« Il est important de rappeler que la maison-relais ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée, et offrant un cadre semi-collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social. »

On peut cependant regretter l'ambiguïté introduite :

- d'une part par la dénomination même de maisons-relais,
- d'autre part, par l'intégration des maisons-relais dans les résidences sociales, lesquelles sont, ainsi que nous l'avons vu, définies comme du logement temporaire.

Cette ambiguïté fait que les maisons-relais sont régulièrement citées parmi les structures de logement temporaire, voire même d'hébergement.

La création du 115 en 1997 et la loi de lutte contre les exclusions en 1998 organisent la « veille sociale ».

Le développement des besoins d'hébergement et la diversification des structures ont conduit à poser la question de la façon dont le dispositif s'organisait pour que toute personne en difficulté puisse effectivement obtenir une réponse adaptée à sa situation. Il n'était évidemment pas envisageable de laisser une personne en détresse faire elle-même le tour des structures afin de trouver celle qui, compte tenu de son projet social et de ses disponibilités, serait disposée à l'accueillir. Il n'est pas davantage souhaitable que les services sociaux de secteur passent une grande partie de leur temps à cette recherche (ce qui, malheureusement, reste souvent le cas).

C'est pourquoi, dès la fin des années 80, la ligne « 46-81-20 » du ministère des affaires sociales a financé des équipes chargées de l'accueil et de l'orientation des personnes en situation d'urgence. Elle a permis également la naissance des premières équipes mobiles, celles du Samu social de Paris qui, en 1993, s'est fixé comme mission d'aller au-devant des plus exclus.

Enfin après avoir contribué dans certains départements à la mise en place de numéros verts d'appel, elle permettra en 1997, la création d'un numéro vert national : le « 115 ».

Cette construction progressive d'un dispositif cohérent de réception des besoins d'urgence et de mobilisation des réponses va être structurée par la loi de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998. L'article 157 rend en effet obligatoire la mise en place dans l'ensemble des départements d'un dispositif de veille sociale chargé de :

- « 1° d'évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté ;
- 2° de proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie et d'organiser sans délai une mise en œuvre effective de cette réponse, notamment avec le concours des services publics ;

3° de tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département. »

La loi fait obligation aux structures d'hébergement de déclarer à ce service leurs places vacantes. Sont ici visées toutes les structures d'hébergement financées par le ministère des affaires sociales, qu'il s'agisse de CHRS ou des structures « non conventionnées ». Par contre les structures telles que les résidences sociales ou les logements-relais ne sont pas incluses dans le dispositif.

Dans le prolongement de la démarche engagée par la loi de lutte contre l'exclusion, le ministère de l'emploi et de la solidarité invitera en 1999 chaque préfet à mettre en place un « SAHI », schéma de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion.

En 2004 un référentiel du dispositif « accueil, hébergement, insertion » est élaboré sur l'initiative du Secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion.

La circulaire du 7 octobre 2003 a ouvert une démarche visant à redéfinir et labelliser les différentes prestations qui contribuent au dispositif. La circulaire structure le dispositif en 4 ensembles :

- le dispositif de l'accueil d'urgence, comprenant :
 - les Centres d'hébergement d'urgence,
 - le « 115 »,
 - les équipes mobiles de type « Samu social »,
 - les lieux d'accueil de jour ou de nuit ;
- les CHRS ;
- les maisons-relais, qualifiées d'« habitat alternatif » ;
- le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile.

Par ailleurs le plan « urgence hivernale » est renforcé. Il mobilise des moyens supplémentaires et notamment un renforcement des capacités d'accueil lorsque les données climatiques le nécessitent. A cette occasion est officialisé un partenariat avec Météo-France.

La démarche de labellisation a donné lieu à un groupe de travail associant les différents acteurs de l'urgence dont le rapport est en cours de finalisation : ce rapport contiendra à la fois une définition des grands principes qui régissent le dispositif et un référentiel des différents outils qui le composent.

Les définitions employées par l'administration

La diversification des dispositifs au cours des vingt dernières années s'est opérée grâce à des mesures prises tantôt du côté du ministère chargé de l'action sociale (les différentes structures d'hébergement financées sur la ligne 46-81-20..), tantôt du côté du ministère en charge du logement (l'ALT, les résidences sociales, le FSL, l'aide à la médiation locative, la ligne d'urgence..), et souvent des deux. Avant même que le gouvernement ne les rassemble au sein d'un grand ministère de la cohésion sociale, la coordination entre ces deux ministères, tant au niveau local qu'au niveau national s'est imposée comme une nécessité pour avancer dans la construction des réponses les mieux adaptées aux nouveaux besoins. Travailler ensemble suppose de parler le même langage, de désigner les mêmes produits avec les mêmes mots. C'est ce que font les deux administrations concernées : DGUHC²³ et DGAS²⁴.

I.2.1 - Un langage commun pour une action interministérielle

La classification effectuée par la DGUHC et la DGAS conduit à distinguer trois types de produits :

- l'hébergement d'urgence
- l'hébergement d'insertion
- le logement temporaire.

C'est le statut des occupants qui distingue le logement de l'hébergement.

La première distinction porte donc sur les notions de logement et d'hébergement.

- Dans le cas du logement, même temporaire, les occupants ont un statut d'occupation (bail ou autre titre tel que le contrat de résidence) avec garanties de maintien dans les lieux ; ils paient un loyer ou une redevance et bénéficient des aides personnelles au logement.
- Dans le cas de l'hébergement, il n'y a par contre aucun titre d'occupation ; une participation aux frais d'hébergement peut être demandée, mais elle est fixée en fonction des ressources et n'ouvre pas droit aux aides personnelles au logement ; les personnes hébergées n'ont pas droit au maintien dans les lieux.

Cette façon de différencier les deux notions est conforme à la distinction qui existait à l'origine du développement de ces dispositifs. A la différence du vocabulaire employé pour le plan Périissol, elle se fonde sur le statut juridique de l'occupant sans préjuger des caractéristiques physiques des locaux qui peuvent, dans le cas du logement comme dans celui de l'hébergement, être plus ou moins collectifs ou totalement individualisés.

La sélectivité ou non de l'hébergement et sa durée distinguent le secteur de l'insertion de celui de l'urgence.

La deuxième distinction est interne au secteur de l'hébergement uniquement et porte sur les notions d'urgence et d'insertion.

- L'hébergement d'urgence est défini comme un accueil inconditionnel, c'est à dire sans sélectivité des publics, et de courte durée.
- L'hébergement d'insertion se caractérise au contraire par la sélection du public accueilli, l'élaboration d'un projet d'insertion et un accueil de plus longue durée.

²³ Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction.

²⁴ Direction générale de l'action sociale.

A partir de ces critères, l'administration répertorie les différentes structures comme indiqué dans le tableau figurant sur la page 22.

1.2.2 - Les limites de ces définitions

La distinction hébergement / logement ne tranche pas les frontières budgétaires entre les deux administrations concernées.

Si ces définitions ont le mérite de rendre compte des différents produits existants, il faut noter que la classification qu'elles opèrent ne dessine pas clairement les frontières de responsabilité budgétaire : la distinction fondamentale entre logement et hébergement n'empêche pas le financement par le ministère des affaires sociales de structures classées « logement », ni celui par le ministère du logement de structures classées « hébergement », ni les financements croisés. On notera ainsi à titre d'exemple pour les résidences sociales, qu'une aide à la gestion est apportée par le budget des affaires sociales tandis que l'accompagnement social est fréquemment financé par les FSL, qui sont alimentés jusque fin 2004 par le budget du logement²⁵...

L'existence de ces financements croisés n'est pas à regretter car elle résulte de l'imagination et de l'implication qui ont prévalu depuis vingt ans tant du côté des ministres du logement et de leur administration, que du côté de leurs homologues des affaires sociales. Le regroupement opéré au niveau politique par la création d'un grand ministère de la cohésion sociale est aujourd'hui de nature à renforcer la mise en cohérence de leurs interventions : c'est ainsi que l'une des mesures prise par le CILE²⁶ au mois de juillet 2004 consiste à regrouper au sein du budget des Affaires sociales les crédits de fonctionnement des structures d'hébergement d'urgence, et donc à y rattacher les crédits de l'ALT.

Entre hébergement d'insertion et hébergement d'urgence, les définitions budgétaires contredisent les définitions opérationnelles.

Sans valider l'usage qui est fait des mots « urgence » et « insertion », on ne peut que constater que la distinction opérée entre les deux types d'hébergements correspond à une logique qui a du sens. Elle dessine un dispositif qui serait articulé sur deux niveaux complémentaires :

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

Malheureusement, cette logique est contredite lorsque le ministère des affaires sociales utilise l'expression d'urgence pour désigner tout l'hébergement financé sur l'article 46-81-20 et celle d'insertion pour désigner tout l'hébergement financé sur l'article 46-81-30. En effet seule une partie des structures de la ligne dite d'urgence correspond aux critères de non-sélectivité et de courte durée. De même il faut noter que les CHRS, financés pour toute leur activité sur la ligne d'insertion, font aussi de l'urgence. Ils en ont même l'obligation et beaucoup réservent des lits pour un accueil de courte durée sur orientation du 115.

Lorsque le ministère procède à une comptabilisation, c'est toujours la logique de la classification budgétaire de la structure qui l'emporte sur la logique opérationnelle.

Le classement des structures est en décalage par rapport au vécu des ménages concernés.

Les différences le plus fortement ressenties par les personnes accueillies ne correspondent pas toujours aux distinguos théoriques ou administratifs. Si la durée du séjour constitue effectivement un élément important

²⁵ Les FSL sont décentralisés aux départements à compter du 1er janvier 2005 (loi 2004-809 du 13 août 2004).

²⁶ Comité interministériel de lutte contre l'exclusion.

parce qu'il procure une plus ou moins grande sécurisation pour la personne hébergée, il n'est pas certain que le statut juridique soit vécu comme le premier élément de distinction entre deux types d'accueil. Pour une jeune femme admise en CHRS avec son enfant, les caractéristiques physiques de l'hébergement proposé – en structure collective ou dans un appartement ordinaire administrativement rattaché au CHRS – sont également essentielles³³. Il faut d'ailleurs noter que certains CHRS recourent également à la sous-location pour compléter leur capacité d'accueil : ils assurent alors un accueil selon les deux formules juridiques : hébergement et logement. La réalité vécue par les ménages « hébergés » ou « logés » est-elle très différente ?

Les définitions employées induisent une approche restrictive du dispositif d'hébergement.

On comptabilise généralement les capacités du dispositif en se limitant à l'hébergement d'urgence et l'hébergement d'insertion³⁴. Ce faisant on ne prend pas en compte les capacités offertes par les logements en sous-location ou les résidences sociales. On peut d'ailleurs noter qu'en termes de programmation et de pilotage local, l'hébergement renvoie au SAHI³⁵ tandis que le logement temporaire est du ressort du PDALPD³⁶.

Certes il ne serait pas pertinent de comptabiliser purement et simplement tout le logement temporaire, notamment au niveau des résidences sociales. Cependant une partie de ces capacités d'accueil, lorsqu'elles sont réellement temporaires et associées à un accompagnement social, participe réellement de l'offre d'accueil de ménages en difficulté. C'est le cas en particulier de la plupart des résidences sociales créées « ex nihilo ».

On doit cependant relever qu'une évolution est en cours puisqu'une partie des places de résidences sociales a été intégrée dans les calculs qui ont conduit à afficher un objectif de 100 000 places dans le cadre du plan de cohésion sociale³⁷. Par ailleurs la loi du 13 août 2004³⁸ a introduit l'hébergement dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés au niveau de l'intercommunalité, ce qui va dans le sens d'une vision plus globale.

33 Ce qui ne signifie pas que l'une des formules soit systématiquement privilégiée par les personnes accueillies.

34 C'est le cas de l'état des lieux établi par le cabinet « Cap Gémini » pour le Secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité² et à l'exclusion sociale en juin 2003.

35 Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

36 Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

37 Mais ces tableaux comptabilisent également les maisons-relais qui, bien qu'elle bénéficient d'une aide au fonctionnement du ministère des affaires sociales, ne relèvent ni de l'hébergement, ni du logement temporaire.

38 Loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Classification et mode de financement des structures d'accueil selon les critères utilisés par l'administration

type de structure	financements d'Etat mobilisables	
	investissement	fonctionnement

hébergement d'urgence

Accueil de jour	Social 46-81-20	Social 46-81-20 (46-81-30 si assuré par un CHRS)
Hôtel tous publics		Social 46-81-20
Hôtel demandeurs d'asile		Social 46-81-60
Centre d'hébergement d'urgence (CHU)	Logement 65-48-10	Social 46-81-20 Logement 45-60-20 (ALT ²⁷)
Centre d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile	Logement 65-48-10	Social 46-81-40

hébergement d'insertion

CHRS	Social 66-20-40 Logement 65-48-10 pour les travaux de mise aux normes et de sécurité incendie	Social 46-81-30
CADA et CPH ²⁸	idem CHRS	Social 46-81-60
Hôtel social	Logement 65-48-10	Logement 45-60-20 (ALT) Social 46-81-20

logement temporaire

Résidence sociale	Logement PLAI ²⁹	Social : 46-81-20, à travers l'AGLS ³⁰ Logement FSL ³¹
Sous-location		Logement AML ³² Logement FSL
Maison-relais	Logement PLAI	Social 46-81-20 pour le couple d'hôtes

Remarque : la classification qui résulte de ce tableau n'engage pas le Haut Comité.

27 L'aide au logement temporaire est en fait financée par le FNAL, grâce à une contribution spécifique de l'Etat.

28 Centre d'accueil pour demandeurs d'asile et centres provisoires d'hébergement (pour les demandeurs d'asile ayant obtenu le titre de réfugié) : ces structures sont juridiquement des CHRS.

29 Prêt locatif aidé d'intégration.

30 Aide à la gestion locative sociale.

31 Fonds de solidarité logement : à partir du 1er janvier 2005, le FSL sera décentralisé et ne sera donc plus financé par l'Etat.

32 Aide à la médiation locative, également décentralisée au 1er janvier 2005.

Quelles définitions pour quel dispositif d'hébergement d'urgence?

La diversification des formules visant à proposer un accueil aux personnes à la rue ou menacées de l'être, qui s'est faite en réponse à des besoins croissants, s'est accompagnée d'un brouillage du vocabulaire : logement ou hébergement, urgence ou insertion, au gré des utilisations qui en étaient faites, les mots ont parfois subi une déformation ou une réduction de leur signification.

C'est pourquoi il est nécessaire de repartir des concepts pour mieux appréhender ce que doit être le dispositif d'hébergement d'urgence, qu'il s'agisse de ses missions, de son périmètre, de son mode de fonctionnement ou de ses moyens.

I.3.1 - L'insertion est la finalité et la démarche même de toute intervention sociale

Le terme d'insertion est employé pour caractériser une partie des capacités d'hébergement : tantôt uniquement les CHRS si l'on se réfère à la définition budgétaire, tantôt toutes les structures d'accueil sélectif et de longue durée.

Or le concept d'insertion a un sens à la fois très large et très exigeant. Il définit toute l'action sociale.

Finalité de l'action sociale, l'insertion relève à la fois d'un travail pédagogique et de l'accès aux droits.

Le concept d'insertion s'est progressivement imposé depuis vingt ans dans l'action sociale : on l'utilise à la fois pour définir l'objectif poursuivi par les diverses interventions

sociales et pour qualifier la démarche même employée pour y parvenir. Pourtant, et bien qu'il soit couramment employé dans des textes législatifs ou réglementaires, il n'en existe pas de définition officielle. Probablement est-ce mieux ainsi car une définition risquerait de marquer un public et d'enfermer les actions dans un cadre rigide. On peut cependant, à partir du mot même et de la façon dont il est employé par les acteurs de l'action sociale, esquisser quelques éléments de définition.

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

C'est pourquoi lorsqu'elle désigne la démarche de l'intervention sociale, l'insertion recouvre à la fois un travail pédagogique visant à rendre la personne plus autonome, et des actions de soutien visant à lui permettre d'accéder à ses droits. Ce double niveau est particulièrement présent dans l'action menée par les associations et l'ensemble des intervenants sociaux en matière d'insertion par le logement. Une partie croissante du travail n'est pas tournée vers les personnes elles-mêmes mais vers les différents acteurs du logement (bailleurs, réservataires, préfecture...) pour plaider les dossiers et faire valoir le droit au logement.

De l'adaptation à l'insertion

Lors de la création des CHRS en 1954, l'adaptation sociale ou la réadaptation désignait le but de leur travail mais aussi, plus largement, de tout travail social. C'était l'époque des « trente glorieuses », où le chômage était marginal et où beaucoup d'entreprises étaient preneuses de main-d'œuvre non qualifiée. Les personnes sans ressources étaient considérées comme des « handicapés sociaux » ou des « inadaptés » qu'il s'agissait d'aider par un travail éducatif à accéder à l'emploi, pourvoyeur normal de ressources et d'un statut social pour toute personne valide et en âge de travailler. L'emploi, droit et devoir qui figure dans le préambule de la Constitution, ouvre l'accès à des ressources, à une protection sociale et au logement.

La notion d'insertion, apparue dans les années 80 (bien que la réinsertion n'ait remplacé la réadaptation dans l'intitulé des CHRS qu'en 1998) prend en compte l'évolution de la société et la précarisation générée par le nouveau contexte économique. Sur le fond l'objectif est toujours le même : il s'agit de permettre à une personne d'accéder à des moyens d'existence et de trouver sa place dans la société. Mais le contexte dans lequel elle s'inscrit a changé : le chômage et l'emploi précaire se sont développés ; dans le domaine du logement, les discriminations se font sentir, y compris à l'encontre de personnes qui sont salariées. Ceci conduit à porter un autre regard sur les personnes en difficulté, désormais plus diverses : leurs difficultés, leur exclusion ne résultent pas uniquement de leur inadaptation à la société, elle découle également des processus d'exclusion produits par le développement économique et l'évolution sociétale. Il y a certes toujours des individus plus ou moins forts, plus ou moins bien armés, et donc plus ou moins « adaptés » pour se faire une place dans la société, mais il y a aussi le fait d'une société qui tend à rejeter une partie de ses membres.

C'est cette reconnaissance d'une responsabilité de la société dans l'exclusion qui conduira à créer de nouveaux droits tels que celui à un revenu minimum ou à une couverture maladie universelle... et à affirmer le droit au logement.

Dans sa dimension « logement », l'insertion ne peut se définir que par les critères du droit au logement.

Le logement représente une dimension majeure de l'insertion, à la fois en lui-même et en tant que condition de l'insertion dans d'autres domaines tels que l'activité professionnelle ou l'accès à la citoyenneté par exemple. Le but du travail social mené pour aider une personne à l'insertion en matière de logement ne peut évidemment pas être en retrait du droit au logement, tel qu'il est défini par la loi. Il renvoie donc à l'accès à un logement décent et indépendant.

1.3.2 - L'urgence est une méthode pour sortir de l'urgence.

De même que le mot d'insertion, celui d'urgence est utilisé pour désigner une catégorie de l'hébergement, avec sa définition budgétaire (le « 46-81-20 ») et sa définition opérationnelle : accueil inconditionnel et de courte durée. Il renvoie aussi couramment aux outils de la veille sociale (également financés sur le « 46-81-20 »). Mais on l'emploie parfois pour désigner l'ensemble du dispositif.

Pour tenter de définir le concept de l'urgence dans le domaine social, il faut distinguer les deux niveaux qu'elle recouvre : la situation d'urgence et l'intervention d'urgence, autrement dit le besoin et la réponse à ce besoin.

Une situation d'urgence sociale est une situation de danger.

La situation d'urgence sociale peut se définir par le danger encouru par une personne ou une famille. Une telle situation ne souffre pas d'attente : elle nécessite, « d'urgence », une intervention, faute de quoi elle entraînera des conséquences graves.

En matière de logement, le principal danger est de ne plus avoir de toit, mais il n'est pas le seul : il existe aussi des conditions dangereuses d'habitat. L'arrêté de péril définit par exemple une situation d'urgence qui entraîne si nécessaire la réalisation de travaux d'office et le relogement des occupants. La présence de peintures au plomb dégradées crée également une situation d'urgence pour une famille avec de jeunes enfants : elle débouchera sur une procédure de travaux d'urgence. Il existe également des procédures en matière d'insalubrité. Malheureusement toutes les situations dangereuses n'ouvrent pas droit à des procédures d'urgence : bien que le fait de vivre dans des conditions de surpeuplement accentué fasse courir à une famille des risques évidents, tant au niveau physique (l'espace confiné favorisant certaines pathologies), qu'au niveau psychologique et plus largement pour l'épanouissement, le développement affectif et la capacité à mener une scolarité des enfants, une telle situation ne débouche sur aucune procédure d'urgence.

On peut distinguer deux catégories parmi les situations d'urgence :

- la situation d'urgence de rupture : le ménage ou la personne se retrouve brutalement sans logement ; il peut s'agir d'un ménage expulsé, d'un jeune mis à la porte suite à un conflit familial, d'une femme victime de violence conjugale, de l'arrivée sur le territoire d'un demandeur d'asile...
- la situation d'urgence installée : la personne est en danger depuis un temps indéterminé ; peut-être s'est-elle trouvée auparavant confrontée à une situation de rupture face à laquelle aucune réponse adaptée n'a été apportée et elle continue d'en subir les conséquences (ex : les sans-abris), ou bien sa situation s'est dégradée progressivement et a atteint un point critique mettant gravement en danger sa santé physique et psychique (ex : un ménage dont le logement s'est dégradé, ou dont le surpeuplement s'est accru avec l'agrandissement de la famille).

Les situations « installées » ne sont pas moins urgentes que les autres car elles correspondent à un danger tout aussi réel.

Immédiate et inconditionnelle, l'intervention d'urgence sociale ne peut pas se limiter à la mise à l'abri.

L'intervention d'urgence relève de l'assistance à personne en danger. A ce titre elle doit être immédiate et inconditionnelle. Il s'agit d'empêcher l'irréparable (la mort, la détérioration irréversible de la santé, l'entrée ou l'enfoncement dans un processus de désocialisation...). Pour des personnes dont la situation d'urgence relève du logement, cela passe d'abord par la mise à l'abri dans un lieu décent et protecteur.

Cependant l'intervention d'urgence sociale peut-elle se limiter à cette mise à l'abri ? L'urgence sociale n'est pas l'urgence de sinistre : lorsque des personnes sont à la rue en raison d'un incendie ou d'une inondation, on peut évidemment dire que le danger qu'ils encourent est uniquement lié à l'absence d'abri : ils ont besoin qu'on leur en procure un de façon immédiate et pour un temps limité mais ils sont par ailleurs aptes à sortir ensuite de cette situation de danger. Il n'en va pas de même pour les personnes en difficulté sociale qui constituent la cible du dispositif d'hébergement social.

Dès lors que l'hébergement s'inscrit dans une action sociale, il ne peut pas se limiter à une intervention de type « gestion de crise ». On oppose parfois à ce raisonnement le fait que certaines personnes seraient inaptes à l'insertion sociale. S'il est juste de dire que certaines ne demandent pas autre chose qu'un abri, que d'autres n'expriment même pas cette demande³⁹, peut-on pour autant renoncer à leur proposer une perspective d'insertion ? Les exemples sont là pour montrer qu'il est possible à de grands exclus de sortir de la rue et de retrouver une place digne dans la société.

³⁹ C'est ce qui justifie le travail des équipes mobiles qui vont à leur rencontre.

Encore faut-il accepter qu'il n'y a pas un modèle unique d'insertion, ni dans sa finalité (le type d'habitat, le mode d'activité, le niveau de l'autonomie...) ni dans les chemins empruntés pour y parvenir. Il faut aussi admettre les échecs : l'obligation de résultat est difficilement envisageable pour une insertion sociale, mais l'obligation d'agir s'impose sans exception. L'intervention d'urgence sociale ne doit pas oublier qu'elle est une intervention sociale et qu'à ce titre elle se situe dans une perspective d'insertion.

L'intervention d'urgence sociale est une voie d'entrée dans une prise en charge d'insertion.

Opposer hébergement d'insertion et hébergement d'urgence reviendrait à admettre l'existence de deux dispositifs avec deux finalités distinctes. En réalité l'insertion est la perspective de l'ensemble du dispositif tandis que l'urgence définit une voie d'entrée dans ce dispositif. Cette conception dans laquelle « l'urgence est une méthode pour sortir de l'urgence », rejoint celle qui s'applique dans le domaine médical.

La gestion de l'urgence médicale

En matière médicale, il s'agit de soigner sans délai les malades ou accidentés, le cas échéant en allant au-devant d'eux s'ils ne sont pas en état de se déplacer (SAMU). L'urgence médicale est une filière d'accès prioritaire, inconditionnelle, immédiate. Sauf dans le cas où les soins prodigués au titre de l'urgence s'avèrent suffisants pour assurer la guérison, elle débouche sur les soins de droit commun (hôpital, soins par la médecine de ville...). Le traitement d'urgence est aussi professionnel et de même qualité que le traitement hors urgence.

C'est donc l'ensemble du dispositif qui doit être organisé pour répondre à l'urgence. L'existence de différents types de structures n'est pas ici mise en cause car elle est utile, mais il importe que chacune d'elles prenne en compte à la fois les exigences de l'urgence et celles de l'insertion.

Un premier niveau d'hébergement accueillant sur des courtes durées a un sens s'il est effectivement un sas qui assure un travail social orientant les personnes vers des structures de plus longue durée. Il n'en a plus, du point de vue de l'urgence sociale telle que nous la définissons, s'il n'offre à certaines personnes que la perspective du retour à la rue ou à l'errance entre des centres de même nature.

De même la sélectivité des structures d'accueil de longue durée a-t-elle un sens si elle permet d'adapter le travail d'insertion à la spécificité des ménages. Mais elle n'est pas acceptable si elle conduit à fermer les portes de toutes les structures de longue durée à une catégorie de personnes en difficulté : une structure peut être sélective, le dispositif ne peut pas l'être.

L'urgence justifie des mesures d'exception à toutes les étapes du dispositif d'hébergement.

Dès lors que l'intervention d'urgence découle d'une situation de danger, elle impose que les moyens nécessaires soient dégagés sans attendre pour assurer effectivement la protection de la personne en détresse. Cette règle est appliquée face aux situations de catastrophe naturelle : il existe même des plans, les plans « Orsec », qui anticipent et organisent la façon dont ces moyens exceptionnels pourront être mobilisés. Il doit en aller de même lorsque l'état de catastrophe vécu par certaines personnes a des causes sociales : l'urgence impose qu'une personne responsable – en l'occurrence le préfet – dispose de droits de priorité, de prérogatives et soit en capacité de mobiliser à chaque fois que nécessaire des locaux, des moyens matériels et financiers exceptionnels.

Mais la capacité du dispositif à accueillir dans l'urgence ne pourra être maintenue que s'il dispose également des moyens prioritaires pour assurer la sortie du dispositif.

1.3.3 - L'hébergement intègre toute l'offre sociale d'accueil temporaire.

Si les mots de logement et d'hébergement ne tracent plus une frontière étanche entre les interventions respectives des ministères en charge du logement et de l'action sociale, ils continuent à distinguer ce qui relève du dispositif de veille sociale et de la programmation des SAH⁴⁰ de ce qui n'en relève pas.

C'est pour cette raison que la définition donnée au mot hébergement revêt un caractère essentiel.

L'hébergement social est temporaire et destiné à des personnes en difficulté.

Il ne s'agit évidemment pas de nier les différences qui existent entre les multiples formules qui ont été développées pour accueillir des ménages en difficulté. Mais si une classification interne est possible, il est d'abord nécessaire de tracer la frontière extérieure de l'ensemble du dispositif sur lequel porte notre réflexion : quelles sont les formes d'accueil qui en font partie et celles qui sont en dehors ?

Deux conditions nous paraissent désigner les structures qui participent d'une offre sociale d'hébergement :

- 1°) être destinées à des personnes en situation de difficulté sociale,
- 2°) leur fournir un habitat de façon temporaire.

La première condition distingue l'hébergement social de toute autre forme d'hébergement. L'hébergement social est destiné à des personnes qui n'ont pas d'autre moyen de se loger : il renvoie donc à la démarche d'insertion sociale et à des situations d'urgence.

La deuxième condition opère une distinction entre habitat durable et habitat temporaire qui est essentielle à la fois pour les personnes elles-mêmes et pour les pouvoirs publics. Pour les personnes concernées, il s'agit d'une diffé-

rence fortement ressentie : est-ce que j'ai le droit de rester si je le veux (en tous cas dans les conditions du « droit commun ») ou est-ce qu'il m'est donné une échéance, plus ou moins rapprochée, au terme de laquelle je devrais être parti ? Est-ce que je suis toujours à la recherche d'un logement ou est-ce que cette quête est désormais derrière moi ?

C'est aussi une différence fondamentale pour les pouvoirs publics : selon que la personne sera logée de façon temporaire ou durable, la collectivité conservera ou non une responsabilité à son égard par rapport à la mise en œuvre du droit au logement.

Le logement durable peut prendre des formes diverses.

Dès lors que le critère de la durabilité doit tracer la limite du dispositif d'hébergement, il convient de l'appliquer avec rigueur en acceptant la diversité des formes que peut prendre l'habitat durable.

La maison-relais est une forme d'habitat durable et ne constitue donc pas de l'hébergement. Elle n'a pas vocation à faire partie du dispositif d'hébergement d'urgence mais elle en constitue, au contraire, une voie de sortie. Le fait que l'Etat apporte une aide au fonctionnement de cet habitat particulier justifie certainement que les maisons-relais soient inscrites dans les objectifs et les bilans d'une action de lutte contre l'exclusion. Le fait que l'existence de maisons-relais conditionne pour certaines personnes la sortie de l'urgence justifie qu'on porte un intérêt tout particulier à leur développement. Cependant le vocabulaire doit être manié avec rigueur car il induit des classifications qui peuvent être perverses : si la maison-relais fait partie de l'hébergement, elle représente des capacités d'accueil qui doivent se renouveler par de la rotation. Elle constitue une étape, peut-être plus longue que les centres d'hébergement ordinaires, mais une étape pour une population que l'on ne considérera comme inséré que si elle accède à un logement ordinaire. Si elle fait partie du logement durable, elle porte en elle-même l'idée que l'insertion peut présenter des visages divers. Si elle fait partie du

40 Schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

logement durable, cela signifie que les pouvoirs publics acceptent que, compte tenu des besoins spécifiques de certaine population⁴¹, une aide au fonctionnement d'un habitat adapté soit apportée de façon pérenne⁴².

De même convient-il de ne pas confondre l'habitat temporaire et l'habitat « accompagné ». Grâce aux plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, beaucoup de formes d'aide à l'accès au logement durable ont été développées. Le fait de bénéficier d'une garantie, d'un accompagnement social lié au logement ou d'une forme particulière de médiation (telle que celle des AIVS⁴³ par exemple) ne définit pas de l'hébergement dès lors que la personne est logée de façon durable. Nous avons évoqué en début de ce rapport les « baux glissants » qui, bien que juridiquement temporaires, sont en réalité à ranger du côté de l'habitat durable accompagné, la sous-location étant dans ce cas utilisée comme une forme de garantie.

Le dispositif d'hébergement doit intégrer toutes les formes d'hébergement dans leur diversité.

C'est donc la totalité des structures qui procurent, pour un temps limité, un toit à des personnes en difficulté, qui a vocation à être intégrée dans le dispositif d'hébergement.

Notre définition inclut évidemment toutes les structures qui sont financées par le ministère de l'action sociale au titre de l'hébergement dit d'urgence et de l'hébergement dit d'insertion, à la seule exception des maisons-relais. Elle intègre également une partie de ce que le ministère du logement dénomme logement temporaire, à savoir :

- la sous-location, dès lors qu'elle prend la forme de « logements-relais » et non de baux glissants,
- une partie des résidences sociales : la classification de ces structures doit être traitée au cas par cas : le fait pour un logement-foyer d'avoir été rebaptisé « résidence sociale » n'en fait pas un hébergement disponible pour

l'accueil de ménages en difficulté, mais une partie des anciens foyers de jeunes travailleurs et anciens foyers de travailleurs migrants peut répondre à ces critères, de même que la plupart des résidences sociales créées « ex nihilo ».

Au-delà de leurs différences quant aux projets sociaux, aux modalités juridiques et physiques de l'accueil, ou à l'importance des moyens dont elles disposent, toutes ces structures participent d'une même offre d'hébergement social qui doit être gérée et organisée en tant que telle. Elles se répartissent l'accueil parfois en fonction des caractéristiques des populations, parfois selon une logique de « parcours résidentiel » mais aussi tout simplement en fonction des disponibilités qui existent au moment où s'exprime un besoin d'hébergement. Elles composent une gamme de formules qui doit s'inscrire à l'intérieur d'un tout qui est le dispositif d'hébergement destiné aux personnes en difficulté.

I.3.4 - Le dispositif d'hébergement d'urgence a pour mission d'assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion.

Nous avons vu que l'urgence et l'insertion caractérisent l'une et l'autre un dispositif d'hébergement qui doit intégrer toutes les capacités d'accueil temporaire destinées à des personnes en difficulté sociale.

On peut donc aussi bien qualifier ce dispositif d'« hébergement d'insertion » que d'« hébergement d'urgence ». Nous utiliserons de préférence la formule « hébergement d'urgence » d'une part parce qu'elle est déjà employée dans des textes et discours officiels pour désigner l'en-

41 On peut ici parler de handicaps sociaux, mais aussi des handicaps psychiques pour beaucoup de personnes.

42 Actuellement l'aide destinée au financement du couple d'hôtes dans les maisons-relais est financée sur la ligne 81-20, dite d'urgence.

43 Agences immobilières à vocation sociale.

semble du dispositif, et d'autre part parce que la référence permanente à l'urgence porte en elle l'impérieuse nécessité d'agir.

Nous ne l'utiliserons que dans cette acception et nous préconisons l'abandon des mots d'urgence et d'insertion lorsqu'il s'agit de désigner deux sous-catégories du dispositif car nous ne voulons pas risquer de laisser entendre que l'une des catégories puisse ne pas se préoccuper d'insertion tandis que l'autre ne serait pas concernée par l'urgence⁴⁴.

Car la mission qui est attendue du dispositif dont traite ce rapport consiste à assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion.

44 On peut parler d'hébergement de courte ou de longue durée, ou encore de premier et de deuxième niveau.

L'état du dispositif d'hébergement d'urgence face au défi de l'exclusion

Si, au cours des vingt dernières années, l'initiative militante et l'action des pouvoirs publics ont permis de développer de nouveaux outils d'accueil et d'hébergement social, c'est en réponse à des besoins nouveaux nés des évolutions sociétales : emploi devenu rare pour tous et presque inaccessible aux personnes sans qualification, multiplication des ruptures familiales, urbanisation de la pauvreté, immigration, ségrégation urbaine, discrimination...

L'augmentation de la richesse globale sous l'effet du développement économique rend d'autant plus insupportables les processus d'exclusion qui, au-delà des souffrances individuelles, portent atteinte à la cohésion de la société. C'est pourquoi on ne peut se satisfaire d'enregistrer la création de nouvelles places

d'hébergement et l'augmentation des budgets. La question posée au dispositif d'hébergement est de savoir s'il est effectivement un filet de protection efficace, garantissant à toute personne en détresse, dans l'urgence, à la fois un toit et une aide à l'insertion.

C'est au regard de ces principes dégagés dans le précédent chapitre que nous examinerons ci-après le fonctionnement actuel du dispositif d'hébergement. Des efforts considérables ont été réalisés par l'Etat comme par l'ensemble des acteurs et il ne s'agit pas de les minimiser. Il convient cependant d'en situer les limites et les insuffisances, qu'elles résident dans les moyens alloués ou dans les règles d'organisation, afin d'être ensuite en mesure de dégager les propositions visant à poursuivre une construction encore loin d'être achevée.

Un dispositif qui reste en cours de structuration

Les structures d'hébergement se sont d'abord créées à partir de projets ponctuels, portés par des acteurs locaux – le plus souvent associatifs – sur un territoire et en faveur d'un public donné. L'Etat agréait ou n'agréait pas, finançait ou ne finançait pas. Petit à petit cependant, à mesure que se développaient les situations d'urgence sociale, une exigence nouvelle s'est imposée : celle de la construction d'un dispositif cohérent permettant de répondre à l'ensemble des besoins sur l'ensemble du territoire. Les premiers schémas d'organisation concernaient uniquement les CHRS et ont été mis en place en 1991. Mais c'est la loi de lutte contre les exclusions de 1998 qui, en fixant le cadre de la veille sociale, a clairement engagé l'Etat à opérer, avec ses partenaires, cette structuration du dispositif d'hébergement d'urgence.

2.1.1 - Les dispositifs départementaux sont en place mais leur pilotage est insuffisant.

La veille sociale doit permettre de passer d'une logique d'établissement à une logique de dispositif.

Un dispositif d'urgence sociale ne peut répondre à sa vocation que s'il s'organise à partir des besoins. Pendant très longtemps, on a fonctionné dans une logique d'établissement : une place se libérait dans tel CHRS et il s'agissait de l'attribuer à la personne correspondant le mieux à son projet social. La logique d'un dispositif d'hé-

bergement est inverse : une personne est à la rue ou en situation de s'y retrouver et il convient de rechercher une place disponible pour l'accueillir.

Pour cela il faut d'abord que le dispositif se soit mis en mesure de recevoir l'expression de tous les besoins, que ceux-ci fassent l'objet d'une demande exprimée ou non, puis de coordonner les moyens de réponse. C'est pour cette raison que la loi de 1998 a demandé aux préfets d'organiser la veille sociale dans chacun des départements. Le schéma de principe est simple :

- un service d'accueil et d'orientation est chargé d'orienter les personnes en détresse vers les réponses adaptées ; sa vocation, comme celle du dispositif, va au-delà des seuls besoins d'hébergement puisqu'elle concerne l'ensemble des situations d'urgence ;
- ce service reçoit les appels provenant d'un numéro de téléphone gratuit destiné aux personnes en détresse ainsi qu'aux intervenants sociaux et aux particuliers⁴⁵ ;
- des équipes mobiles peuvent être mises en place pour aller au devant des personnes les plus marginalisées qui, pour diverses raisons, ne sont pas en mesure d'exprimer une demande ;
- obligation est faite aux structures d'hébergement de signaler leurs places libres afin de mettre le service en situation d'orienter effectivement toute personne à la rue vers une offre d'hébergement.

Ainsi organisée, la veille sociale doit constituer la clef de voûte du dispositif. Elle doit être à la fois le lieu de centralisation de la demande et celui à partir duquel s'organise la cohérence de l'intervention des différentes composantes du dispositif.

⁴⁵ 74% des appels proviennent des usagers, 14% des intervenants sociaux, 4% des services publics et 8% de particuliers – source FNARS Observatoire national du 115.

La généralisation du 115 et le développement des équipes mobiles ont développé le recueil de la demande.

Dans son bilan de l'application de la loi de lutte contre l'exclusion établi en 2003, l'IGAS⁴⁶ constate que tous les départements métropolitains sont dotés d'un 115, et que les SAMU sociaux se sont considérablement développés : *“ Les SAMU sociaux se sont multipliés dans les départements dont l'urbanisation attire une population de passage ou sans domicile et justifie une démarche consistant à aller vers des personnes qui, d'elles-mêmes, ne s'adressent pas aux services ou lieux fixes d'accueil. Ces équipes mobiles sont actuellement au nombre de 80 (au minimum, car toutes les équipes pratiquant la maraude ne sont pas répertoriées comme SAMU sociaux). En 2000, il en existait 50. Désormais, 59 départements disposent de ce service. La moitié environ de ces équipes sont gérées par la Croix Rouge Française. Les équipes professionnelles sont rares. Elles fonctionnent plutôt à base de bénévoles comme c'est le cas à la Croix Rouge Française où le nombre de bénévoles est considérable.”*

Il est évidemment réjouissant de voir que de nombreux bénévoles choisissent de s'engager en faveur des personnes les plus exclues et leur démarche mérite d'être signalée et encouragée. Elle s'inscrit dans le développement d'une société plus solidaire. Il convient cependant de noter que l'intervention auprès des publics les plus marginalisés, éloignés des codes et des modes de fonctionnement du reste de la société, est celle qui requiert le plus de professionnalisme. L'articulation entre travail bénévole et travail professionnel est donc la grande question qui est posée au développement des équipes mobiles.

Concernant les 115, on ne peut évidemment pas se limiter à constater la généralisation de leur implantation. Il reste à s'assurer qu'ils permettent effectivement aux personnes en détresse d'exprimer leur demande. Les informations collectées par l'Observatoire des 115, mis en place par la FNARS à la demande de l'Etat, font état d'un

nombre total d'appels annuels considérable : il s'élève à 12,7 millions dont la moitié sur Paris⁴⁷. Au plan national et parmi ces appels :

- 46 % sont en échec (dont 3 % occupés, 36 % bloqués par les « limiteurs », 2 % sans réponse et 5 % autres)
- 54 % obtiennent un décroché, soit d'écoute, soit par une messagerie d'attente (44 % sans demande et environ 10% d'appels « véritables » ou « traités »).

Les appels traités sont au nombre de 1 210 000 pour l'année 2003, soit environ 10 % de l'ensemble des appels composés.

Les 115 mobilisent des efforts importants pour améliorer leur taux de réponse. Ils doivent lutter contre les appels “polluants” émanant souvent de plaisantins profitant de la gratuité de la ligne. De plus en plus de 115 ont mis en place un « pré-décroché », c'est à dire une messagerie qui diffuse systématiquement un message pédagogique et dissuasif avant de transmettre la communication. Certains n'hésitent pas dans certains cas à identifier les faux appelants ou à faire de l'information dans des établissements scolaires. Le 115 de l'Orne a ainsi réduit considérablement ce phénomène, qui ne représente plus que 10 à 12% des appels dans ce département.

Cependant la faiblesse des taux de décroché, également très variable selon les départements, renvoie aussi à une double saturation :

- celle des lignes et des écoutants d'une part, qui ne sont pas encore suffisamment nombreux, conduisant les appelants à renouveler plusieurs fois leur appel avant d'obtenir une écoute ;
- celle des capacités d'hébergement d'autre part, la non réponse aux demandes d'hébergement, ou l'apport d'une réponse de très courte durée, conduisant la personne à renouveler sa demande quotidiennement. Le nombre de personnes différentes faisant appel au 115 au cours de l'année est difficile à évaluer mais il est

46 Inspection générale des affaires sociales – Deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre l'exclusion – mars 2003 – Jeanine BARBEYRIE, Charles de BATZ, Jean-Patrice NOSMAS et Roland OLIVIER.

47 6,3 millions hors Paris et 6,4 millions à Paris. Il s'agit du nombre de fois où le numéro 115 est composé, que l'appel débouche ou non sur un décroché.

très inférieur au nombre d'appels. Pour Paris il est d'environ 31 000. Au plan national, la FNARS donne une fourchette de 140 à 280 000 utilisateurs.

L'observatoire national du numéro d'appel d'urgence 115

La FNARS a mis en place en accord avec l'Etat un observatoire national chargé de recueillir des données relatives au fonctionnement du 115. Ces informations portent sur la plupart des départements, à l'exclusion notable de Paris et de quelques départements franciliens dont les données sont regroupées par l'observatoire du Samu social de Paris. Un rapprochement entre les deux observatoires est prévu et d'ores et déjà les données qui sont homogènes font l'objet d'une consolidation dans le rapport de l'observatoire de la FNARS.

Ce dernier utilise :

- les données exhaustives fournies par France Telecom concernant les appels composés et décrochés sur l'ensemble du territoire,
- une enquête réalisée 2 fois par an pendant 15 jours auprès des gestionnaires de 115 volontaires, qui remplissent des fiches d'observation sur les appels traités,
- les rapports d'activité des gestionnaires, qui apportent des informations complémentaires mais difficilement cumulables au plan national.

Près de la moitié de la demande d'hébergement reste non satisfaite.

Plus des 2/3 des appels traités par le 115 portent sur une demande d'hébergement ou de logement. Or, aujourd'hui, ces services ne sont en mesure de répondre que de façon partielle à ces demandes.

Une enquête réalisée par l'observatoire de la FNARS en avril 2003 dans 48 départements a constaté que parmi les demandes d'hébergement, 53% avaient pu obtenir une réponse positive et 46% une réponse négative⁴⁸. A Paris, le SAMU social, qui gère le 115, a recensé 49 948 demandes d'hébergement ne pouvant être satisfaites

faute de disponibilités en 2003. L'Etat s'efforce cependant d'offrir au moins un hébergement hôtelier lorsqu'il y a des enfants, mais 56% des demandes d'hébergement des isolés restent non satisfaites dans la capitale.

Cette insuffisance d'offre est évidemment cause de situations dramatiques pour les personnes concernées : qu'il s'agisse par exemple de femmes victimes de violence conjugale contraintes à rester à leur domicile, ou de personnes qui, amenées à dormir à la rue faute d'autre solution, risquent d'entrer dans un processus de marginalisation. Elles sont aussi extrêmement difficiles à vivre pour les écoutants et les gestionnaires du 115.

Le pilotage des dispositifs est exercé par l'Etat de façon inégale et partielle.

L'organisation qui a été mise en place pour assurer la coordination de l'ensemble du dispositif diffère selon les départements. Parfois une instance se réunit régulièrement à l'invitation de la DDASS. Parfois il n'y a pas d'instance de coordination, ou celle-ci se limite à un bilan annuel. L'Etat est plus ou moins interventionniste et plus ou moins discret.

Le signalement des places disponibles est le plus souvent restreint à une partie des places, celles qui sont étiquetées « urgence ». Les places en CHRS se libèrent à un rythme très lent qui, joint aux règles d'admission, ne favorise pas leur intégration par le 115. C'est pourquoi beaucoup d'entre eux s'acquittent de leur obligation de participer à l'urgence en y affectant une partie identifiée de leurs capacités d'accueil : ces places sont alors attribuées pour des séjours de courte durée et leur libération est signalée au 115.

Il n'y a généralement pas de gestion cohérente et organisée de l'ensemble des admissions du dispositif, en particulier pour gérer le passage d'une structure à une autre, du premier niveau « inconditionnel et de courte durée » au deuxième « sélectif et de longue durée ». A défaut d'être organisée au niveau du dispositif, cette cohérence est gérée par certaines associations au niveau de leurs propres établissements :

⁴⁸ Etude réalisée sur plus de 10 000 appels du 15 au 28 avril 2003.

- une association qui gère de l'accueil de jour met en place une structure d'hébergement pour disposer d'une offre à proposer aux personnes accueillies ; elle s'en réserve de fait la priorité d'accès,
- une association gérant une structure d'accueil de courte durée crée une structure d'accueil de longue durée et s'en réserve la priorité d'accès;
- un CHRS crée une résidence sociale et s'en réserve la priorité d'accès...

Au cours des quinze dernières années, on a vu ainsi de nombreuses associations gestionnaires créer leur propre réseau de structures. Il n'est pas question ici de leur reprocher cette démarche logique qui a créé des chaînes cohérentes d'offre sociale d'hébergement. Mais la logique associative reste une logique d'établissement. Sa responsabilité est de mener à bien l'action engagée avec les personnes accueillies dans une de ses structures et la création d'une chaîne d'hébergement lui en fournit le moyen. Aucune association n'est en charge de la réponse à l'ensemble des besoins, aucune ne peut être tenue pour responsable de l'absence de réponse pour les personnes qu'elle n'accueille pas.

C'est pourquoi il est aujourd'hui indispensable que la cohérence soit organisée non pas association par association mais au niveau de l'ensemble des structures et en partant de l'ensemble des besoins. C'est évidemment le rôle de l'Etat d'assurer cette cohérence en exerçant le pilotage nécessaire. L'Etat est d'ailleurs juridiquement déjà responsable des admissions dans les CHRS, mais il ne s'est pas donné cette responsabilité pour les structures non conventionnées. Les prérogatives de l'Etat dans le pilotage du dispositif d'hébergement ne sont pas contestées par les associations, bien au contraire. Cependant l'Etat fait preuve d'une certaine timidité, se satisfaisant fréquemment d'une coordination assurée par les associations elles-mêmes sous son regard bienveillant⁴⁹.

Il est vrai que la responsabilité des admissions conduit aussi à assumer celle des non admissions et donc à poser la nécessité d'ajuster les moyens aux besoins. Le pilotage du dispositif entraînerait aussi une remise à plat de la répartition des publics, des moyens et des modes d'intervention des différentes structures. Il conduirait à prendre en charge avec davantage d'engagement et d'autorité la question de la sortie du dispositif et donc de l'accès au logement. Bref, si le pilotage est d'une évidente nécessité et s'il incombe naturellement à l'Etat, il est exigeant : il suppose que ses représentants locaux disposent de tous les outils nécessaires pour permettre au dispositif d'hébergement d'aller au bout de ses missions.

Les outils de programmation sont peu réactifs.

La volonté de mise en cohérence des capacités d'hébergement est récente. Les premiers schémas des CHRS datent de 1991⁵⁰. Nous avons également évoqué au premier chapitre l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 qui a rendu obligatoire l'établissement d'un plan départemental de l'hébergement d'urgence, mais dont la mise en œuvre n'a malheureusement pas fait l'objet d'un suivi.

La loi de lutte contre l'exclusion de 1998, en marquant la volonté d'une intervention plus globale, a fait apparaître la nécessité d'intégrer dans un même document l'ensemble de l'offre d'hébergement et les outils de la veille sociale : la circulaire du 10 septembre 1999⁵¹ a prévu l'adoption, en principe au 30 septembre 2000, des « SAHI » ou **schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion**. Ceux-ci sont établis au niveau départemental et mis en perspective au niveau régional. Ils partent d'un état des lieux et dégagent les évolutions souhaitables concernant les moyens. Leur objectif est ainsi défini⁵² :

« Sur un territoire départemental, voire infra-départemental, l'objectif des schémas est de renforcer l'adaptation, la complémentarité et la coordination

49 Il faut souligner la très grande disparité des situations départementales, tant pour la pression des besoins, que pour la couverture territoriale par les établissements. Certains dispositifs fonctionnent bien tout en s'accommodant d'un pilotage exercé de façon légère par l'Etat, s'appuyant sur une association coordinatrice reconnue par ses pairs : c'est le cas du département de l'Orne.

50 Circulaire du 14 janvier 1991.

51 Complétée par la circulaire du 10 octobre 2000.

52 Circulaire du 10 septembre 1999.

des réponses – en termes fonctionnels d'accueil, d'hébergement-logement et d'insertion, aux besoins «des personnes et des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale» (art. 157 LCE). Ces réponses sont à rechercher au plus près des solutions de droit commun. ».

L'élaboration des SAHI a donné lieu à un travail généralement riche et intéressant sur l'état des lieux de la problématique sociale dans un département et des besoins qui en découlent. Les associations y ont participé. Mais pour intéressant et utile que soit le travail réalisé, il faut souligner à la fois une certaine frilosité sur les orientations – qui engagent l'Etat dans l'affectation des moyens nécessaires – et un manque de réactivité. Car c'est de dispositifs d'urgence que traitent ces documents dont l'élaboration a été menée sur plusieurs années⁵³ ! On ne peut pas se satisfaire de mettre 3 ans pour analyser les difficultés du 115 à recueillir les demandes et de programmer ensuite sur 3 autres années une adaptation des moyens qu'on sait d'ores et déjà insuffisante.

Il faut aussi noter les limites qui tiennent aux frontières administratives. Les SAHI portent sur les moyens dont disposent les DDASS. Même si leur articulation avec d'autres, et notamment les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, est prévue dans les textes, ils ont de fait peu de prise sur les moyens d'assurer la sortie du dispositif, condition essentielle pour permettre son bon fonctionnement dans le cadre d'une économie de moyens.

Le pilotage du dispositif manque des indicateurs élémentaires.

Organiser dans l'immédiat la réponse aux besoins d'hébergement et anticiper les évolutions futures ne peut se faire qu'à partir d'outils de suivi rendant compte à la fois de l'évolution de la demande et de celle des disponibilités dans les différentes structures. Ces informations font le plus souvent défaut.

Au niveau national, on dispose maintenant de données sur le 115 grâce aux deux observatoires existants : celui de la FNARS et celui du Samu social de Paris, dont le rapprochement devrait permettre l'exploitation, sur l'ensemble du territoire, de données harmonisées. Toutefois les informations recueillies restent très sommaires et ne portent pas sur la totalité des besoins car une grande partie de la demande d'hébergement ne passe pas par le 115. A fortiori elles ne rendent pas compte de l'offre disponible, des parcours à l'intérieur du dispositif et de sa sortie.

Dans certains départements les associations ont engagé, avec le soutien de la DDASS, la construction d'observatoires des besoins. Ces initiatives sont diverses et encore très partielles : certaines se limitent par exemple aux CHRS, d'autres aux besoins de relogement. La logique de dispositif y est encore insuffisamment intégrée. Il convient cependant de souligner le caractère précurseur de ces initiatives qui nécessiteraient d'être systématisées dans un cadre permettant une consolidation au niveau national.

L'observatoire des besoins de la CADO dans le Bas-Rhin

L'observatoire de la «CADO» (Coordination, Accueil, Diagnostic, Orientation) dans le Bas-Rhin a été mis en place par la FNARS fin 2002. Il regroupe toutes les structures assurant un hébergement social dans le département, à l'exclusion des CADA.

Chaque demande d'hébergement fait l'objet d'une fiche, que la structure soit en mesure d'y répondre positivement ou non. Ces fiches sont centralisées par la FNARS et font l'objet d'une exploitation semestrielle. Bien que les fiches soient rendues anonymes, l'enregistrement des initiales permet de repérer les doublons. Les fiches sont exploitées en distinguant deux types de structure : «l'hébergement d'urgence» et «l'hébergement temporaire».

Les données recueillies permettent bien entendu de connaître le profil des demandeurs, qu'il s'agisse de leur composition familiale, de leur âge, de leur situa-

⁵³ Fin 2002, soit 3 ans après la première circulaire, 8 schémas sur 10 étaient adoptés.

tion par rapport aux études, à l'emploi et aux ressources, de leur situation administrative au regard de la résidence ; ils indiquent quel est le service qui a orienté le demandeur vers la structure, les conditions dans lesquelles il a été hébergé la nuit précédente, son origine géographique et le motif de sa demande ; ils comprennent enfin la décision prise par la structure : admission ou refus, et dans le cas du refus, le motif.

Ces informations sont riches d'enseignements utiles qui devraient être pris en compte dans la gestion du dispositif. Nous citons ci-dessous quelques informations significatives concernant les chiffres du 1^{er} semestre 2003.

- Les structures « hébergement d'urgence » ont reçu 4 025 demandes concernant au total 4 482 personnes dont 330 enfants ;
 - 28% de ces demandes provenaient du 115, 19% directement des demandeurs et 18% des associations ;
 - 49% des demandeurs sont étrangers hors pays de l'Union Européenne ;
 - la nuit précédant la demande : 24% étaient hébergés dans une autre structure, 34% étaient à la rue ou dans un abri de fortune ;
 - 68% des demandes en moyenne ont fait l'objet d'une admission et 32% d'un refus, mais pour les femmes seules avec enfant, le taux d'admission n'est que de 20% ; dans 52% des cas les refus sont liés au fait que la structure est complète ;
- Les structures « hébergement temporaire » ont reçu 822 demandes pour 1 415 personnes ;
 - 30% des demandes sont dues à une rupture (avec la famille ou les amis), 22% à une sortie d'établissement (CHRS, hôpital, prison), 16% à des violences conjugales ou familiales ;
 - 19% des demandeurs sortent d'une autre structure d'hébergement, qu'elle soit « urgence » ou CHRS ;
 - 20% font l'objet d'une admission, 10% sont sans suite et 70% rejetées ; dans 71% des cas le refus est motivé par l'absence de place disponible ;

malgré un doublement par rapport à la période précédente, les femmes avec enfants avaient également un taux d'admission particulièrement bas : 12%.

Le fonctionnement de l'observatoire est pris en charge par la DDASS.

Remarque : ces données ne peuvent pas être considérées comme représentatives à l'échelon national. Elles sont celles d'un département donné, le Bas-Rhin, avec ses propres caractéristiques. On notera en particulier la forte pression due à la demande d'asile. Par contre le choix des informations recueillies nous paraît particulièrement intéressant dans le cadre du pilotage d'un dispositif.

2.1.2 - L'offre d'hébergement s'est accrue, mais en grande partie par une simple mise à l'abri.

Les capacités d'hébergement se sont accrues de façon importante.

Au mois de novembre 2004, le Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion évalue les capacités d'hébergement du dispositif national "Urgence sociale et insertion" à 90 000 places permanentes se décomposant ainsi :

Places « d'urgence » tous publics	18 800 places
CHRS ⁵⁴	30 330 places
Maisons-relais	1 899 places
Résidences sociales	3 300 places
CADA ⁵⁵	15 440 places
CPH ⁵⁶	1 100 places
Places « d'urgence » demandeurs d'asile	19 000 places

54 Centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

55 Centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

56 Centres provisoires d'hébergement (pour réfugiés).

Le plan de cohésion sociale prévoit la création de 9 800 places dont :

- 4 000 places de maisons-relais
- 4 000 places de CADA
- 1 800 places de CHRS.

Ceci porterait les capacités à environ 100 000 places. Cette croissance programmée – en tous cas jusque 2007, le projet de loi de programmation prévoyant le maintien en l'état pour 2008 et 2009 – s'inscrit dans le processus continu d'accroissement des capacités intervenu au cours des dernières années. Le rapport IGAS de l'année 2000 faisait état d'un chiffre de 65 000 places, hors dispositif hivernal⁵⁷.

Le dispositif hivernal

Aux places permanentes s'ajoutent celles du dispositif hivernal, qui fonctionne selon 3 niveaux :

- le premier niveau dit « vigilance et mobilisation hivernale » est permanent entre le 1er novembre et le 31 mars : 4 630 places ont été ouvertes à ce titre au cours de l'hiver 2003-2004 ; 5 380 le sont pour l'hiver 2004-2005 ;
- le deuxième niveau dit « grand froid », est déclenché lorsque sur plusieurs jours les températures sont négatives pendant la journée et comprises entre -5° et -10° la nuit ; il a mobilisé 2 000 places au cours de l'hiver 2003-2004, avec un renforcement temporaire des 115 et les équipes mobiles ; 2 680 places sont mobilisables pour l'hiver 2004-2005 ;
- le troisième niveau dit « froid extrême » correspond à des températures exceptionnellement basses sur plusieurs jours ; il n'a pas été déclenché pendant l'hiver 2003-2004.

Au total ce sont donc 6 630 places supplémentaires qui ont momentanément été ouvertes au cours du dernier hiver, et plus de 8 000 qui sont mobilisables pour l'hiver en cours.

Le chiffrage des capacités d'hébergement est cependant perturbé par le flou des définitions et l'absence de tableau de bord.

Les chiffres que nous donnons ici, s'ils traduisent une croissance incontestable, pèchent cependant par un certain nombre de lacunes qu'il convient de mentionner :

- **Les maisons-relais** ne devraient pas être comptabilisées puisqu'il s'agit de logement durable et non d'hébergement.
- L'hébergement financé par **les conseils généraux** n'est pas recensé. Rappelons que les départements restent en charge de l'hébergement dès lors qu'il s'agit d'enfants ou de l'accueil de mères avec enfants⁵⁸. Un rapport de la DREES⁵⁹ indiquait qu'au 1er janvier 1998, il y avait 4 510 places installées dans 103 établissements d'accueil mère-enfant. La frontière des interventions respectives avec l'Etat n'est pas tracée de façon infranchissable et nombre de départements sont amenés, en dehors de leurs structures, à financer de l'accueil hôtelier pour des familles, tout simplement pour éviter des placements d'enfants (c'est le cas par exemple du département de Paris).
- L'hébergement en **ALT**⁶⁰ n'est que partiellement comptabilisé. Les derniers chiffres dont dispose la DGUHC⁶¹ sont ceux fournis par la CNAF au titre de l'année 2000 : 6 986 logements et 7 675 chambres ont été financées. Cependant on ne peut pas ajouter ce chiffre à ceux mentionnés ci-dessus car une partie importante de ces logements et de ces chambres sont déjà comptabilisés parce que intégrés à des CHRS ou à des centres

57 Cité par le rapport IGAS de mars 2003.

58 Les Conseils Généraux participent également au financement des CHRS lorsque ceux-ci accueillent des enfants de moins de 3 ans mais ces places sont déjà comptabilisées.

59 Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – Etudes et résultats n°10 – mars 1999.

60 Aide au logement temporaire.

61 Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – Rapport au Conseil national de l'habitat sur la mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions – 2004.

non conventionnés, ou parce qu'il s'agit de places hôtelières bénéficiant également d'un financement du ministère des affaires sociales.

- Une partie des **résidences sociales** a pour la première fois été comptabilisée par le Secrétariat d'Etat dans les chiffres de l'hébergement. On ne peut que s'en réjouir car ceci rejoint la logique de définition que nous avons mise en avant dans le 1er chapitre. Cependant il resterait à éclaircir la façon dont ont été distinguées les 3 300 places prises en compte au sein des résidences sociales. Les chiffres de la DGUHC font état d'un total de 39 274 places en résidence sociale au 31 décembre 2002 dont 28 750 dans des résidences issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs et 10 524 créées « ex nihilo ».
- **La sous-location temporaire** n'est pas comptabilisée. Comme l'ALT, une partie en est intégrée lorsqu'elle est associée à une structure d'hébergement financée en CHRS ou hors conventionnement, mais tel n'est pas toujours le cas. Les logements-relais qui fonctionnent avec un accompagnement social financé sur les fonds FSL ne sont pas recensés.

Au-delà du flou des définitions, ces lacunes traduisent également un mode de suivi national de l'activité d'hébergement qui est d'abord centré sur une logique de suivi budgétaire. L'administration sait rendre compte des places en CHRS ou ouvertes de façon non conventionnée, elle sait compter les places en ALT⁶², elle ne sait pas faire les recoupements car sa logique de suivi part de chaque ligne budgétaire et non des objectifs même du dispositif national d'hébergement.

La plus grande partie de la croissance des capacités d'accueil n'assure que la mise à l'abri.

On doit regretter le manque d'informations sur les caractéristiques des places du dispositif. Celles des CHRS sont les mieux connues. Même si les informations disponibles ne permettent pas de connaître les caractéristiques des publics visés⁶³, du moins est-on assuré que ces établissements offrent une prestation sociale qui répond à des exigences de qualité.

Pour les structures non conventionnées par contre, l'absence de données nationales est source de grandes interrogations car elle concerne des établissements d'une extrême diversité, tant dans les publics que dans les moyens :

- combien de places sont dans des dortoirs, des chambres individuelles, des chambres collectives, des logements ?
- combien sont dans des locaux dont le gestionnaire dispose durablement, ou au contraire dans des locaux mis à disposition pour quelques mois⁶⁴ ?
- combien n'ouvrent que la nuit, combien offrent un accueil de quelques jours, et combien ont des durées de séjour de plusieurs mois ?
- comment se répartissent les centres non conventionnés par rapport à leurs moyens de fonctionnement ?

Certains disposent de moyens proches de ceux des CHRS mais pour d'autres, l'insuffisance de personnel conduit à une prestation qui ne peut guère aller au-delà de la simple mise à l'abri.

Enfin il faut noter la part considérable prise par l'hébergement hôtelier, qui représente environ 17 000 places dont :

- pour le dispositif généraliste, 6 900 sur 18 800 places dites d'urgence,

62 Sauf que les derniers chiffres datent de 2000, la CNAF ayant eu des difficultés informatiques ensuite. Ceci n'explique pas cependant que l'Etat, qui signe les conventions, ne comptabilise pas lui-même les places dont il autorise le financement. La circulaire relative aux SAHI cite l'ALT comme faisant partie du « noyau dur » de ces schémas.

63 S'agissant d'un accueil sélectif, on aimerait savoir combien se sont données pour vocation d'accueillir des familles, des femmes victimes de violence, des sortants de prison, des jeunes, etc... Les statistiques de la DREES donnent des indications sur les caractéristiques globales de la population accueillie mais ne fournissent aucune classification des structures elles-mêmes.

64 Bâtiments prêtés par des hôpitaux par exemple, ou en attente de démolition. Chaque année, des centres d'hébergement sont contraints à rechercher de nouveaux locaux.

■ pour le dispositif spécialisé, 10 100 sur 19 000 places.

On estime que sur Paris, le chiffre est de 8 000 non compris les prises en charge effectuées par la Ville elle-même.

Le développement de cet hébergement hôtelier, s'il traduit la recherche de solutions immédiates pour ne pas laisser à la rue des personnes et surtout des familles en détresse, pose un double problème, financier et humain. Au niveau financier, l'hébergement hôtelier peut se concevoir s'il reste ponctuel. On peut considérer qu'il constitue un élément de souplesse évitant à l'Etat de s'engager dans la mobilisation de moyens permanents. Mais avec près de 17 000 places en moyenne sur l'année, on est très largement sorti de l'intervention ponctuelle : l'hébergement hôtelier est désormais intégré comme l'un des moyens de réponse normale du dispositif. Or c'est un moyen très onéreux ainsi que le relève l'IGAS⁶⁵

« En dépit d'importants écarts (10€ à 66€), le coût moyen d'une nuitée d'hôtel se situerait à un niveau inférieur au coût d'une place CADA (16,85€ contre 23,91€ en 2003). Ce chiffre est néanmoins controversé. »

Même lorsque la structure d'hébergement (en tous cas de type CHRS ou CADA) reste plus onéreuse, la comparaison se situe entre, d'un côté une simple mise à l'abri, qui ne permet pas de faire sortir les personnes de leur situation d'urgence, et de l'autre une véritable prise en charge⁶⁶. La non création de véritables structures d'hébergement social coûte cher.

Mais le problème principal se situe bien évidemment au niveau social et humain. En dépit de la vigilance des DDASS, la nécessité de recourir à une offre massive d'hébergement hôtelier à bas prix ne permet pas toujours d'écarter certains hôtels qui sont à la limite de l'insalubrité. Et même lorsque les conditions d'accueil sont correctes au regard de la réglementation applicable à

ce type d'établissement, elles ne sont pas compatibles avec la vie permanente d'une famille et le respect de sa dignité.

Le quotidien des familles hébergées à l'hôtel

Le texte ci-dessous, communiqué par l'ALPIL⁶⁷, est extrait d'un manifeste signé par des familles hébergées à l'hôtel à Lyon dans le cadre du plan d'urgence hivernal et qui ont dû se mobiliser pour obtenir la prolongation de leur hébergement au mois d'avril. Il résume ce que sont, au quotidien, les conditions de vie de ces familles.

"[...] si nous nous trouvons à l'abri, nous vivons dans des conditions terriblement angoissantes puisque nous ne savons pas jusqu'à quand nous serons hébergées, ni dans quelles conditions nous vivrons durant l'été 2004. Les questions de survie s'aggravent en été : comment se nourrir avec la fermeture en été de nombreuses associations humanitaires ? Où nos enfants passeront-ils leurs journées durant les vacances scolaires, l'espace de la chambre hôtelière étant très contraignant, et les perspectives de sorties étant presque impossibles compte tenu de nos très faibles ressources ?

Nous sommes conscients que les prises en charge hôtelières dont nous faisons l'objet coûtent extrêmement cher à la collectivité et ce coût nous paraît démesuré au regard du dénuement dans lequel elles nous obligent à vivre : l'hôtel c'est sympa quand on est quelques jours en vacances, mais à l'hôtel il est interdit de faire la cuisine, il est interdit de manger dans la chambre, il est interdit aux enfants de faire du bruit, de jouer, de rire, de chanter ; il n'est pas possible de laver notre linge, de le faire sécher.. En période scolaire il est difficile d'y faire ses devoirs faute d'espace... Alors quand la situation dure pendant des mois sans aucune sorte d'autres perspectives, c'est invivable."

65 Note de synthèse sur l'évaluation de la loi du 29 juillet 1998, établie en mai 2004

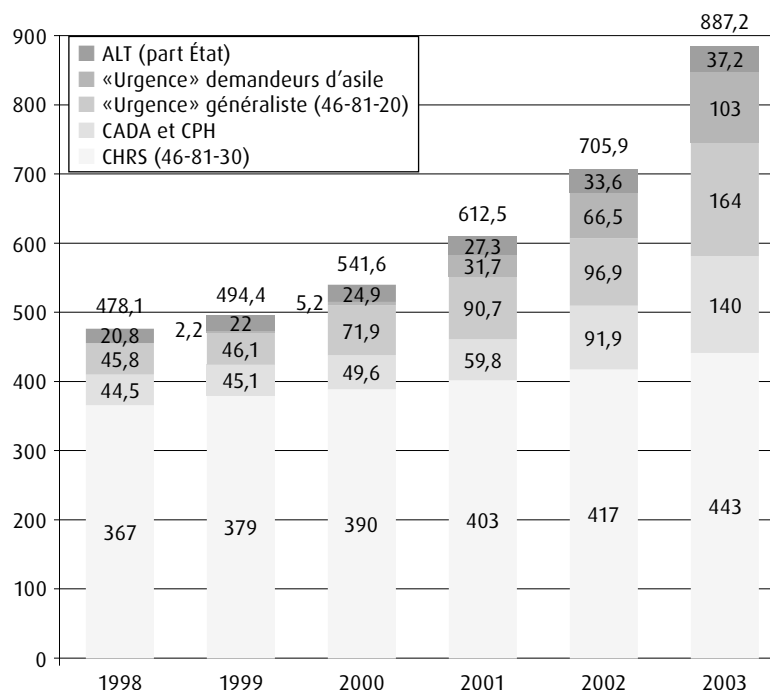
66 En outre les personnes accueillies à l'hôtel ont généralement besoin d'autres aides, notamment alimentaires. Dans le cas de demandeurs d'asile, elles perçoivent l'allocation d'insertion que ne perçoivent pas les personnes hébergées en CADA.

67 Association Lyonnaise pour l'insertion par le logement.

2.1.3 - La croissance du dispositif d'hébergement s'est accompagnée d'une complexification et d'une fragilisation de ses financements.

L'Etat a fortement accru son effort financier depuis 1998.

Evolution des dépenses de l'Etat pour l'hébergement
(en millions d'euros - hors investissement - source IGAS)



L'évaluation exacte des dépenses de l'Etat en faveur du dispositif d'hébergement n'est pas facilitée par la comptabilisation budgétaire :

- la ligne 46-81-30 des CHRS finance également des activités de ré-entraînement au travail et à l'effort qui ne sont pas nécessairement liés à un hébergement (les ateliers et CAVA, centres d'adaptation à la vie active) et qui représentent entre 8 et 10% du total,
- la ligne 46-81-20 finance des actions hors hébergement pour environ 30% ⁶⁸,
- la logique budgétaire appliquée aux structures spécifiques aux demandeurs d'asile est différente de celle du dispositif généraliste. Dans le graphique ci-dessus la distinction n'est pas celle de la comptabilité : l'hébergement en hôtels et dans des structures non conventionnées a été regroupé⁶⁹,
- la ligne ALT inclut les subventions relatives au fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage (environ 4 % en 2003),

⁶⁸ Nous comptons du côté de l'hébergement, le financement des services d'accueil et d'orientation, des 115, des accueils de jour ou des équipes mobiles.

⁶⁹ Il y a également 2 lignes mais leur distinction relève des critères suivants :

- la ligne 46-81-60 regroupe les crédits faisant l'objet de délégation aux DDASS, qu'il s'agisse de CADA, de CPH, ou d'hébergement non conventionné ou d'hôtels,
- la ligne 46-81-40 regroupe les crédits qui ne sont pas déconcentrés (AUDA).

- à l'inverse, un certain nombre de dépenses financées sur d'autres lignes participent de l'effort de l'Etat en faveur de l'hébergement, et en particulier :
 - une partie de l'aide à la médiation locative
 - une partie de l'aide à la gestion locative sociale
 - une partie de l'accompagnement social financé par les FSL.

Il reste que l'on peut considérer les chiffres du graphique ci-dessus comme une bonne approche des aides apportées par l'Etat au fonctionnement du dispositif d'hébergement. Ils traduisent une croissance de 86 % depuis 1998, et de 25 % pour la seule année 2003, qui témoigne d'un effort incontestable de l'Etat pour faire face à la croissance des besoins.

Remarque : On peut également regretter de ne pas disposer d'un chiffrage spécifique du coût de l'hébergement hôtelier. En prenant pour base le nombre de 17 000 places et un coût moyen de 16,85 € par nuitée⁷⁰, on peut toutefois avancer une estimation de l'ordre de 100 millions d'€.

Le recours massif à une ligne « d'urgence » fragilise le dispositif.

Les structures qui sont financées sur les lignes d'origine du dispositif entrent dans le cadre juridique des CHRS, auquel s'attache une certaine pérennité. Certes leurs budgets ne disposent pas d'une garantie automatique de progression annuelle : ils peuvent être revus à la baisse et même, le cas échéant, remis en cause. Cependant le passage par un agrément en CROSMs⁷¹ et l'existence d'un cadre de textes réglementaires et de circulaires donne aux gestionnaires des voies de recours pour contester des décisions qui porteraient atteinte à la capacité de la structure à mener à bien une mission qui lui est clairement confiée par l'Etat.

Il en va différemment pour les structures non CHRS. Leur financement est traité par l'Etat comme une aide ponctuelle, même s'il est parfois reconduit depuis de nombreuses années. N'agréant pas les structures (en tous cas dans le cadre d'une procédure réglementée), l'Etat ne se

sent pas seul en charge de leur financement, et il incite les gestionnaires à se tourner vers d'autres ressources pour compléter les budgets (bénévolat, dons privés, subventions des collectivités locales,...). En réalité beaucoup fonctionnent malgré tout uniquement sur la dotation de l'Etat.

L'incertitude sur cette dotation pose d'autant plus de difficultés que son montant n'est connu que tardivement. Ce n'est, au mieux, que dans le courant du 3^e trimestre que les gestionnaires se voient notifier leur subvention de fonctionnement. Ils doivent souvent présenter leur budget de l'année n+1 avant de connaître les moyens qui leur sont alloués pour l'année n. Cette situation place les structures dans un état de fragilité et accroît leurs coûts par le recours aux banques pour assurer leur trésorerie. Le rapport de l'IGAS de mars 2003 note par ailleurs que : *"Les incertitudes sur les moyens, notamment financiers, non pérennes, compromettent la professionnalisation des structures"*.

Les financements alloués au titre du 46-81-20 sont également très inférieurs à ceux qui sont alloués aux CHRS : on estime que l'aide moyenne de l'Etat est de l'ordre de 8 000 à 9 000 € par place non conventionnée et de 13 500 à 14 000 € par place conventionnée.

La nécessité de faire face aux besoins de l'urgence conduit à dissocier la prise en charge du coût logement et du coût social au sein de l'hébergement.

Pour permettre, à moindre coût, la création de nouvelles structures ou l'extension de capacités de celles qui existent, les DDASS ont fréquemment encouragé les associations gestionnaires à dissocier le financement de la prise en charge sociale de celui de l'hébergement au sens strict en recherchant pour ce dernier d'autres sources. Ceci a conduit à développer le recours à l'ALT, qui constitue une aide au logement adaptée pour des séjours de courte durée, et à la cumuler au sein des budgets des établissements avec des financements du 46-81-20.

⁷⁰ Chiffre avancé, au conditionnel, dans le rapport de l'IGAS (voir plus haut).

⁷¹ Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale.

Mais ce mélange n'affecte pas uniquement les centres non conventionnés. Les CHRS sont eux aussi concernés : un certain nombre d'entre eux ont une partie de leur capacité qui relève, soit de l'ALT, soit même de la sous-location et donc de l'APL. On doit qualifier cette pratique de bricolage⁷² dans la mesure où les CHRS ont a priori vocation à assurer l'hébergement dans le cadre de la dotation qui leur est allouée par l'Etat sur les crédits ad hoc. Cependant les textes relatifs aux CHRS indiquent aussi qu'ils peuvent prendre en charge l'accompagnement sans assurer l'hébergement. Dès lors, assurer l'hébergement dans un autre cadre juridique et budgétaire que celui de la prise en charge sociale est, peut-être à la limite de la réglementation, mais du bon côté de la limite puisque cela permet à l'Etat de faire plus avec moins...

Ces pratiques apportent en effet aux centres d'hébergement, CHRS ou non, des recettes qui viennent en atténuation des dotations qui leur sont apportées par les DDASS. De façon plus large pour l'Etat, les budgets ne sont pas les mêmes : l'APL relève du budget du ministère en charge du logement. Il en va de même pour l'ALT jusqu'à la fin de l'année 2004⁷³. Cependant, au-delà des répartitions budgétaires internes au budget de l'Etat, il faut souligner que le recours à ces financements représente une économie globale pour celui-ci : le coût des aides au logement ne repose pas sur l'Etat seul mais sur un co-financement entre l'Etat et les régimes sociaux. Un euro d'ALT qui entre dans le budget d'une structure d'hébergement ne coûte que 50 centimes à l'Etat.

Le contingentement de l'ALT est inéquitable et il met en cause le dispositif.

Dans le cadre de la sous-location, la dissociation entre les coûts respectifs du logement et du social ne se heurte à aucune limite budgétaire : les aides personnelles au logement ne relèvent d'aucun contingentement. Il n'en va pas de même pour ce qui concerne l'ALT qui, parce qu'il s'agit d'une aide forfaitaire accordée a priori et non en

fonction d'un dossier établi pour chaque occupant, nécessite une convention entre le gestionnaire et l'Etat. Cette aide a néanmoins été accordée de façon très ouverte et sans contingentement jusqu'à 2003. Pour l'exercice 2004 cependant, la circulaire du 5 décembre 2003⁷⁴ a demandé aux préfets de ne s'engager qu'à hauteur de 90% des engagements de l'exercice précédant. En cours d'année des compléments ont été accordés de façon ponctuelle mais l'enveloppe effectivement allouée globalement pour l'exercice restera en retrait par rapport à l'année 2003.

Au-delà des difficultés que ce contingentement crée pour les structures et du coup d'arrêt que cela met au développement de leurs capacités; il convient de s'interroger, au niveau des principes et de l'équité, sur son bien-fondé. Lorsque l'on parle d'hébergement social, il est logique que le financement des structures se fasse au cas par cas et à guichet fermé, même s'il est indispensable que son dimensionnement s'ajuste à la réalité des besoins. Par contre dès lors que l'on dissocie le financement du logement de celui de la prise en charge sociale, le contingentement de l'ALT revient à refuser d'accorder une aide personnelle au logement à ceux qui en ont le plus besoin.

Les bricolages opérés pour financer le développement de l'hébergement posent de multiples problèmes juridiques.

Le croisement des financements n'est pas sans poser de difficultés aux structures car il entraîne aussi un croisement des cadres juridiques.

La première question qui est posée est celle des publics qui peuvent être accueillis en hébergement. Les aides à la personne renvoient à une réglementation qui a ses exigences, notamment quant à la régularité du séjour. La circulaire précitée sur l'ALT a rappelé aux préfets que cette prestation ne pouvait concerner que des ménages disposant d'un titre de séjour d'au moins 3 mois⁷⁵. Dans le cas

72 Cette notion de bricolage est utilisée par Julien DAMON dans « La question SDF » comme étant l'une des caractéristiques de l'action publique en faveur des SDF.

73 Une décision du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion de juillet 2004 transfère ces crédits à la Direction générale de l'action sociale.

74 Circulaire n° 2003-72/UHC/IUH1/23 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

75 Cette règle découle de l'article R.851-4 du code de la sécurité sociale. Au niveau législatif, l'article L.851-1 indique simplement que les personnes étrangères « doivent justifier d'une résidence régulière en France », ce qui est plus large que ce qui a été fixé au niveau réglementaire.

de l'APL, l'exigence est d'un titre de 6 mois⁷⁶. Ces dispositions entrent en contradiction totale avec l'exigence d'un accueil « immédiat et inconditionnel ».

La mobilisation des aides au logement joue également sur les statuts des personnes accueillies. Si l'on veut mobiliser de l'APL, il faut accepter que les personnes soient en sous-location. Ceci leur donne des droits différents. La dissociation du financement du soutien social et du logement se traduit également par celle des statuts : la personne est d'un côté en sous-location et de l'autre admise à l'aide sociale (s'il s'agit d'un CHRS). Les structures s'efforcent de rétablir la globalité de la prise en charge en liant les deux dans les documents contractuels : on indique par exemple dans le contrat de sous-location que le non-respect des engagements liés à l'accompagnement social entraîne la rupture du contrat. Tout ceci est cependant bien fragile juridiquement et met les structures dans une situation délicate en cas de conflit.

Une remise à plat des modes de financement et de contractualisation entre l'Etat et les structures d'hébergement est devenue indispensable.

Les « bricolages » budgétaires qui ont été utilisés par les DDASS au cours des dernières années ont eu l'intérêt de permettre le développement de l'accueil et il ne saurait être question de leur en faire reproche : pour faire face à des besoins grandissant, il fallait faire flèche de tout bois. Cependant on voit bien aujourd'hui les limites de l'exercice, en particulier du fait du contingentement de l'ALT.

Aux incertitudes budgétaires et juridiques s'ajoutent les inégalités de traitement entre les structures, qui handicapent leur mise en cohérence au sein d'un dispositif départemental. Les différences de dotation tiennent davantage à l'histoire de la création des différents établissements qu'à des critères objectifs relatifs aux publics accueillis et aux besoins qu'ils induisent quant aux moyens à mettre en oeuvre. Le bricolage nuit également à la lisibilité du dispositif : les logiques budgétaires cumulées ne permettent pas de disposer d'une vision claire de l'état de l'of-

fre d'hébergement existante : comptabiliser les places au niveau national est devenu une mission impossible. La complexification juridique et budgétaire s'oppose à l'établissement des indicateurs simples et opérationnels dont le pilotage du dispositif a besoin. C'est donc d'une remise à plat dont a besoin ce secteur pour redéfinir dans un cadre clair des modalités de contractualisation et de financement par l'Etat qui permettent au dispositif de remplir pleinement sa mission.

2.1.4 - Le dispositif est confronté à l'évolution permanente des publics.

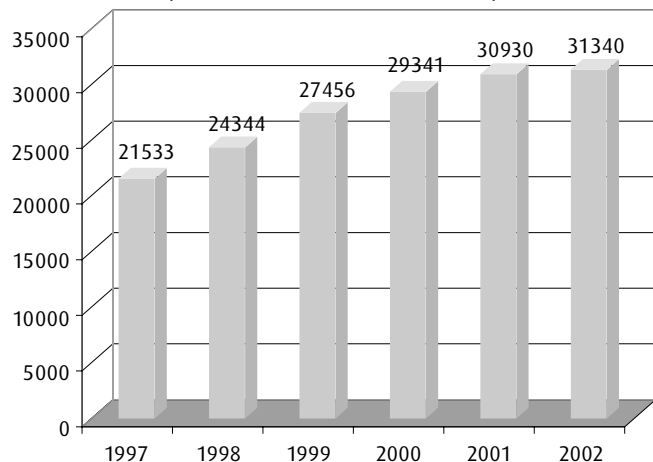
Une demande encore mal mesurée mais dont la croissance est avérée.

En l'absence d'outils systématiques de recensement de la demande d'hébergement, il est difficile d'apprécier son évolution. Sur le terrain les associations et intervenants sociaux témoignent d'une pression croissante, sans qu'il soit possible de distinguer ce qui est dû à la demande elle-même de ce qui résulte d'une restriction de l'offre du fait de l'engorgement à la sortie du dispositif. C'est évidemment par rapport à la possibilité de la satisfaire que l'on ressent l'évolution de la demande.

Le Samu social de Paris dispose de données qui rendent compte de l'augmentation régulière des appels au 115 de Paris depuis 1997.

⁷⁶ Article R.441-1 du code de la construction et de l'habitation et arrêté du 25 mars 1988.

Nombre de personnes ayant fait appel au 115 à Paris (source Samu social de Paris)



L'observatoire national de la FNARS est d'installation récente et ne dispose pas du même recul. On peut toutefois établir une première comparaison sur les 37 départements ayant répondu à la fois aux enquêtes de novembre 2002 et de novembre 2003 :

- le nombre d'appels ayant abouti à l'expression d'une demande s'est accru de 23 %
- parmi ces appels, ceux qui concernent des demandes d'hébergement se sont accrus de 34 %.

Ce constat semble général. Il n'est pas l'apanage des grandes agglomérations. On peut noter que dans un département rural comme l'Orne, l'association ARSA, gestionnaire du 115, a enregistré une augmentation de 30% des appels entre 2002 et 2003 et un doublement de la demande d'hébergement.

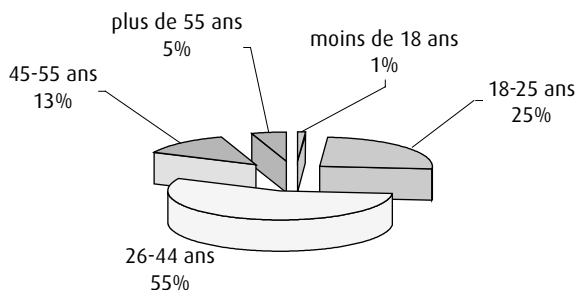
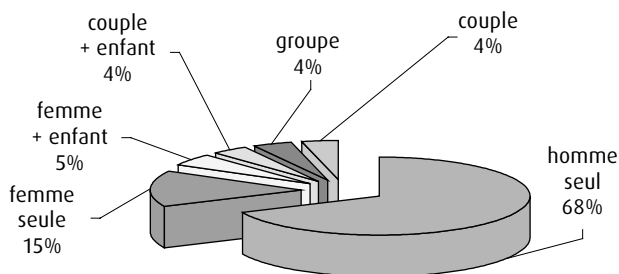
La demande d'asile est fréquemment citée comme étant à l'origine de la forte augmentation des besoins. Nous consacrerons le chapitre 2-3 à cette problématique qui, tout en relevant d'un dispositif autonome, affecte en réalité l'ensemble des structures. Il est toutefois difficile d'affirmer qu'elle serait seule responsable de la croissance des besoins. L'observatoire FNARS nous indique que les

demandeurs d'asile, réfugiés ou déboutés représentent 14% des appels, avec une forte concentration sur certains départements⁷⁷.

Les profils des demandeurs d'hébergement sont extrêmement diversifiés.

Les données qui font le plus facilement l'objet d'un recensement sont celles qui sont relatives à la composition familiale ou à l'âge. Les chiffres FNARS ci-dessous n'intègrent pas Paris.

Composition familiale et âge des demandeurs d'hébergement (Observatoire FNARS des 115 - chiffres de novembre 2003)



En ce qui concerne les problématiques, les données ne sont pas recensées, ou elles ne le sont qu'au niveau local, avec des critères ne permettant pas des agrégations⁷⁸. A partir d'observations réalisées en novembre 2002 et avril 2003, l'observatoire FNARS esquisse ainsi une typologie des demandeurs⁷⁹ :

77 Ile de France, Nord, Mayenne, Haute Savoie, Pyrénées Orientales, Alsace .

78 Voir au chapitre 2-1-1 les intéressantes données sur le Bas-Rhin fournies par l'observatoire du CAD0.

79 FNARS - dossier de presse « Agir avant l'urgence » 18 novembre 2003.

« Les personnes qui s'adressent aujourd'hui aux services d'urgence sociale présentent des trajectoires diverses et constituent une population en évolution. Ce sont encore majoritairement des hommes isolés, entre 26 et 50 ans. Mais aussi d'autres personnes :

- *des jeunes (moins de 25 ans) qui représentent dans certains services plus du tiers des usagers,*
- *des femmes seules avec ou sans enfants, majoritairement victimes de violences conjugales,*
- *des couples, des familles, notamment surendettées et/ou expulsées,*
- *des personnes qui vieillissent et s'enkystent dans un système dont elles ne peuvent plus sortir*
- *des étrangers en situation irrégulière et demandeurs d'asile ;*
- *des personnes souffrant de problèmes de santé mentale. »*

La présence de jeunes de plus en plus nombreux parmi les demandeurs pose question au dispositif.

L'augmentation du nombre de jeunes parmi les demandeurs d'hébergement est un constat récurrent des questionnaires d'hébergement ou d'accueils de jour. Il est confirmé par les chiffres : les jeunes de 18 à 24 ans représentent ¼ des appels au 115, alors qu'ils ne sont que 9% de la population française, et leur nombre s'est accru de 30 % en 1 an.

Les jeunes en errance ne constituent pas un public avec une problématique unique. Certains d'entre eux, parfois qualifiés de « festivaliers », de « raveurs » ou de « teufeurs », se déplacent de ville en ville, souvent accompagnés de chiens, au gré des événements culturels. Ceux-là n'ont que peu de demande sociale, si ce n'est la possibilité de prendre une douche ou d'accéder à une consultation médicale dans un accueil de jour, voire quelquefois d'un hébergement de très courte durée. Certains sont des jeunes demandeurs d'asile et relèvent de structures spécialisées. D'autres vivent une rupture familiale ou sortent de prison ou d'établissement. Le plus souvent cette situation se conjugue avec de difficultés lourdes d'insertion sociale et professionnelle qui relèvent d'une prise en charge de type CHRS.

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

Adapter les outils à l'évolution des publics : la création d'un accueil de jour par « Le Cœur des haltes » à Paris

L'association « Le cœur des haltes » gère depuis 1995 un accueil de jour, « La halte Paris Lyon », destinée aux hommes et ouverte de 7h à 21h. C'est parce que cette structure s'est trouvée confrontée à la présence de jeunes de plus en plus nombreux qu'est né le projet d'une structure spécialisée, ouverte en 2001. La cohabitation entre jeunes et « vieux » exclus était en effet mal vécue par les uns et les autres. Aux jeunes elle présentait l'image d'un échec, d'une population d'adultes ne parvenant pas à s'en sortir et d'un avenir désespérant. Pour les adultes, l'arrivée de jeunes suscitait un sentiment mêlé de craintes et de jalousies, elle était souvent associée à de la violence et de l'insécurité.

La création d'un accueil spécifique, le « 16/25 » a permis de mener un travail mieux adapté dans un contexte plus favorable pour offrir des perspectives de sortie du dispositif. Le nouveau service propose toutes les prestations de l'accueil de jour : accueil, repas, douches, laverie, consultations médicales. Il a créé en outre un « Espace dynamique insertion » avec des activités à caractère sportif ou culturel, encadré par deux conseillères emploi et une conseillère en économie sociale et familiale. Ces ateliers visent à engager les jeunes dans une dynamique d'insertion et à leur permettre d'intérioriser un certain nombre de normes. La

spécialisation de la structure lui a facilité le développement d'un partenariat privilégié avec tous les réseaux qui interviennent pour l'insertion des jeunes.

L'association gère également 15 places d'urgence pour les jeunes particulièrement durs, mais elle regrette qu'il n'y ait pas davantage d'offre d'hébergement adaptée à ce public.

Le dispositif d'hébergement n'est pas adapté à la grande exclusion.

L'hébergement d'urgence concerne une grande diversité de publics. Dans la définition de l'urgence, nous avons relevé la différence importante entre ce qu'on peut appeler « l'urgence de rupture », qui correspond à des personnes brutalement confrontées au risque de se trouver à la rue, et « l'urgence installée » des personnes qui y vivent depuis des mois ou des années de façon plus ou moins permanente. Si la présence de ces sans-abri dans nos villes n'est pas chose nouvelle, leur nombre semble avoir augmenté sous l'effet du développement de la précarité économique et des ruptures familiales, et les associations qui leur viennent en aide disent leur préoccupation devant le vieillissement d'une partie de ces « grands exclus ».

Beaucoup d'initiatives ont vu le jour et continuent de naître pour prendre en compte ce public : la distribution de repas, les accueils de jour⁸⁰, les accueils de nuit, les hébergements de courte durée, les Samu sociaux, les centres d'hébergement infirmiers...

Ce foisonnement d'actions nouvelles en faveur de la population la plus exclue a permis d'améliorer le quotidien des sans-abri, de les aider à préserver leur dignité et même, parfois, de leur ouvrir une perspective de sortie de la rue. Mais ce travail met aussi en lumière la profonde inadéquation de notre dispositif d'hébergement à la spécificité des besoins d'une population encore trop mal connue.

2.2.1 - Qui sont les sans-abri ?

« Dans un dialogue sur les sans-abri, les interlocuteurs parlent rarement de la même chose. Les uns ont à l'esprit la mère isolée qui vient de se faire expulser, les autres le cadre déchu qui vient frapper pour la première fois aux guichets de l'assistance. D'autres encore pensent à la figure traditionnelle du clochard, à la rue dans le même quartier depuis des années. »

Julien DAMON – La question SDF ⁸¹

Du SDF au sans-abri : de qui parle-t-on ?

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

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

⁸⁰ Certains fonctionnent depuis très longtemps mais leur nombre s'est très fortement accru depuis 10 ans, grâce en particulier aux boutiques solidarité de l'Abbé Pierre. Le Secrétariat d'Etat à la lutte contre l'exclusion recense 270 accueils de jour en novembre 2004.

⁸¹ PUF 2002

L'enquête de l'INSEE sur les sans domicile⁸²

En janvier 2001, l'INSEE a réalisé une enquête pendant une semaine du mois de janvier auprès des personnes ayant fréquenté au moins une fois un service d'hébergement ou de distribution de repas chaud. Parmi ces usagers 63 500 adultes et 16 000 enfants étaient dépourvus d'un domicile propre. Il faut ajouter à ce nombre 6 500 personnes hébergées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et réfugiés, qui ne faisaient pas partie de l'enquête. L'INSEE évalue ainsi à 86 000 le nombre de personnes sans domicile. Étaient considérées comme sans-domicile les personnes ayant dormi la nuit précédente, soit dans un centre d'hébergement, soit dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, gare, voiture, abri de fortune...).

Parmi les adultes sans domicile recensés par l'INSEE :

- 22% avaient dormi soit dans un lieu non prévu pour l'habitation, soit dans un centre qu'ils avaient dû quitter le matin (soit environ 19 000 personnes qui pourraient correspondre à la notion de sans-abri)
- 36% avaient été accueillis en chambres individuelles ou collectives dans des établissements accessibles en journée
- 5% avaient été hébergés en chambre d'hôtel
- 37% avaient été hébergés dans des logements dépendant d'associations ou d'organismes publics.

Si l'enquête de l'INSEE marque un progrès dans la connaissance de la population sans domicile, il convient cependant d'en manier les chiffres avec prudence étant donné les difficultés d'un recensement exhaustif d'une population par définition mouvante. L'enquête, réalisée sur une semaine, ignore en particulier les sans-abri n'ayant eu recours ni à un hébergement, ni à un service de distribution de

repas pendant cette période. Elle prend en compte les personnes hébergées par des organismes sociaux mais pas celles qui ont recours à l'hébergement par un tiers.

La population dont nous parlons dans ce chapitre, que nous qualifions de « grands exclus » ou de sans-abri, ce sont les personnes qui vivent de façon durable dans la rue, qu'ils aient ou non recours à des séjours, toujours très courts mais parfois très nombreux, dans des centres d'hébergement.

Une population fortement touchée par les problèmes de santé, mentale et physique

Les problèmes de santé représentent une caractéristique forte des personnes qui vivent à la rue, qu'il s'agisse de problèmes d'ordre psychique ou physique. L'étude réalisée par l'INSEE en 2001⁸³ a mis en évidence le lien entre la prévalence de certaines maladies parmi la population SDF et la durée de vie à la rue. Les principales pathologies déclarées par les personnes ayant séjourné dans la rue plus d'un an sont :

■ les états dépressifs fréquents :	31%
■ les maladies respiratoires :	24%
■ les séquelles d'accident ou de maladie grave :	20%
■ les maladies du système digestif :	14%
■ les désordres alimentaires importants :	13%
■ les maladies du foie :	12%
■ les maladies de peau :	11%

On voit également revenir aujourd'hui des cas de tuberculose, maladie que l'on croyait éradiquée depuis longtemps. Il faut aussi bien sûr mentionner la prégnance très forte des addictions, en particulier à l'alcool et au tabac.

82 Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds, janvier 2001 – INSEE / Les résultats ont été publiés par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Le rapport et les travaux 2001-2002 de l'Observatoire – La documentation française) / Voir également INSEE Première n° 823 et 824 de janvier 2002, Cécile Brousse, Bernadette de la Rochère et Emmanuel Massé et le n°893 d'avril 2003, Bernadette de la Rochère.

83 INSEE Première n° 893 d'avril 2003, déjà cité.

Une étude réalisée par l'Observatoire du Samu social en 2003 indique que le pourcentage de consommateurs réguliers d'alcool était de :

- 23% parmi les personnes à la rue depuis moins de 2 ans,
- 63% parmi les personnes à la rue depuis 2 à 5 ans,
- 73% parmi les personnes à la rue depuis plus de 5 ans.

Tous ces problèmes sont bien sûr liés au mode de vie, à l'alimentation et, de façon générale, à la survie dans l'environnement très dur que constitue la rue. Dans le cas des troubles psychiques cependant, il est très difficile de savoir la part respective des personnes qui relevaient déjà de soins psychiatriques lorsqu'elles sont arrivées à la rue et de celles dont la dégradation de la santé mentale est principalement imputable à leur état de sans-abri. Il est certain en tous cas que le fait de ne pas disposer, sinon d'un logement, au moins d'un hébergement stable, rend quasiment impossible le suivi médical et le respect d'un traitement. Beaucoup de sans-abri alternent les périodes de rue et les périodes d'hospitalisation provoquées par le retour de crises qui auraient été évitées si la personne avait été en mesure de suivre son traitement. Le Haut Comité a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention sur la gravité de ce problème de santé publique dans son 9^e rapport : 30 à 40% des personnes à la rue souffrent de troubles psychiques. La loi relative à l'égalité des chances, qui est actuellement en cours d'examen au Parlement, reconnaît les malades mentaux comme des handicapés psychiques. Il s'agit bien, en effet, de situations de handicaps dont l'identification et la prise en compte sont indispensables à l'élaboration des outils d'hébergement et d'insertion adaptés.

Si la vie à la rue, ou en errance entre rue et hébergements précaires, expose à un certain nombre de pathologies, elle est aussi un obstacle pour les soins : ce qui est vrai pour la maladie mentale l'est également pour les pathologies physiques. Lorsque la dégradation de la santé atteint un certain seuil, les sans-abri peuvent être hospitalisés. Mais

l'organisation de l'hôpital vise, pour des raisons de gestion compréhensibles, à limiter strictement la durée des séjours à la période nécessitant le recours à l'équipement et au personnel hospitalier. Au-delà, le malade est supposé poursuivre sa convalescence « à domicile ». C'est ce constat qui a conduit un certain nombre d'organismes à créer des structures de soins infirmiers permettant l'hébergement des sans-abri au sortir d'une hospitalisation ou pour une période de soins incompatibles avec la vie à la rue.

Nous insistons sur cette question de la santé des sans-abri en raison des conséquences qu'elle entraîne pour l'intervention sociale. Celles-ci sont de deux ordres :

- d'une part, la notion d'urgence est clairement posée : le danger, parfois de mort, souvent de dégradations irréversibles, est constamment présent chez les personnes qui vivent à la rue, il entraîne une obligation d'agir « immédiate et inconditionnelle »,
- d'autre part parce que l'intervention sociale sera de peu d'impact si elle n'intègre pas la dimension des soins : on ne réinsère pas un malade si, préalablement ou tout au moins parallèlement, on ne le soigne pas.

Les sans-abri ne vivent pas sans territoire.

La vie à la rue ne signifie pas l'errance totale. Les travaux menés par l'observatoire du Samu social de Paris ont mis en évidence l'importance du territoire pour les sans-abri⁸⁴. Chacun d'entre eux dispose en réalité fréquemment de plusieurs territoires différents en fonction du moment de la journée : un territoire de nuit, souvent lieu de rencontre avec d'autres sans-abri (les portes de Paris, les abords des gares ou des hôpitaux..), et pour le jour un territoire qui peut se diviser entre un site favorable au repos (un abri-bus, un jardin, un banc..) et un site plus propice aux activités (à proximité des lieux de « manche » tels que les commerces ou églises, ou près des centres mettant à leur disposition une distribution de repas ou des équipements sanitaires..). Le rapport met en évidence la notion d'« espace privé » :

84 La notion de territoire chez les sans-abri – Gisèle DAMBUYANT-WARGNY – Rapport à l'Observatoire du Samu social de Paris – année 2000.

« Même si l'espace privé est installé au sein du territoire de référence où la personne réside la majeure partie de ses journées, il n'en reste pas moins qu'il est différencié dans le discours comme « personnel » et « dissimulé ». C'est sans doute le lieu pour lequel le territoire prend son sens premier à savoir l'endroit que l'on est prêt à défendre pour y garder ses prérogatives. Comme on le comprend le territoire privé se détermine en fonction de stratégies qui peuvent être quelquefois utilitaires mais qui répondent également le plus souvent à des critères de sélection symboliques. En effet ce territoire correspond fréquemment à un endroit qui fût important et sentimentalement investi par la personne dans le passé. »

Les sans-abri développent une « suradaptation paradoxale » à la rue.

La vie à la rue pendant parfois de nombreuses années ne serait pas possible sans que l'individu ait recours à toutes ses facultés d'adaptation. Le sans-abri s'approprie des territoires, il organise sa survie, il développe une notion du temps qui lui est propre et l'éloigne des repères qui sont ceux du reste de la société.

Si l'adaptation est un atout immédiat pour la survie, elle devient également un handicap lorsqu'il s'agit d'envisager sa sortie de la situation de sans-abri : c'est pourquoi on peut parler de « suradaptation paradoxale ». C'est ce qui conduit par exemple certains sans-abri à n'exprimer aucune demande, ou encore à refuser un hébergement pour des motifs qui nous paraissent a priori incompréhensibles. Pour une personne insérée, n'importe quel hébergement paraît préférable au fait de dormir dans le froid, l'inconfort et l'insécurité de la rue, mais pour une personne qui dort ainsi depuis des mois, la rue peut-être préférée à un hébergement d'une promiscuité non choisie, ou pendant lequel on pourrait perdre un territoire durement conquis.

La population sans-abri n'est pas homogène.

Toute approche sociale a besoin de se donner des points de repère et, pour cela, d'opérer des classifications. Au sein de la population relevant de l'hébergement d'urgence,

nous avons souhaité distinguer les grands exclus parce que quelle que soit la cause initiale qui les a conduits un jour à la rue, le fait d'y vivre depuis longtemps crée une problématique spécifique. Cependant cette population, qui correspond à ceux que l'on qualifiait autrefois de « vagabonds » ou de « clochards », est elle-même très diverse.

Alexandre VEXLIARD⁸⁵ distinguait 4 phases dans le processus de désocialisation :

- la première phase, qualifiée d'agressive,
- la deuxième, de régressive,
- la troisième, de fixation
- la quatrième de résignation où « désormais, le principal obstacle à son intégration est en lui-même ».

On ne peut aborder de la même façon l'hébergement de la personne qui, tout en étant à la rue depuis longtemps, s'est aménagé un abri de fortune, garde quelques effets personnels, fait la manche aux bons endroits et aux bonnes heures, et celui de la personne qui dort « en vrac » sur un trottoir.

2.2.2 - L'action publique en faveur des sans-abri : entre la tentation de l'hébergement à tout prix et la difficulté d'héberger dans la durée.

Présents dans les rues et les lieux publics, les sans-abri ont une image, visible par tous, filmable par les caméras de télévision. Cette image est souvent assimilée de façon sommaire à tous les « SDF », y compris ceux qui sont dans des CHRS... quand elle n'est pas utilisée pour illustrer l'ensemble de l'exclusion. Parce qu'elle renvoie la société tout entière au constat d'un échec, au non-respect de ses valeurs de solidarité et de fraternité, cette image pousse à agir.

85 « Le Clochard », thèse de 1957 rééditée en 1998 aux éditions Desclée de Brouwer.

Cependant et malgré de réelles avancées, l'action publique en matière d'offre d'hébergement aux sans-abri reste coincée entre deux peurs qui génèrent deux tentations contradictoires. D'un côté la peur du danger encouru par les sans-abri focalise l'attention sur la situation météorologique et suscite la tentation de l'hébergement à tout prix dès que le froid s'installe. De l'autre la peur d'encourager des personnes à s'installer dans une situation de dépendance et d'exclusion conduit au contraire à la tentation de ne pas trop héberger, ou en tous cas de ne le faire que de façon précaire.

La gestion saisonnière ou climatique de l'hébergement soulève des interrogations.

La sensibilité des médias, de l'opinion et des responsables politiques à la situation des sans-abri est d'autant plus forte que le thermomètre descend⁸⁶. Les premiers plans «pauvreté-précarité»⁸⁷ étaient d'ailleurs limités à la période d'hiver. Aujourd'hui la plus grande partie des places d'hébergement destinées aux sans-abri est pérenne mais le plan d'urgence hivernal, avec ses 3 niveaux⁸⁸, organise la mobilisation de places et de moyens complémentaires.

Personne ne conteste le bien-fondé de mesures permettant de renforcer les capacités du dispositif face à une situation météorologique qui accroît le danger pour les personnes à la rue. L'ouverture de nouveaux lieux d'accueil, l'installation de lits supplémentaires dans les centres existants et la multiplication des maraudes lors des grands froids sont tout à fait positives. Pourtant la mise en place de plans saisonniers provoque de la part des intervenants qui travaillent auprès de ces populations tout au long de l'année un certain nombre de critiques dont l'IGAS⁸⁹ s'est fait l'écho en mars 2003 dans son 2^e bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre l'exclusion :

«Le traitement saisonnier des capacités pose des problèmes dans de nombreux départements. Un effort accru est fait pendant l'hiver et des capacités temporaires sont ouvertes. Les équipes engagées sur le terrain sont critiques à cet égard. Elles constatent que les mouvements de population ont tendance à s'accroître en province à partir du printemps. Lorsque les capacités supplémentaires sont fermées après l'hiver, les hébergés se retrouvent sans solution et cherchent à s'éloigner des grands centres et de nombreuses villes situées sur les axes de communication voient passer les populations mouvantes qui s'ajoutent à leurs propres publics qui ont fini par se stabiliser dans des solutions locales de fortune.»

Le nombre de sans-abri n'est en effet pas saisonnier et les risques liés à la rue, qu'ils soient d'ordre sanitaire, psychique ou de violence, sont présents et graves tout au long de l'année. C'est pourquoi, même si elle ne fonctionne qu'à la marge d'un dispositif d'hébergement essentiellement pérenne, cette «saisonnalité» contribue à soulever les questions du pourquoi et du comment loger les grands exclus.

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

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

Pour les autorités la tentation est alors forte de procéder d'office au «ramassage» des sans-abri pour les conduire dans des lieux d'accueil, au nom du danger encouru. Cette tentation va à l'encontre de toute la démarche engagée depuis une dizaine d'années autour de la création des Samu sociaux. Outre l'atteinte qu'elle suppose au droit des personnes⁹⁰, elle risquerait de saper toute la confiance patiemment établie avec eux par les intervenants des

86 Julien Damon, dans «la question SDF» publie une statistique très parlante sur le nombre mensuel de dépêches AFP relatives aux SDF : leur nombre est 3 à 4 fois supérieur pendant les mois d'hiver (PUF 2002)

87 Le premier concernait l'hiver 1984-85.

88 Cf chapitre 2-1.

89 IGAS = inspection générale des affaires sociales – rapport présenté par Jeanine Barbérye, Charles de Batz, Jean-Patrice Nosmas et Roland Olliver.

90 Le vagabondage et la mendicité ne sont plus des délits depuis l'adoption du nouveau code pénal le 1er mars 1994.

équipes mobiles, des accueils de jour et de tous les services qui leur viennent en aide. Il existe bien sûr des situations qui obligent à intervenir d'office, par exemple lorsque la personne s'endort en état d'ébriété et court le risque d'hypothermie, lorsqu'elle n'est pas consciente ou pas en mesure d'exprimer sa volonté. Mais ce sont des exceptions et la règle doit être le respect de la volonté exprimée par la personne.

L'inquiétude manifestée devant le risque – ou plus exactement le surcroît de risque – encouru par les sans-abri pendant les grands froids devrait par contre conduire à s'interroger sur les raisons pour lesquelles une partie d'entre eux refuse l'hébergement proposé. Cette interrogation a fait partie des questions posées par l'INSEE dans son enquête⁹¹ :

« Ainsi la moitié de ceux qui dormaient dans la rue en janvier 2001 ne voulaient pas se rendre dans un centre. Les principales raisons invoquées étaient par ordre d'importance décroissante : le refus de fréquenter les autres hébergés, le manque d'hygiène, l'insécurité, le caractère jugé inadapté de la réglementation. »

On notera au passage que ce constat peut se lire à rebours : une moitié des sans-abri ne refusaient pas de se rendre dans un centre, ...mais dormaient cependant à la rue ou dans un abri de fortune. Ce sont donc à la fois les capacités d'accueil et leurs caractéristiques qui sont mises en cause, tant dans leur typologie physique que dans leurs règles de fonctionnement.

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

Toute l'offre d'hébergement accessible aux sans-abri est constituée de structures d'accueil de courte durée : soit uniquement la nuit, soit quelques jours. Le sans-abri orienté par le 115 sera le plus souvent accueilli par un centre dit « d'urgence » pour une nuit et renvoyé dehors le matin. Selon les structures et l'organisation locale du dispositif, il pourra éventuellement demander à bénéfi-

cier d'une admission pour plusieurs nuits. Cependant dans certains centres il devra, pour revenir la nuit suivante, avoir à nouveau composé le 115, avec les difficultés que cela représente du fait de l'encombrement des lignes téléphoniques, ...mais aussi avec l'encombrement et la surcharge de travail que cela donne aux écoutants.

Les sans-abri passent donc en permanence de la rue à l'hébergement, de l'hébergement à la rue et d'une structure d'hébergement à une autre. L'enquête de l'INSEE nous donne quelques indications sur cette errance. Les personnes à la rue ou occupant un abri de fortune le jour de l'enquête déclarent avoir fréquenté le dispositif d'hébergement un mois et demi en moyenne au cours de l'année écoulée. Celles qui dormaient dans un centre avec départ obligatoire le matin déclarent avoir été hébergées 4 mois⁹².

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

Cette précarité de l'offre d'hébergement ne résulte pas uniquement de l'insuffisance des moyens financiers qui lui sont consacrés⁹³. Elle provient aussi des principes mêmes qui sous-tendent l'organisation du dispositif d'hébergement et de la distinction qui est opérée entre deux catégories de structures : celles qui sont dites « d'urgence » et celles qui sont dites « d'insertion ». Les structures qui accueillent des sans-abri relèvent toutes de la première catégorie, laquelle est caractérisée par de courtes durées de séjour.

Nous avons, dans le 1^{er} chapitre, dit notre désaccord avec l'utilisation du terme d'urgence pour désigner une catégorie de l'hébergement car la notion d'urgence doit caractériser l'ensemble du dispositif. Il est a fortiori contestable de qualifier d'urgence un hébergement qui n'offre pas aux personnes accueillies de perspective de sortie de la rue, et donc de leur situation d'urgence. « L'urgence est une méthode pour sortir de l'urgence ». Elle est détournée de son sens quand elle est assimilée exclusivement à un

91/92 INSEE Première n°824, déjà cité.

93 Mais l'insuffisance de moyens est un obstacle pour en sortir..

hébergement de courte durée car ce n'est pas la durée qui définit l'intervention d'urgence mais son caractère immédiat et inconditionnel. Une structure d'urgence peut proposer des durées de séjour courtes, mais à condition de permettre une orientation vers des structures offrant un accueil plus long. Il est par contre difficile de qualifier d'immédiat et inconditionnel un accueil qui n'est proposé que de façon intermittente.

Le développement des structures qui allient hébergement et soins représente une avancée réelle.

Parmi les structures destinées aux grands exclus, il convient de souligner l'avancée que représentent les centres de soins infirmiers⁹⁴. Ces structures innovantes et insuffisamment nombreuses, font à la fois de l'hébergement et des soins infirmiers, et sont destinées à accueillir les personnes pendant le temps de soins ou de convalescence, parfois à la sortie d'une hospitalisation, parfois en venant directement de la rue ou d'une autre structure d'hébergement. Le plus souvent elles se donnent même le temps nécessaire pour trouver à la personne une nouvelle solution d'hébergement.

La sélectivité des CHRS ne fait pas de place aux sans abri.

Dans le schéma en vigueur, l'hébergement de 1^{er} niveau est de courte durée car il doit déboucher sur un hébergement de 2^e niveau, principalement constitué de CHRS. Cependant cet hébergement de longue durée ne fait pas de place aux sans-abris. L'ensemble du dispositif est fondé sur un modèle d'insertion qui est difficilement accessible aux personnes issues de la grande exclusion. Les structures de 2^e niveau pratiquent donc une sélection des personnes accueillies en fonction de leur proximité avec les critères usuels de l'insertion : capacité à entrer dans une démarche de formation professionnelle ou d'emploi, capacité à vivre dans un logement ordinaire, capacité à acquérir l'autonomie administrative, etc...

La sélection pratiquée à l'entrée des structures est évidemment nécessaire si elle permet de répondre de façon adaptée à la diversité des publics : on n'accompagne pas de la même façon le demandeur d'asile, la femme battue, le jeune en rupture familiale et la personne issue de la grande exclusion. Mais si la sélection est justifiée au niveau de la structure, elle ne l'est pas au niveau global du dispositif : l'offre d'un hébergement de longue durée visant à l'insertion doit être ouverte à tous les publics.

Cette sélection conduit à un double paradoxe :

- les moyens les plus importants sont consacrés aux personnes qui sont les plus proches de l'insertion tandis que celles dont les besoins sont les plus lourds doivent se contenter du service minimum : hébergement de courte durée, locaux de qualité parfois très insuffisante et précaire⁹⁵, ratios de personnel et surtout de personnel social faibles, etc. ; les modalités de financement elles-mêmes sont précaires pour les associations gestionnaires ;
- aux personnes proches de l'insertion on propose un « parcours résidentiel », avec parfois 3 ou 4 niveaux successifs d'hébergement pour les conduire progressivement au logement ordinaire ; aux grands exclus on ne propose qu'un seul niveau d'hébergement.

Il faut du temps au sans-abri pour réapprendre le temps.

L'entrée dans les structures dites « d'insertion » exige actuellement des personnes prises en charge un certain nombre de démarches ou de signes démontrant leur volonté d'entrer dans un parcours les conduisant au « modèle » normatif de l'insertion : emploi salarial, logement ordinaire... Or, d'une part ce modèle n'est pas adapté à tous et, d'autre part les personnes qui ont vécu plusieurs mois ou plusieurs années à la rue et expriment tout juste une demande de mise à l'abri, ne sont pas en mesure, en quelques jours, de se projeter dans un projet d'insertion.

⁹⁴ Ils sont parfois rebaptisés « halte-santé » dans certains documents. Cependant cette dénomination risque d'entraîner une vision réductrice de la mission de ces centres : il est essentiel qu'il puissent effectivement dispenser des soins infirmiers.

⁹⁵ Il y a heureusement des hébergements de courte durée qui fonctionnent dans des locaux adaptés, mais il existe aussi des structures qui fonctionnent avec des dortoirs et des lits de camp, parfois dans des bâtiments dont la mise à disposition est remise en cause chaque année.

Les sans-abri ont besoin de temps. Il leur en faut déjà pour réacquérir, dans le présent, quelques repères essentiels pour améliorer leur vie quotidienne : intégrer des horaires de repas, un rendez-vous avec un médecin, ou pour accomplir des démarches visant à faire ouvrir des droits. L'horizon de l'avenir, nécessaire pour envisager un projet d'insertion ou tout au moins de sortie de la rue ou d'une situation d'errance entre la rue et des hébergements précaires, est en dehors de leur champ de vision. La rue est le domaine du quotidien.

Avoir un lieu où se poser, où se soigner, savoir qu'on pourra y dormir à nouveau demain et après-demain, qu'on y rencontrera les mêmes référents sociaux, cela représente un préalable pour que puisse se reconstruire dans l'esprit du sans-abri cette dimension du temps indispensable à tout projet.

Au plan pratique, la question de la durée de séjour se pose de façon complexe aux équipes sociales confrontées à une population fortement désocialisée. La crainte de voir la structure réduite à une fonction asilaire et à l'hébergement à vie des mêmes personnes clochardisées a contribué à l'inscription de courtes durées de séjour dans les règles de fonctionnement : il s'agissait de ne pas laisser les personnes s'installer dans une situation d'assistance totale. Toute structure d'hébergement doit fixer des règles de vie pour pouvoir fonctionner dans le quotidien. Cependant ces règles doivent lui permettre aussi d'offrir une perspective à ceux qui voudront la saisir et c'est pourquoi certains modifient actuellement leur approche pour que la limite de durée de séjour ne soit plus posée comme un préalable.

De même faut-il admettre que l'insertion d'une personne fortement désocialisée ne se fera pas en suivant un parcours linéaire. Les conduites d'échec et les retours en arrière font, malheureusement, partie des caractéristiques de cette population. Ils doivent être pris en compte.

Une expérience d'hébergement de sans-abri sans limitation de durée : l'hôtel social de l'ABEJ à Lille

L'hôtel social de l'ABEJ⁹⁶ dispose de 59 places, toutes en chambre individuelle. Bien que le financement soit assuré pour partie sur des crédits CHRS (20 places) et pour partie en ALT (39 places), l'association le gère comme une seule entité, à l'exception de 4 lits infirmiers.

L'hôtel social effectue un accueil non sélectif de personnes qui lui sont adressées le plus souvent par les structures d'accueil de jour de l'association : il s'agit de demandeurs d'asile n'ayant pas trouvé place dans le dispositif spécialisé, de jeunes en errance et de personnes plus âgées qui ont derrière elles un long passé dans les rues de Lille.

Depuis 3 ans, l'hôtel social a décidé de ne plus limiter a priori la durée d'hébergement. La durée d'accueil est normalement d'un mois, échéance à laquelle une évaluation est faite avec la personne hébergée, mais le séjour peut toujours être renouvelé. Les personnes accueillies peuvent décider d'interrompre pendant quelques jours leur séjour et retrouver ensuite leur place. La seule limite à la durée d'hébergement réside dans le respect du règlement intérieur. Le non-respect peut entraîner une « mise à pied » de quelques jours ou, dans les cas les plus graves, une exclusion. Cependant même l'exclusion n'est pas définitive et un retour est toujours possible. Une partie des places reste attribuée en durée limitée afin d'utiliser les chambres temporairement libérées par des résidents en séjour non limité.

L'hébergement ferme tous les jours entre 8 h et 13 h sauf le week-end, à la fois pour des raisons de personnel et pour veiller au rythme de vie et à encourager l'activité. Des exceptions sont toutefois possibles en fonction des situations.

Au total 348 personnes différentes ont été accueillies en 2003, dont 148 pour des durées plafonnées et 200 en durée illimitée. La nouvelle règle fixée n'a donc pas

96 Association baptiste pour l'entraide et la jeunesse.

empêché une rotation importante. La sécurité apportée par cette absence de précarité, celle qu'apporte également l'accueil en chambre individuelle, de même que les points de repère fournis par le règlement intérieur constituent des éléments importants pour la stabilisation des personnes.

Cette stabilisation a permis d'envisager un départ vers le logement ordinaire ou vers des maisons-relais de personnes ayant un long passé de rue. Cependant l'association est aussi confrontée à deux ou trois situations de personnes qui ne pourront peut-être jamais accéder à un logement, même sous la forme de maison-relais. Aujourd'hui, ces personnes ne veulent pas retourner à la rue. Quand on s'est désocialisé au point de vivre à la rue pendant des années, vouloir rester dans une structure collective, avec sa vie sociale et ses règles, n'est-ce pas en soi faire preuve d'insertion ?

L'insertion des sans-abri suppose l'existence d'un habitat durable adapté.

Sortir des personnes de la rue suppose à la fois l'existence, en amont, de structures d'hébergement offrant des étapes et le temps nécessaire et, en aval, de formes d'habitat adaptées. La spécificité des personnes dont le parcours les a amenés à connaître la rue ou l'errance entre rue et courts hébergements a été reconnue dans le cadre des pensions de famille / maisons relais. Il s'agit là d'une forme d'habitat adaptée, qui combine à la fois un logement tout à fait autonome et répondant aux normes en vigueur, et un immeuble organisé pour rendre possible une vie collective conviviale. Les décisions prises cet été par le gouvernement vont dans le sens d'une meilleure prise en charge financière du fonctionnement de ces structures et d'une augmentation de leur nombre.

La maison-relais ne constitue pas nécessairement la voie unique destinée à tous les grands exclus. Le vieillissement des sans-abri, accéléré par les années de vie à la rue, con-

duit à poser la question de leur accueil dans des maisons de retraite, et particulièrement des MAPAD⁹⁷. Les centres d'hébergement et de soins infirmiers sont confrontés à la présence de personnes âgées dont l'état de santé n'est pas compatible avec le retour à la rue ou l'accueil dans un hébergement précaire. Actuellement c'est au cas par cas que se fait la recherche de places dans des maisons de retraite⁹⁸.

Se pose également la question des handicapés psychiques. Si les maisons-relais peuvent les accueillir, les associations telles que l'UNAFAM⁹⁹ préconisent la création de « résidences-accueil » qui leur soient spécifiquement dédiées et permettent d'assurer dans les meilleures conditions leur suivi médical. Le Haut Comité, dans son 9^e rapport a également préconisé ce type de structure qui doit à la fois offrir une perspective de réinsertion pour des handicapés psychiques qui sont à la rue et éviter à d'autres de s'y retrouver, faute par exemple de solution adaptée à leur sortie de l'hôpital.

Un exemple d'habitat durable adapté : une résidence destinée aux handicapés psychiques à Chevilly-Larue

Ouverte par l'association « Les amis de l'atelier » en septembre 2003, la résidence de Chevilly-Larue accueille 30 personnes dans un immeuble qui comprend 5 unités de 6 studios regroupés autour d'un salon-salle à manger commun. La création de cette structure résulte de la volonté de l'association de répondre à la demande de personnes qui manifestaient le désir de vivre « tout seul ... mais pas tout seul ».

La résidence dispose d'un « maître » et d'une « maîtresse de maison » qui ont un rôle de référent. Les résidents bénéficient du soutien du Service d'accompagnement à la vie sociale des Amis de l'atelier, qui est financé par le Département et dont les éducateurs interviennent également en secteur diffus. Cette équipe s'appuie sur

97 Maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes.

98 Le rapport d'activité 2002 du Samu social de Paris relève que des personnes ont séjourné toute l'année au Centre d'hébergement et de soins infirmiers Saint Michel, en l'attente d'admission en maison de retraite.

99 Union nationale des amis et familles de malades mentaux.

un partenariat privilégié avec le secteur psychiatrique de Fresnes-Rungis-Thiais, même si la règle est que les personnes accueillies continuent à être suivies par le service qui les avait précédemment en charge.

La résidence s'adresse à des malades « stabilisés » mais inaptes à vivre de façon autonome. Certains d'entre eux ont séjourné plus de 20 ans à l'hôpital.

Le projet a été financé par l'Etat dans le cadre des maisons relais et les personnes accueillies ont le statut de résidentes d'une résidence sociale. Elles ont droit au maintien dans les lieux et elles peuvent notamment, en cas de besoin, faire des séjours à l'hôpital en gardant leur logement.

L'hébergement d'urgence à l'épreuve de la demande d'asile

On ne peut traiter de l'hébergement d'urgence sans accorder une place particulière à la situation des demandeurs d'asile. Souvent jugé responsable de l'embolie générale, leur accueil relève pourtant d'un dispositif spécifique, avec ses propres voies d'accès et ses propres structures d'hébergement. Mais sous la pression de l'urgence, l'étanchéité des deux dispositifs – le « généraliste » et le « spécialisé » – s'avère d'autant plus difficile à réaliser que derrière la question de la demande d'asile se cache une problématique plus large qui est celle de tous les immigrés sans titre de séjour, qu'ils attendent le statut de réfugié ou une régularisation, y compris lorsque cela leur a déjà été refusé.

2.3.1 - La spécificité de la demande d'asile justifie l'existence d'un dispositif national d'accueil spécialisé.

Depuis 1973, l'hébergement des demandeurs d'asile relève d'un dispositif spécialisé.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est né en 1973, à l'initiative de France Terre d'Asile. C'est d'abord l'arrivée de réfugiés Chiliens, puis celle de Vietnamiens, Cambodgiens et Laotiens dans les années suivantes qui conduisirent l'association à demander et obtenir le soutien de l'Etat pour ouvrir les premières structures¹⁰⁰. L'animation et la coordination du dispositif ont été assurées par France Terre d'Asile jusqu'au 31 décembre 2003. Depuis le 1^{er} janvier 2004, cette mission est déléguée par l'Etat à l'OMI (Office des migrations internationales).

L'existence d'un dispositif national spécifique proposant aux demandeurs d'asile un accueil et un hébergement est directement liée à l'application du droit d'asile : comment une personne étrangère arrivant en France peut-elle faire reconnaître son droit au statut de réfugié sans bénéficier d'un minimum de soutien dans ses démarches ? Comment peut-elle survivre dans la période précédant l'obtention du statut alors qu'elle ne peut légalement accéder ni à un emploi ni à un logement social ?

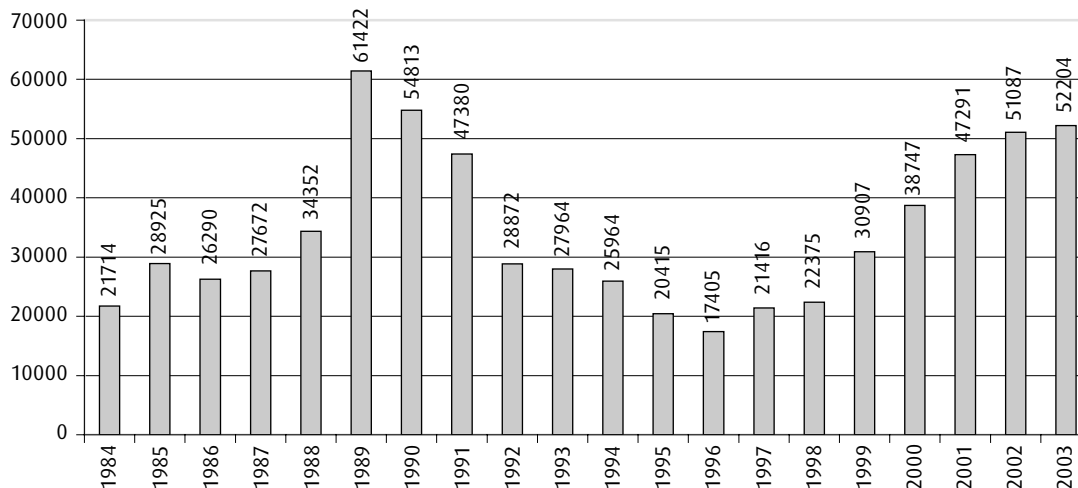
Pour les structures qui les accueillent, les demandeurs d'asile ont une problématique administrative et sociale qui renvoie à une spécificité du travail à mener : l'obtention du statut de réfugié est pour eux le préalable, la condition sine qua non de l'insertion. Une fois obtenu ce « sésame », si le travail social se rapproche davantage dans ses finalités de celui qui est fait dans d'autres structures (accès à la formation et à l'emploi, accès au logement...), il s'adresse à des populations dont les handicaps et les fragilités sont différents et il doit en particulier prendre en compte l'apprentissage de la langue et l'ouverture à la culture de notre pays.

La demande d'asile se caractérise également par l'absence de lien d'antériorité entre le demandeur et un territoire. Les besoins d'hébergement qui en découlent ont une tendance naturelle à se concentrer sur les zones d'arrivée que constituent les agglomérations frontalières et les grandes métropoles. Cette concentration se nourrit également d'elle-même car une fois installés sur un territoire, les réfugiés constituent un réseau de solidarité pour les nouveaux arrivants. A une époque de territorialisation des politiques du logement et de l'action sociale, il y a là une donnée particulière qui doit être prise en considération. Si l'octroi de l'asile relève de l'Etat, l'insertion passe par un territoire et les demandeurs d'asile se trouvent, plus encore que les autres publics relevant d'un hébergement d'urgence, exposés aux protectionnismes locaux.

¹⁰⁰ C'est le décret du 15 juin 1976 qui intégrera officiellement les réfugiés parmi les publics ouvrant droit à l'aide sociale à l'hébergement, qui étaient alors définis limitativement.

La demande d'asile a connu une très forte croissance au cours des huit dernières années.

Evolution de la demande d'asile depuis 1984
(asile conventionnel hors mineurs accompagnants - source OFPRA)



Aux demandeurs d'asile conventionnel qui figurent sur le graphique ci-dessus, s'ajoutent les mineurs accompagnants, soit 7 564 personnes en 2003, ce qui représente un total de près de 60 000 personnes.

A ce nombre s'ajoutent les demandeurs d'asile territorial¹⁰¹. Ceux-ci étaient environ 27 000 en 2003. Cependant il n'est pas possible d'additionner ce nombre au précédent car une partie des demandeurs a pu recourir aux deux procédures.

L'évolution des chiffres de la demande d'asile conventionnel fait ressortir une très forte augmentation au cours des 8 dernières années, qui tend aujourd'hui à une stabilisation : 2003 n'a connu que 2,9% de hausse par rapport à 2002.

Il convient aussi de retenir les fortes fluctuations de la demande au cours des vingt dernières années. Une caractéristique de la demande d'asile est d'être liée à des facteurs extérieurs sur lesquels les politiques nationales n'ont que très peu de prise. Il en résulte pour le dispositif spécifique d'hébergement le besoin d'une très forte adaptabilité de ses capacités d'accueil.

La réforme du droit d'asile accélère les procédures mais les rend plus difficiles d'accès.

Le gouvernement a engagé une réforme de la procédure de l'asile qui s'appuie sur :

- un outil législatif : la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile
- des outils réglementaires : le décret n°2004-813 du ministère de l'intérieur et le décret n°2004-814 du 14 août 2004 du ministère des affaires étrangères
- des moyens supplémentaires accordés aux organismes en charge de l'examen des demandes d'asile : l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) et la CRR (Commission de recours des réfugiés).

¹⁰¹ Voir page suivante la distinction entre les deux catégories d'asile, qui a été modifiée par la loi du 10 décembre 2003.

Les principales mesures qui en résultent portent sur :

le raccourcissement des délais d'examen des demandes

En application des engagements pris par le Président de la République, les moyens nouveaux ont permis de raccourcir très fortement les délais d'examen de la première demande : ils sont aujourd'hui proches de deux mois. La diminution des délais au niveau de l'OFPPRA s'est traduite par un surcroît de travail pour la CRR dont, au moment de la rédaction de ce rapport, les délais de décision étaient supérieurs à un an¹⁰².

l'unification des procédures des deux voies d'accès au droit d'asile

Il existe deux voies d'accès au droit d'asile en France. La première, dite de l'asile « conventionnel », reconnaît le statut de réfugié au titre de la convention de Genève¹⁰³. Elle relève d'une décision de l'OFPPRA ou, en cas de recours, de la CRR. La personne se voyant reconnaître le statut de réfugié dispose d'une carte de résident de 10 ans. À côté de ce statut, la loi « Reseda » de 1998 avait introduit l'asile « territorial », ouvrant droit à un titre de séjour d'un an renouvelable, pour les personnes dont la France estimait qu'elles ne remplissaient pas les conditions de la convention de Genève tout en étant en danger dans leur pays. La loi du 10 décembre 2003 a remplacé l'asile territorial par la « protection subsidiaire » qui intervient dans des conditions comparables.

Par contre les procédures sont désormais unifiées : alors que l'asile territorial relevait exclusivement du ministère de l'intérieur, la procédure de demande de protection subsidiaire est identique à celle de l'asile conventionnel : les décisions relèvent de l'OFPPRA et de la CRR.

Précisons que le dispositif national d'accueil ne concernait que les demandeurs d'asile conventionnel. Du fait de l'unification des procédures, il concerne désormais tous les demandeurs d'asile.

des conditions d'accès plus difficiles

Plusieurs mesures, législatives ou réglementaires, ont produit un durcissement des conditions générales de la procédure :

- le délai dont dispose le demandeur pour déposer son dossier à l'OFPPRA, après obtention d'une autorisation provisoire de séjour, a été réduit de 1 mois à 21 jours ;
- le délai d'instruction de l'OFPPRA fonctionne comme un couperet : « le silence gardé pendant deux mois à compter de la demande d'enregistrement constitue une décision implicite de rejet »¹⁰⁴ ;
- la loi autorise désormais le rejet de la demande d'une personne qui peut trouver un « asile interne », c'est à dire une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine ;
- le préfet peut refuser l'admission en France d'un étranger qui a la nationalité d'un pays considéré comme un « pays d'origine sûr »¹⁰⁵ ;
- les décisions de rejet sont transmises au ministère de l'Intérieur et une mission assure la liaison permanente entre celui-ci et l'OFPPRA ;
- le renouvellement du récépissé de demande d'asile (qui vaut autorisation provisoire de séjour) est soumis à la présentation d'un justificatif de résidence ;
- après acceptation de leur demande d'asile et en l'attente du titre de séjour auquel ils ont droit, les réfugiés conventionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient remettre un récépissé valant autorisation provisoire de séjour pour 3 mois renouvelable au lieu de 6 mois antérieurement. Cette autorisation leur permet toujours de travailler mais plus de percevoir le RMI ni d'accéder à un logement social ou de bénéficier des aides au logement.

102 En 2003, 76% des demandes rejetées par l'OFPPRA ont fait l'objet d'un recours devant la CRR ; la création de postes supplémentaires a été annoncée.

103 Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.

104 Décret 2004-814 du 14 août 2004.

105 La demande d'asile peut néanmoins être transmise à l'OFPPRA ; elle fait l'objet d'une instruction prioritaire.

2.3.2 - Malgré l'augmentation de ses capacités, le dispositif spécialisé reste sous-dimensionné.

Comme le dispositif « généraliste », le dispositif spécialisé comporte désormais à la fois des CHRS et des centres d'hébergement non conventionnés.

Les circulaires ont distingué clairement deux catégories de structures d'hébergement, qui entrent dans le cadre réglementaire des CHRS :

le CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile)

- Il est destiné à des demandeurs d'asile disposant d'une autorisation provisoire de séjour en vue d'effectuer leur demande auprès de l'OFPRA et aux personnes qui, ayant déposé cette demande, attendent la décision.
- Les personnes admises en CADA perdent le droit à l'allocation d'insertion à laquelle elles pourraient prétendre si elles optaient pour une solution individuelle d'hébergement ; par contre le CADA leur verse une allocation sociale globale destinée à la prise en charge de leurs dépenses quotidiennes.
- L'aide apportée par l'équipe sociale du CADA est centrée sur les démarches administratives et la constitution du dossier de demande de statut de réfugié. Elle prend en compte la scolarisation des enfants.
- La durée de séjour est liée à celle de la décision de l'OFPRA, le cas échéant prolongée de la durée de décision de la CRR, qui statue en cas de recours.
- En cas de rejet de la demande, le résident dispose d'un délai de quatre semaines pour quitter le centre.
- En cas d'admission au statut de réfugié, la personne hébergée en CADA dispose normalement d'un délai

de deux semaines pour quitter le centre vers une solution individuelle ou vers un CPH.

le CPH (centre provisoire d'hébergement)

- Il est destiné à des personnes ayant obtenu le statut de réfugié conventionnel.
- La durée de séjour est généralement fixée à 6 mois, éventuellement renouvelable.
- L'action de l'équipe sociale vise à faciliter l'insertion de la personne : maîtrise de la langue française, formation professionnelle et recherche d'emploi, recherche de logement, etc.

Compte tenu de l'insuffisance des capacités d'accueil de ces structures ont été développées au cours des dernières années des capacités complémentaires dites « places d'urgence ». Il s'agit :

- de places financées au niveau national, sur une ligne budgétaire spécifique (46-81-40) : il s'agit :
 - de l'« AUDA »¹⁰⁶, assuré par la Sonacotra et l'AFTAM,
 - de places d'accueil hivernal,
- de places financées de façon déconcentrée, sur la même ligne que les CADA et les CPH (46-81-60), et qui peuvent être
 - des places non conventionnées dans des structures
 - d'hébergement,
 - de l'hébergement hôtelier.

Cet hébergement complémentaire n'apporte pas les prestations du dispositif national : aucun accompagnement n'est assuré en faveur des personnes accueillies en hôtel ; un accompagnement est assuré dans les centres AUDA mais avec des moyens nettement plus légers : le taux d'encadrement, qui est d'environ 1 travailleur social pour 10 demandeurs d'asile en CADA, varie de 1 pour 25 à 1 pour 40 en AUDA¹⁰⁷.

L'admission en CADA et en CPH est répartie entre le niveau national, pour 30%, et le niveau départemental pour 70%¹⁰⁸. Elle est prononcée par le responsable de la

106 Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

107 Source France Terre d'asile.

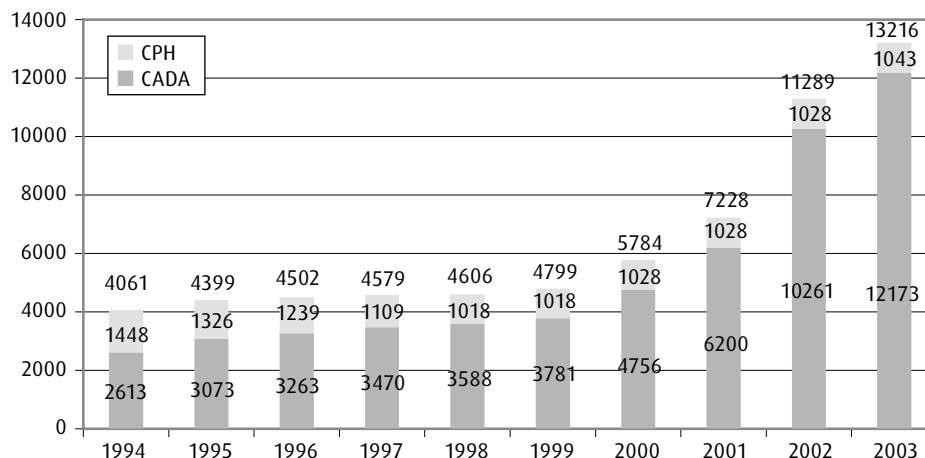
108 Cette proportion résulte de la circulaire DPM/ACI3 n° 2003/605 ; auparavant elle était de 75% pour le niveau national et 25% pour le niveau départemental.

structure sur proposition d'une commission d'admission. La commission nationale est présidée par le directeur de la population et des migrations et les commissions dépar-

tementales sont présidées par le préfet. Bien que les textes ne prévoient rien pour les structures AUDA, la même procédure d'admission leur est appliquée.

Les capacités d'hébergement ont été renforcées mais les durées de séjour se sont allongées.

Les places d'hébergement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (source France Terre d'Asile)



Les capacités d'accueil des CADA ont été fortement renforcées depuis 10 ans, passant de 2 613 places en 1994 à 12 173 en 2003. Cette capacité s'est encore accrue de 3 000 nouvelles places en 2004, pour atteindre environ 15 440 places. Avec les CPH, le dispositif spécialisé dispose au total d'environ 16 500 places conventionnées.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit de poursuivre ce renforcement dans les conditions suivantes :

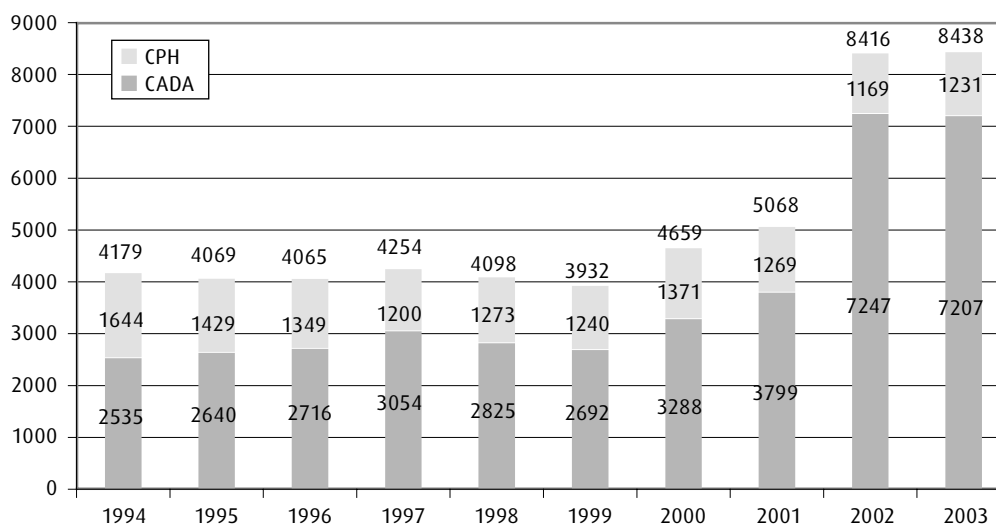
- en 2005 : création de 2 000 nouvelles places de CADA
- en 2006 : création de 1 000 places de CADA
- en 2007 : création de 1 000 places de CADA
- en 2008 et 2009 : capacité inchangée.

La capacité totale CADA et CPH s'établirait donc à 20 500 places à partir de 2007.

Cependant il convient de noter que le nombre de places effectivement disponibles pour l'accueil de nouveaux demandeurs au cours d'une année donnée dépend à la fois du nombre de nouvelles places créées et de la rotation intervenue sur les places existantes. Or la durée de séjour moyenne a fortement augmenté. Pour les CADA elle a doublé, passant de 287 jours en 1994 à 570 en 2002, avant d'enregistrer une légère baisse en 2003, avec 541 jours, qui peut être rattachée à l'évolution des délais d'instruction des demandes d'asile. Pour les CPH, elle est passée de 226 jours en 1994 à 283 en 2002 puis 304 en 2003, traduisant les difficultés accrues à l'accès au logement.

La conséquence de cet allongement des durées de séjour est que la capacité des centres d'hébergement à accueillir de nouveaux demandeurs d'asile a augmenté dans des proportions nettement moins forte que le nombre de places : alors que le nombre de places a été multiplié par trois, le nombre annuel d'entrées ne l'a été que par deux.

Les entrées dans les structures d'hébergement (source France Terre d'Asile)



Les chiffres ci-dessus, qui sont ceux du dispositif national, ne comptabilisent que les CHR, ils n'incluent pas les capacités supplémentaires développées en dehors de ce cadre, qui s'élèvent à plus de 19 000 places ainsi réparties :

- 1 200 places d'AUDA
- 7 900 places dans d'autres centres non conventionnés (dont 1 855 sur financement déconcentré, initialement ouverts pour la période hivernal et maintenues toute l'année 2004)
- 10 100 places d'hôtel.

Pilotage et tableaux de bord

Nous citons dans ce chapitre des chiffres qui sont extraits du rapport d'activité 2003 de France Terre d'Asile, qui assurait la coordination du dispositif jusqu'au 31 décembre 2003. Le nombre de places d'hébergement, la durée moyenne de séjour et le nombre de personnes entrées au cours de l'année constituent une partie des données dont la connaissance est indispensable au pilotage du dispositif. Remarquons en particulier

que l'adéquation entre les besoins et l'offre suppose de rapprocher le nombre de nouveaux demandeurs de l'année avec le nombre d'entrées en CADA qui ont pu être réalisées et non avec le nombre de places¹⁰⁹. Ces données permettent de disposer d'un véritable tableau de bord dont l'existence pour le dispositif spécialisé souligne, a contrario, leur absence pour le dispositif généraliste.

La distinction théorique entre AUDA, CADA et CPH ne correspond pas à la réalité des populations accueillies.

La structuration d'origine du dispositif entre, d'un côté, des CADA pour les demandeurs d'asile et, de l'autre, des CPH pour les réfugiés, visait à permettre l'adaptation du travail social aux besoins. L'obtention du statut, sans supprimer le besoin d'hébergement, induit en effet des besoins d'accompagnement différents qui justifient un projet social propre et donc une structure différente. Cependant la réalité de l'accueil et la création des structures d'hébergement non conventionnées ont perturbé cette organisation théorique.

¹⁰⁹ Sans inclure les CPH, dont le nombre d'entrées devrait être comparé au nombre de demandeurs admis au statut ; par contre les statistiques devraient être élargies aux centres non conventionnés.

En ce qui concerne les CADA, si l'entrée est strictement réservée aux demandeurs d'asile, la population présente s'avère beaucoup plus diversifiée. Selon les chiffres de France Terre d'Asile, au 31 décembre 2003, 16% des places de CADA étaient occupées par des réfugiés statutaires et 8% par des déboutés, ce qui représente au total environ le ¼ des places occupées par des personnes ne relevant plus du CADA. Si les déboutés n'ont pas vocation à rester dans la structure – mais un minimum de temps est nécessaire pour gérer humainement leur départ – il serait difficilement concevable qu'un CADA mette dehors les personnes ayant obtenu le statut de réfugiés et ne pouvant, faute de place, accéder à un CPH. L'accélération des décisions accroît ce phénomène : un CADA des Alpes Maritimes, qui accueille presque exclusivement une population de demandeurs d'asile tchéchènes¹¹⁰, s'est ainsi transformé en quelques mois en « CPH de fait ». L'octroi de récépissés de 3 mois au lieu de 6 lors de la reconnaissance du statut va également renforcer cette tendance : les CADA se trouveront contraints de garder des réfugiés à qui la législation refusera l'accès au logement ordinaire.

La création d'un premier palier d'hébergement avec des structures non conventionnées pose également question au dispositif. Le schéma théorique est le même que celui qui a conduit, dans le dispositif de droit commun, à distinguer d'une part des structures de type CHRS et qualifiées d'« insertion », et d'autre part des structures non conventionnées et qualifiées d'« urgence » : l'AUDA et les autres centres non conventionnés sont présentés comme une première étape, de courte durée, des « pré-CADA ».

Dans la réalité, cette logique se heurte à la fois au manque de places disponible en CADA et au raccourcissement des durées d'instruction des demandes d'asile : il n'y a aujourd'hui guère de chance pour qu'un demandeur puisse passer de l'AUDA au CADA avant la décision de l'OFPPA et un éventuel dépôt de dossier de recours auprès de la CRR. L'AUDA ne constitue donc pas une étape en l'attente de l'accès au CADA mais plutôt une forme de CADA « au rabais ».

Seuls les CPH sont restés fidèles à leur vocation : ils n'accueillent que des réfugiés. Il faut dire que leurs capacités sont très modestes : avec 1043 places au 31 décembre 2003, elle a même diminué de 400 places par rapport à 1994¹¹¹. Cette faiblesse de leur capacité pose problème aux CPH, qui sont par ailleurs confrontés aux mêmes difficultés de sortie vers le logement que les CHRS généralistes. Dans la situation actuelle, il serait logique de les réserver à ceux des réfugiés qui ont les difficultés d'insertion les plus grandes.

2-3-3 Les limites physiques et administratives du dispositif spécialisé renvoient au dispositif généraliste une population dans l'impasse.

La sélectivité du dispositif spécialisé crée une inégalité de traitement.

Tous les demandeurs d'asile ne sont pas demandeurs d'hébergement. Une partie d'entre eux dispose de relais familiaux ou communautaires qui leur permettent de trouver un hébergement privé¹¹². N'étant pas pris en charge par un CADA, ils peuvent percevoir pendant un an l'allocation d'insertion, laquelle ne tient pas compte cependant des personnes à charge. France Terre d'Asile note que : « La demande d'entrée en CADA émane en grande partie de demandeurs d'asile accompagnés de membres de leurs familles et issus de nationalités sans relais communautaires suffisamment structurés pour leur assurer un accueil privé ». Il est important que tout demandeur d'asile puisse librement opter pour l'entrée en centre d'hébergement car celle-ci représente la garantie de disposer du soutien nécessaire pour engager la procédure dans des conditions qui permettront à l'OFPPA de prendre une décision pleinement éclairée.

¹¹⁰ Le taux d'acceptation du statut est proche de 100% pour cette population.

¹¹¹ Source rapport d'activité 2003 de France Terre d'Asile.

¹¹² Certaines nationalités sont proportionnellement davantage représentées dans la demande d'hébergement : c'est le cas par exemple des russes, angolais, géorgiens, arméniens ou yougoslaves, tandis qu'à l'inverse les turcs, les chinois, les mauritaniens, les maliens ou les haïtiens le sont moins.

Il faut souligner en effet la complexité que représente l'établissement d'un dossier argumenté et convaincant – obligatoirement en français – dans le délai de 21 jours désormais fixé par la réglementation, pour une personne étrangère arrivant en France sans maîtriser la langue ni les modes de fonctionnement administratif et sortant fréquemment d'une situation de traumatisme.

Les statistiques des CADA témoignent de l'avantage que procure le passage par ce type de structure : 60% des personnes sorties des CADA en 2003 avaient obtenu le statut de réfugié¹¹³ alors que le taux moyen sur l'ensemble des demandeurs n'était que de 14,8%¹¹⁴. Le rapprochement de ces taux globaux peut certes être discuté dans la mesure où toutes les nationalités ne recourent pas dans les mêmes proportions au dispositif d'hébergement¹¹⁵. Cependant la comparaison effectuée parmi les nationalités les plus représentées dans la demande d'asile confirme l'importance de l'écart :

Pays d'origine	taux global d'admission au statut de réfugié	taux d'admission parmi les hébergés en CADA
Turquie	9 %	47,4 %
Congo	14 %	61,7 %
Mauritanie	17,1 %	75 %
Russie	46,5 %	83,8 %
Sri-Lanka	29,8 %	61,9 %
Géorgie	13 %	45,4 %

Il y a donc une inégalité manifeste de traitement : les personnes qui n'ont pas la possibilité d'entrer dans le dispositif d'hébergement voient leurs chances d'obtenir le statut considérablement réduites. Ces chiffres donnent à penser que des personnes, en nombre très

important, qui remplissent les conditions de l'accès au statut de réfugié, ne parviennent pas à le faire valoir¹¹⁶.

L'obligation de justifier d'une résidence renforce l'inégalité de traitement.

Le handicap des personnes non hébergées en CADA va se trouver accru du fait d'une disposition introduite par le décret du 14 août du ministère de l'Intérieur : désormais le demandeur d'asile qui sollicitera le renouvellement de son autorisation provisoire de séjour devra justifier d'un lieu de résidence. Cette mesure ne touche évidemment pas les personnes hébergées en CADA. Par contre celles qui ne le sont pas et sont à la rue, ou vont d'hôtels en hébergements divers, risquent de perdre, avec leur droit au séjour, le droit à l'allocation d'insertion et de se trouver exposés à une reconduite à la frontière.

Les insuffisances du dispositif spécialisé et les nouvelles procédures fabriquent des déboutés administratifs.

La non-admission dans le dispositif spécialisé ne tient pas toujours au manque de place, elle peut être liée à ses règles de fonctionnement. Jusqu'à la réforme qui a pris effet au 1^{er} janvier 2004, les demandeurs d'asile territorial ne relevaient pas du dispositif spécialisé et ne pouvaient pas solliciter leur admission en CADA. Aujourd'hui cette exclusion a disparu du fait du remplacement de l'asile territorial par la protection subsidiaire et de l'unification des procédures. Par contre le raccourcissement des délais fait que les demandeurs d'hébergement ont le plus souvent déjà reçu une décision de l'OFPPA lorsqu'une place de CADA se libère. Or la circulaire qui définit actuellement les critères d'admission stipule que seuls les demandeurs en première instance peuvent être accueillis en CADA, ce qui risque désormais d'exclure la majorité des demandeurs pour raison administrative¹¹⁷. Cette circulaire est en cours de réécriture.

113 Rapport d'activité 2003 de France Terre d'Asile.
114 Décisions OFPPA et CRR – source OFPPA.
115 Les taux vont de 0 à 20% d'hébergés en CADA selon les nationalités (France Terre d'Asile).
116 Il sera intéressant de disposer, pour les années à venir, des taux d'admission au statut pour les personnes accueillies en AUDA.
117 Circulaire DPM/CI n°99-399 du 8 juillet 1999 – Une personne qui a été admise en CADA avant ou pendant sa demande à l'OFPPA pourra s'y maintenir après décision de rejet pendant la période de son recours auprès de la CRR. Par contre si elle n'est pas déjà dans le CADA, elle ne pourra pas y être admise.

Aux limites physiques et administratives du dispositif d'hébergement s'ajoutent certaines dispositions de la réforme de la demande d'asile qui font que des personnes, tout en étant en réel danger dans leur pays et donc non susceptibles d'y retourner, peuvent ne pas être reconnues comme réfugiées et donc pas autorisées à s'installer légalement en France. Citons en particulier :

- les « déboutés du 22^e jour », dont la demande est rejetée uniquement parce que hors délai,
- les « rejetés tacitement », victimes d'une non décision peut-être due à un surcroît de demandes reçues par l'OFPPA ou à sa gestion des effectifs du personnel en charge de l'instruction des dossiers.

Nous les appelons « déboutés administratifs » parce que seuls les dysfonctionnements administratifs expliquent qu'ils n'accèdent pas à un droit d'asile dont, sur le fond, ils remplissent les conditions.

Le dispositif généraliste est perturbé par l'arrivée de populations dans l'impasse administrative.

Le développement de places dans les CADA et des places d'urgence financées sur des lignes budgétaires dédiées aux demandeurs d'asile allège la charge pour le dispositif généraliste. Il reste néanmoins fréquemment mis à contribution, que ce soit à travers les CHRS et les autres centres d'hébergement ou à travers le dispositif d'accueil (115, services d'accueil et d'orientation).

Les deux dispositifs d'hébergement – le spécialisé et le généraliste – ne sont pas en effet séparés par une cloison étanche. Le dispositif généraliste reçoit à la fois le « trop-plein » des demandeurs d'asile qui, tout en ouvrant droit à une prise en charge spécialisée, n'y trouvent pas de place, et ceux qui en sont rejetés, soit parce qu'ils n'entrent pas dans les critères d'admission en CADA, soit parce qu'ils ont été déboutés. Il reçoit aussi une population étrangère sans titre de séjour dont les démarches de régularisation ne relèvent pas du droit d'asile. Les problèmes qui en

résultent sont à la fois quantitatifs (comment absorber la croissance des besoins d'hébergement ?) et qualitatifs (quel accompagnement approprié apporter à ces populations ?).

L'ALT n'accueille plus les demandeurs d'asile.

Au cours des dernières années les associations ont souvent accueilli des demandeurs d'asile grâce à l'aide au logement temporaire (ALT). Celle-ci, qui fonctionnait à guichet ouvert jusqu'en 2003, permettait de créer de nouvelles capacités d'accueil. Or cette voie rencontre aujourd'hui deux obstacles¹¹⁸ :

- l'insuffisance des crédits : la circulaire du 5 décembre 2003¹¹⁹ a plafonné les engagements 2004 à 90% des capacités 2003
- la réglementation : la même circulaire rappelle que les personnes hébergées grâce à l'ALT doivent disposer d'un titre de séjour de plus de 3 mois.

Les demandeurs d'asile entrant dans la procédure posent au dispositif généraliste un problème de compétence. La problématique du demandeur d'asile reste la même, qu'il ait été accueilli en CHRS « de droit commun » ou en CADA : son besoin d'accompagnement reste lié directement à ses démarches auprès de l'OFPPA ou de la CRR. Cela suppose donc que le personnel social maîtrise les procédures pour pouvoir apporter à la personne hébergée un soutien adapté. Certains CHRS deviennent plus ou moins des « CADA de fait ».

L'accueil des déboutés pose, lui, un problème insoluble : il ne devrait pas être question, pour des raisons humanitaires si ce n'est de droit, de laisser sans solution d'hébergement des personnes à la rue. Mais les structures d'hébergement social n'ont pas vocation à accueillir de façon permanente des personnes et des familles sans travailler avec elles à une insertion. Or, quelle perspective d'insertion peut être proposée à des personnes qui n'ont pas de titre de séjour et ont épuisé les démarches possibles ?

¹¹⁸ Cf chapitre 2-1-3.

¹¹⁹ Circulaire n° 2003-72 /UHC/IUH/23 du 5 décembre 2003 .

On voit ainsi des familles prises en charge, parfois par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance, parfois par l'Etat, de préférence dans un hébergement hôtelier parce qu'il est plus facile d'y mettre fin. Les isolés sont pris en charge dans le dispositif dit d'urgence et dans le cadre de ses conditions de fonctionnement : pour des séjours de courte durée.

Les mauvaises conditions d'accueil ne dissuadent ni la demande d'asile ni l'immigration clandestine, mais elles freinent l'intégration.

S'il est légitime que l'Etat fixe des conditions d'accès de façon à ce que le droit d'asile ne soit pas détourné de son objet, il convient cependant de veiller à ce que ces conditions permettent à toute personne entrant dans les critères fixés par la Convention de Genève, la Constitution et la loi, de faire valoir son droit. Ceci passe d'abord par un dispositif quantitativement et qualitativement adapté aux besoins. Lorsque tel n'est pas le cas, on ne peut qu'aboutir à la multiplication du nombre de déboutés qui, ne pouvant pas retourner dans leur pays, se verront contraints de vivre « hors la loi » dans l'attente d'obtenir un réexamen de leur dossier.

Bien évidemment, il y a aussi des personnes qui sont uniquement poussées hors de chez elles par la situation économique et ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié. Le problème auquel est confronté le dispositif généraliste d'hébergement est beaucoup plus large que celui des demandeurs d'asile. Pour une part, il concerne des personnes qui se trouvent dans un « no man's land » administratif : ni régularisables, ni expulsables.

Sans doute ne pourra-t-on jamais totalement éviter que l'action sociale et les dispositifs d'urgence soient confrontés à des situations marginales sans solution satisfaisante. On doit cependant attendre de l'action publique qu'elle mette tout en œuvre pour limiter ces situations et les rendre gérables. De ce point de vue, l'expérience a largement démontré que les mauvaises conditions d'accueil ne dissuadaient pas l'arrivée en France des personnes qui fuient la persécution ou la misère dans leur pays.

Elle a démontré également que les rejets administratifs ne les conduisent pas à repartir dans leur pays d'origine. Par contre lorsqu'ils conduisent à vivre hors la loi des personnes qui bâtiront, quoiqu'il arrive, le reste de leur vie sur notre territoire, ils contribuent au développement de problèmes d'intégration qui pèsent sur la société tout entière.

Les blocages à l'accès au logement produisent un gâchis dans le dispositif d'hébergement.

La grande majorité des personnes prises en charge par le dispositif d'hébergement relèvent d'une sortie vers le logement ordinaire. Or, malgré les outils développés dans le cadre des PDALPD¹²⁰ et la qualité du travail d'aide à l'insertion mené par les structures d'hébergement, cette sortie est de plus en plus difficile.

Cette situation a des conséquences lourdes tant pour les personnes concernées que pour les structures qui les accueillent : l'embolie pervertit leur mission même. Elle est source d'un gâchis des moyens mobilisés, non seulement au niveau financier mais aussi au plan humain en énergie, en temps, en dévouement et en créativité pour tenter, toujours, de trouver des solutions nouvelles permettant, malgré tout, d'assurer un hébergement digne et d'ouvrir des perspectives d'accès à l'insertion.

Si la crise du logement est à juste titre pointée comme responsable du blocage, on ne peut cependant se satisfaire de cette explication. Le fonctionnement du dispositif d'hébergement en tant que dispositif d'urgence est en cause : l'urgence ne concerne pas uniquement l'entrée dans les structures d'hébergement, elle a des implications sur l'ensemble du dispositif et donc sur sa sortie.

2.4.1 - Les structures d'hébergement sont déstabilisées par l'allongement des durées de séjour.

On ne dispose pas d'indicateur permettant de suivre, au niveau national, l'évolution du taux de rotation dans les centres d'hébergement¹²¹. Il faut le regretter car, de même que la rotation du parc HLM détermine l'essentiel de l'offre disponible dans l'année pour accueillir les demandes en instance, de même l'évolution de la durée moyenne d'occupation du secteur de l'hébergement – ou tout au moins de l'hébergement de longue durée – détermine ses capacités d'accueil effectives : lorsque la durée moyenne de séjour dans un CHRS est multipliée par deux, ce sont deux fois moins de personnes qui sont prises en charge.

Faute de disposer de données objectives lui permettant de porter une appréciation modulée sur les évolutions en fonction de l'implantation géographique et des caractéristiques des structures, le Haut Comité ne peut que relayer le constat récurrent qui remonte du secteur associatif depuis plusieurs années : les durées de séjour s'allongent, perturbant gravement le fonctionnement de structures basées sur un projet social d'accompagnement limité dans le temps¹²².

120 Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées.

121 Sauf pour les CADA et CPH, ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent.

122 Une enquête menée par la DDASS du Nord en 1999 a permis de constater que la durée d'hébergement en CHRS a doublé entre 1993 et 1999, passant de 174 à 360 jours. Cette tendance s'est poursuivie depuis. Une nouvelle enquête réalisée en 2003 estimait à près de 800 le nombre de personnes prises en charge par le dispositif d'hébergement faute d'accès au logement social.

Les CHRS renforcent leur sélectivité pour prendre en compte les difficultés de sortie.

Les difficultés rencontrées par les ménages pour sortir vers le logement conduisent les centres d'hébergement à opérer une sélection accrue à l'entrée. La sélection, qui est à l'origine légitimée par le projet social d'une structure destinée à une population présentant telle ou telle caractéristique, se double de critères relatifs aux plus ou moins bonnes perspectives de relogement des ménages candidats à l'hébergement : le CHRS¹²³ privilégiera par exemple les populations les plus insérées professionnellement, ou bien il rejettera les familles les plus nombreuses. Le renforcement des exigences est d'autant plus facile que les listes de demandeurs s'allongent : une association parisienne enregistre 60 à 80 demandes pour une place à attribuer !

L'attitude des centres d'hébergement se comprend : la sélection qu'ils opèrent leur est nécessaire pour continuer à assumer leur mission en évitant l'embolie. Naturellement les personnes qu'ils accueillent restent des personnes en difficulté ayant besoin d'un hébergement et d'un soutien social¹²⁴. Mais alors que les CHRS et les autres centres qui accueillent sur de longues durées disposent des moyens les plus importants en terme de travail social, la sélection qu'ils sont conduits à pratiquer au détriment des personnes les plus éloignées de l'insertion pose question à l'ensemble du dispositif.

L'allongement de la durée des séjours conduit à la perte de sens du travail social des centres d'hébergement.

Tout le projet social des structures repose sur l'utilisation du temps d'un séjour dans une démarche pédagogique d'accompagnement de la personne. Le contenu même du travail effectué avec les résidents est mis en cause lorsque la durée s'allonge, ou que son terme apparaît comme totalement indépendant des démarches et efforts qui sont

effectués par le résident. Le discours pédagogique sur le lien entre la démarche d'insertion professionnelle et l'obtention d'un logement durable est battu en brèche par la réalité. Par ailleurs les travailleurs sociaux des CHRS consacrent une partie considérable de leur temps à la recherche de logements, qu'il s'agisse du conseil et de l'aide à la constitution des dossiers par les ménages eux-mêmes, de l'entretien de réseaux relationnels avec les bailleurs, la préfecture, l'ensemble des acteurs des PDALPD, de leur relance régulière, etc. Ils doivent également répondre aux résidents qui veulent savoir où en est leur dossier, qui ne comprennent pas pourquoi tel autre ménage moins « méritant » a déjà été relogé, qui ne comprennent pas selon quelle logique et quels circuits fonctionnent les attributions de logements sociaux et ce qu'on attend encore d'eux pour les reloger.

Lorsqu'un directeur de centre d'hébergement avoue que la moitié de ses résidents, eu égard à leur autonomie, ne devraient pas ou plus être là, on aurait tort d'imaginer une structure installée dans le confort d'un travail facile. C'est au contraire à un travail perturbé, frustré et dévoyé de son sens qu'est astreinte l'équipe sociale.

Certains résidents développent une dépendance à l'égard de la structure...

L'allongement des durées de séjour a également des effets pervers pour les personnes hébergées. La dynamique sur laquelle reposait à l'origine le projet social risque de céder la place à une installation dans une attitude passive : pourquoi se mobiliser si les démarches entreprises n'aboutissent pas ? Et si celles effectuées par une assistante sociale ou un directeur de CHRS – supposés avoir leurs entrées à la préfecture et des relations dans l'office HLM, parlant leur langage, maîtrisant les procédures, etc. – ne donnent pas de résultat, que peut espérer de ses propres démarches la mère de famille africaine, quand bien même elle présente toutes les garanties de solvabilité et d'insertion ?

123 Nous parlons ici des CHRS par commodité mais en réalité le constat relatif à la sélectivité concerne toutes les structures pratiquant un accueil de longue durée, quel que soit leur cadre administratif.

124 Encore qu'il arrive à des CHRS d'accueillir des personnes disposant d'un emploi stable et n'ayant pas d'autre problème que celui de l'urgence de leur relogement.

Là où le travail pédagogique vise à rendre autonomes les personnes hébergées, à les mobiliser dans une attitude active par rapport aux différents aspects de l'insertion, la réalité de l'accès au logement tend à les ramener à une attitude de résignation et d'attente. Certains résidents s'installent dans une situation de dépendance : ils intègrent comme une donnée définitive le fait qu'ils ont besoin du soutien de la structure. Ceci provoque des attitudes parfois déroutantes : il n'est pas rare de voir un résident de CHRS qui, recevant enfin la proposition de logement social tant espérée, la refuse pour des motifs qui paraissent incompréhensibles.

...d'autres ont des attitudes de rejet et d'agressivité.

La prolongation des durées de séjour peut également conduire à des attitudes hostiles envers la structure et son personnel. Lorsqu'une personne autonome, apte à gérer sa vie et son budget, est hébergée dans un centre d'hébergement depuis deux ans dans l'attente d'une proposition de relogement, elle ne se vit plus comme hébergée. Elle estime avoir des droits et fait valoir les sommes qu'elle verse au titre de sa contribution comme s'il s'agissait d'un loyer rémunérant une prestation de service¹²⁵. Certains résidents en viennent à se comporter comme des « consommateurs » d'un service composé d'un hébergement, critiqué pour son manque de confort et d'intimité, et d'une aide à l'obtention d'un logement social, jugée particulièrement inefficace...

Le rapport entre la personne hébergée et la structure sociale est alors totalement perverti et il se développe des attitudes qui, au minimum, ne facilitent pas le travail social et, parfois, engendrent de l'agressivité, voire de la violence. Qu'elle le veuille ou non, l'institution qui héberge est aussi, aux yeux des personnes hébergées, la représentante de la société et de ses autorités. Alors que le but de toute son action est l'insertion sociale de ses résidents, le paradoxe est qu'elle soit tenue par eux pour responsable de l'exclusion qu'ils subissent dans le domaine du logement.

La sortie se fait trop souvent vers la précarité.

Les solutions de sortie mobilisées par les CHRS sont très variables selon les structures, les populations accueillies, l'environnement dans lequel ils interviennent et l'état de leur partenariat. Certains centres parviennent à assurer la sortie principalement vers le logement social grâce au bon fonctionnement des accords collectifs ou à l'implication préfectorale dans la gestion du contingent : on voit ainsi, y compris à Paris, des structures d'hébergement accueillant des familles et dont les départs parviennent à se faire dans le logement social. Mais c'est évidemment au prix de durées de séjour de plus en plus longues et du renforcement déjà évoqué de la sélectivité à l'entrée. Certains centres ont au contraire totalement renoncé au logement social comme solution de sortie, ce qui ne les empêche pas de veiller à ce que chaque hébergé dépose un dossier de demande afin de prendre rang sur les listes d'attente, mais pour plus tard... peut-être dans un an, peut-être dans deux ans ou davantage. Pour les isolés et les petits ménages, il est davantage possible de trouver des solutions dans le parc privé (d'autant que le parc social compte peu de petits logements) mais à des conditions qui posent de plus en plus problème en termes de coût et de qualité.

Dans ce contexte la sortie des CHRS se fait également par le retour vers des solutions précaires : l'hébergement familial ou par un tiers, le retour au foyer d'une femme victime de violence, quelquefois l'accès à un autre centre d'hébergement. Un centre d'hébergement des Alpes Maritimes constate qu'il est amené de plus en plus fréquemment à accueillir des ménages qu'il a déjà hébergés auparavant et qui sont à nouveau à la rue, à nouveau dans une situation d'urgence. L'échec fait certes partie des risques assumés de l'intervention sociale, mais lorsqu'il concerne des ménages que la structure a conduit à l'autonomie et qui sont retournés dans la précarité du fait de l'absence de véritable solution de sortie, on ne peut qu'éprouver un sentiment de gâchis.

¹²⁵ La contribution versée par les résidents n'est en réalité ni de montant comparable, ni de même nature qu'un loyer.

2.4.2 - Le blocage de l'accès au logement durable conduit à s'interroger sur le développement des nouvelles formes d'habitat temporaire.

Depuis la loi Quilliot de 1982, on a vu se développer un habitat temporaire destiné aux personnes en difficulté. Cet habitat, dû à l'initiative d'associations et organismes confrontés aux difficultés d'accès au logement durable des ménages qu'ils ont en charge, emploie tantôt la forme juridique de la sous-location et tantôt celle des résidences sociales.

Ce développement s'est accompagné d'un discours sur le « parcours résidentiel », le « logement temporaire » venant constituer un 3^e niveau après les différentes structures répertoriées sous les appellations « hébergement d'urgence » et « hébergement d'insertion ». Nous avons, dans le 1^{er} chapitre, expliqué pourquoi nous considérons que la totalité des structures procurant de façon temporaire un toit à des personnes en difficulté participent d'un même dispositif d'hébergement d'urgence.

Il convient aussi de s'interroger, comme le font les associations elles-mêmes¹²⁶, sur la pertinence du développement d'une étape supplémentaire d'un parcours que ceux qui l'empruntent ont rebaptisé « parcours du combattant »...

Le logement temporaire utilisé comme alternative à d'autres formes d'hébergement présente un intérêt réel.

L'utilisation de la sous-location avec accompagnement social constitue un cadre d'intervention proche de ce qui pourrait être fait dans un CHRS éclaté, lequel accueille également dans un logement ordinaire, assure également un accompagnement mais dans une relation juridique dif-

férente. Certains CHRS utilisent d'ailleurs la sous-location pour compléter leur capacité d'accueil. Ce sont parfois les contraintes budgétaires qui dictent le recours à cette formule : les loyers et APL perçus constituent des recettes en atténuation qui diminuent d'autant le budget alloué par la DDASS. Cependant le cadre juridique de la sous-location peut aussi être choisi de façon positive parce que considéré comme mieux adapté à certaines personnes.

La résidence sociale peut également être utilisée pour des personnes qui ont besoin d'une forme d'accueil économique, éventuellement meublée, mais ne relèvent pas d'un accompagnement social lourd et qu'il semble préférable de mettre dans une situation de paiement d'une redevance.

Ces utilisations du logement temporaire sont donc utiles et doivent continuer à pouvoir être développées chaque fois que nécessaire.

Utilisé comme « salle d'attente » du logement durable, le logement temporaire peut constituer un recul du droit au logement.

Le logement temporaire a aussi été développé en tant que voie de sortie après un passage dans une structure d'hébergement. Il faut se garder de tout jugement systématique sur ce type d'utilisation qui peut recouvrir des situations très diverses : le travail pédagogique d'insertion nécessite parfois cette étape intermédiaire entre la sortie d'un CHRS et l'accès à un logement dans le cadre d'un bail de droit commun.

Il est cependant fréquent que l'accueil en logement temporaire soit utilisé au profit de ménages qui disposent de l'autonomie nécessaire pour assumer directement la responsabilité d'un logement, ou qui en disposeraient sous réserve du maintien temporaire d'un accompagnement social. Dans ce cas, on ne recourt plus au logement temporaire en tant que formule pertinente, adaptée à la situation de la personne, mais en tant que palliatif permettant à la structure de récupérer la disponibilité de ses places d'hébergement et à la personne d'attendre le logement.

¹²⁶ Voir la brochure de l'ALPIL : Intermittents du logement – les statuts locatifs précaires et le droit au logement – Mario Mella Edition, brochure établie à partir de journées d'échange tenues à Lyon les 17 et 18 avril 2003.

Le développement de cette utilisation du logement temporaire comme « salle d'attente » du logement durable soulève des interrogations de fond car il allonge la durée passée par les ménages dans un habitat situé hors du droit commun, que la loi Besson a défini comme le droit à un logement décent et indépendant. Si les critères de décence sont naturellement respectés par les gestionnaires de logement temporaire à vocation sociale, il est par contre difficile de parler d'indépendance. Les droits de l'occupant, qu'il se situent dans un statut de sous-location ou, pour les résidences sociales, de résidant, ne sont pas ceux du locataire « ordinaire ». La durée est limitée, même si elle peut être plus longue que dans les centres d'hébergement, et l'accueil est le plus souvent conditionné au respect d'un contrat lié à l'accompagnement social. La personne, qui n'a pas vocation à rester dans le logement, doit s'engager à poursuivre ses démarches d'insertion qui lui permettront d'accéder au logement de droit commun.

Le logement temporaire est une fausse sortie du dispositif d'hébergement.

Ces formules de logement temporaire restent donc en deçà du droit au logement. Leur précarité et la situation de dépendance dans laquelle elles maintiennent les ménages les définissent comme une forme d'hébergement et c'est pourquoi il est nécessaire que ce secteur soit pris en compte comme partie intégrante du dispositif d'hébergement d'urgence. Lorsqu'une résidence sociale¹²⁷ accueille des ménages sortant de CHRS, un travail d'accompagnement social et d'aide à la recherche de logement est d'ailleurs en règle générale maintenu, qu'il reste exercé par le CHRS ou qu'il soit pris en charge par d'autres intervenants sociaux. Le dispositif d'hébergement n'a pas terminé sa mission, il reste en charge de la personne.

On doit se demander si cette étape est utile ou au contraire négative pour les personnes concernées. Est-ce qu'on va dans le sens de l'insertion des personnes lorsqu'on les met à nouveau dans une étape de dépendance alors qu'elles sont aptes à l'autonomie ? Est-ce qu'on va dans le sens de l'insertion lorsqu'on les change d'environne-

ment tous les six mois ou tous les ans, avec un nouveau voisinage, de nouvelles écoles pour les enfants, de nouveaux référents sociaux, etc. Pour ceux qui, malgré tout, relevaient encore d'un soutien social spécifique, n'aurait-il pas été préférable de le mettre en place dans le cadre de l'accès à un logement durable ?

Le logement temporaire peut devenir un piège pour les associations.

Dans leur ouvrage « Le logement très social », les chercheurs René Ballain et Elizabeth Maurel¹²⁸ soulèvent le problème posé par ce développement d'une offre particulière de logement ou d'hébergement destinée aux personnes en difficulté, offre qui se caractérise par une « relation triangulée » qui implique non seulement l'occupant et le bailleur, mais également un tiers social intervenant pour le compte de la puissance publique.

« La généralisation des filières médiatisées ou accompagnées d'accès au logement pour les personnes défavorisées conduit à formuler l'hypothèse suivante : pour ces catégories de publics, le droit au logement n'est plus assuré par une consolidation du rapport locatif commun, mais par une stratégie différente, qui consiste au contraire à opérer une déconstruction, ou une transformation du rapport bailleur/locataire, en un rapport puissance publique/personne défavorisée. Cette déconstruction s'effectue de fait par le passage de la relation duelle en une relation triangulée, avec ses trois volets :

- *les obligations contractuelles portant sur l'objet logement proprement dit sont négociées entre le bailleur et un organisme de médiation, associatif le plus souvent, mettant en œuvre des mesures de politique publique et agissant, de fait, par délégation du pouvoir public ;*
- *les obligations de l'occupant – sous statut de locataire ou non – se traitent entre lui et l'organisme de médiation, et se déplacent sur le champ social ;*
- *les relations occupant/bailleur s'effacent partiellement, voire disparaissent tout à fait. »*

127 Nous parlons ici uniquement des résidences sociales créées dans une logique d'accueil temporaire des ménages en difficulté, et non de celles qui sont en fait des foyers de travailleurs migrants, des foyers de jeunes travailleurs ou des maisons-relais.

128 Editions de l'Aube – 2002.

Pour une association, ce rôle de tiers médiateur entre l'organisme bailleur et l'occupant peut être un piège. Si l'objectif recherché est de recouvrer une certaine maîtrise des sorties dans un contexte de blocage, le retour à la fluidité supposera que l'accès au logement définitif se fasse plus facilement après le logement temporaire qu'à la sortie du CHRS.

Malheureusement le passage par un logement relais ne constitue pas une garantie d'obtention rapide d'un logement durable. Les séjours sont eux aussi plus longs que souhaité par les gestionnaires et cet allongement est source d'effets pervers comparables à ceux que connaissent les CHRS.

Au plan juridique, les sous-locataires sont davantage protégés que les personnes accueillies dans les centres d'hébergement. La loi Besson a toutefois prévu que les associations ou organismes locataires «peuvent donner congé à tout moment à leurs sous-locataires après le refus d'une offre de relogement définitif correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités»¹²⁹. Encore faut-il obtenir cette offre. Or lorsque le sous-locataire se trouve bien là où il est et qu'il n'a pas envie de reprendre un nouveau départ ailleurs, il se montre peu actif et très sélectif dans ses recherches d'un logement durable. Comment, par exemple, inciter un sous-locataire HLM à rechercher dans le parc privé un logement qui sera plus cher, plus petit et moins confortable? Lorsque le sous-locataire refuse les propositions qui lui sont faites, la situation de l'association est particulièrement inconfortable. Si les arguments de persuasion ne portent pas, elle se trouve contrainte à recourir aux tribunaux, s'engageant alors dans des démarches longues qui risquent de la placer en contradiction avec elle-même.

Pour se prémunir de ce type d'attitude, les associations préfèrent que le logement temporaire, tout en étant parfaitement décent, ne réponde pas pleinement aux besoins de la personne ou de la famille accueillie : on mobilisera de préférence des logements très petits, on les meublera pour que la personne ne se sente pas «chez elle», etc... Mais c'est surtout la confiance établie entre référent social et hébergé qui permet au système de fonctionner malgré tout.

Les interrogations que nous soulevons ici ne portent pas condamnation de l'action des associations et organismes qui développent une offre de logement temporaire : ceux-ci mobilisent beaucoup d'énergie pour tenter de maintenir la fluidité du dispositif d'hébergement et ils agissent avec les outils dont ils peuvent disposer. Cependant dans la réflexion que nous menons, il convient de bien distinguer les situations où ces formes nouvelles d'hébergement constituent des outils pertinents pour traiter les difficultés sociales des personnes, de celles où ils ne sont que des palliatifs à l'incapacité des pouvoirs publics d'assurer de façon prioritaire l'accès au logement ordinaire de ménages en situation d'urgence sociale.

2.4.3 - Ni la production, ni l'attribution des logements sociaux ne prennent en compte l'urgence de la demande.

Le logement social n'est pas la seule voie de sortie «par le haut» du dispositif d'hébergement : le secteur privé reste utilisé, notamment en raison de sa typologie plus favorable aux isolés et de sa forte rotation. Le logement social est cependant le débouché le plus naturel surtout pour les familles, en raison à la fois de son coût et de la vocation particulière que lui confèrent les textes législatifs dans la mise en œuvre du droit au logement.

2.4.3.1 - La programmation des crédits est nécessaire mais non suffisante pour accélérer la réalisation des opérations.

La nécessité d'accroître la production de logements sociaux est aujourd'hui reconnue : elle est intégrée dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

¹²⁹ Article L.353-20 du code de la construction et de l'habitation.

Cependant l'ouverture de crédits ne garantit ni leur consommation, ni la rapidité de réalisation. Or nous constatons qu'alors que l'urgence de la demande est croissante, les délais entre la décision de produire du logement social et la livraison des logements ne cessent de s'allonger.

L'absence de véritable responsabilité s'oppose à la prise en compte de l'urgence dans la production de logements sociaux.

Le Haut Comité, qui appelait à une augmentation de la production de logements sociaux, se réjouit du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale qui établit une programmation pour 5 ans. L'objectif fixé est de 500 000 logements en 5 ans dont 310 000 « PLUS » et « PLAI », qui seuls sont accessibles à des ménages de revenus modestes : 58 000 nouveaux logements en 2005, puis 63 000 par an jusqu'en 2009. Bien que d'une ambition limitée, cette programmation définit un changement de rythme par rapport à la dernière décade.

Cependant l'inscription des crédits au budget de l'Etat ne garantit pas la réalisation des logements, ainsi que le montre l'expérience de la fin des années 90. C'est pour cette raison que le Haut Comité continue à proposer la mise en place de l'opposabilité du droit au logement, avec la désignation d'une autorité responsable, par délégation de l'Etat, de sa mise en œuvre. En l'absence de décision en ce sens, le gouvernement a choisi de faire partager les objectifs de programmation par une double contractualisation dans des conditions qui ont été définies par la loi relative aux libertés et responsabilités locales :

- d'un côté avec les collectivités territoriales : EPCI¹³⁰ et départements, dans le cadre de la délégation des aides à la pierre
- de l'autre avec les maîtres d'ouvrage sociaux, dans le cadre de conventions de patrimoine.

Ce partage de l'objectif vise à assurer la mobilisation nécessaire des collectivités et des opérateurs. Cependant il n'établit pas de véritable responsabilité : la non

réalisation des objectifs, ou l'allongement des délais de réalisation ne pénalisent que les demandeurs de logements.

Les recours et le lobbying des riverains constituent des freins à la production.

Les maîtres d'ouvrage sociaux considèrent généralement que le délai « normal » entre la décision de produire un nouveau programme locatif et sa livraison est d'environ 3 ans. Ce délai, déjà beaucoup trop long dans un contexte de pénurie, est fréquemment dépassé : certaines opérations peuvent mettre près de 10 ans avant de se concrétiser. Nous n'entendons pas ici nous pencher sur les délais physiques de la construction ou de la réhabilitation des logements, qui ne nous semblent pas en cause. Nous ne traiterons pas non plus des délais administratifs, pour lesquels des améliorations mériteraient cependant d'être apportées¹³¹. Nous souhaitons surtout évoquer les délais politiques et éventuellement juridiques qui sont aujourd'hui cause de l'allongement du temps qui sépare la décision de lancer un programme de logements sociaux de l'ordre de service des travaux.

Le Secrétariat d'Etat au logement a annoncé que le futur projet de loi « Habitat pour tous » comporterait des dispositions pour lutter contre les recours abusifs des riverains contre les permis de construire. Il s'agit là effectivement d'une des raisons importantes d'allongement des délais : les recours émanant de personnes ou d'associations de riverains se sont multipliés au cours des dernières années, bloquant des opérations : un office HLM du sud de la France évalue à un an de production le volume qui est en attente des décisions de justice. Il est vrai que la procédure n'est pas suspensive et que le maître d'ouvrage pourrait tout à fait entreprendre les travaux sans attendre le jugement : on n'a jamais vu d'organisme condamné à démolir des logements sociaux. Cependant la plupart des organismes préfèrent attendre la décision du tribunal, et même la décision définitive, avant de lancer l'ordre de service. Ce principe de précaution aboutit parfois à des

¹³⁰ Etablissements publics de coopération intercommunale.

¹³¹ Signalons quand même que les délais dans lesquels le législateur a voulu encadrer l'instruction des permis de construire ne sont guère respectés. Compte-tenu de la surcharge de travail des personnels instructeurs, ceux-ci « oublient » d'accuser réception des dossiers, ou les déclarent incomplets pour éviter qu'un dépassement de délai entraîne la délivrance d'un permis tacite.

situations absurdes : on a vu ainsi un maître d'ouvrage attendant le résultat de l'appel du recours sur un permis qui était entre temps devenu caduc. En effet la procédure d'appel ne comporte pas de délai tandis que le permis de construire perd sa validité s'il ne fait pas l'objet d'un début de travaux dans les 2 ans.

Une plus grande sévérité à l'encontre des recours abusifs, mais aussi l'accélération des procédures, pourraient donc améliorer la situation en diminuant le nombre de projets en l'attente de décision de justice.

Il ne faut cependant pas oublier que la pression des riverains ne s'exerce pas uniquement à travers les procédures judiciaires. Elle se manifeste d'abord par un travail de « lobbying » auprès des élus. L'intérêt des habitants d'un quartier pour les projets de construction, quelle que soit leur nature, est évidemment légitime et il est normal que les municipalités y soient sensibles et engagent un dialogue. Cependant ce dialogue prend du temps – parfois des années – et conduit fréquemment, en matière de logements sociaux, à une révision à la baisse des objectifs.

La question qui est posée est donc celle de la façon dont, dans une démocratie qui se veut plus participative, peuvent être exprimés et défendus les intérêts de ceux qui ne sont pas encore logés, ou qui sont mal logés et attendent, d'urgence, la construction de logements sociaux.

Les freins se transforment en blocage lorsqu'il s'agit de produire des structures d'hébergement social.

Les oppositions rencontrées pour faire accepter la production de logements sociaux sont fortement accrues lorsqu'il s'agit de la création d'une structure d'hébergement social. Lorsque la structure existe depuis de nombreuses années, elle ne fait généralement l'objet d'aucune mise en cause. Les voisins ignorent souvent que l'immeuble à côté de chez eux est un CHRS. Lorsqu'il s'agit d'accueil de courte durée destiné aux sans-abri, la

structure est davantage repérée en raison des passages, mais sa présence n'est, heureusement, pas fréquemment contestée. Par contre toute implantation nouvelle suscite les réactions des riverains et, le plus souvent, l'opposition de la ville. Cette situation est relevée par l'IGAS¹³² :

« L'insuffisance des places dans certains départements ne peut être comblée malgré la volonté de créer des structures nouvelles. Ce type d'établissement est généralement indésirable et les réticences des élus locaux et des voisinages s'expriment plus ou moins ouvertement. La peur de créer un "appel d'air" pour des publics difficiles ou de confirmer un "abcès de fixation" freine considérablement les initiatives. Or l'accord des collectivités est requis pour toute implantation. Les départements situés sur des voies de passage sont particulièrement attentifs à ne pas provoquer une "demande par l'offre". »

Certaines associations ouvrent des CHRS sous la forme d'un hébergement éclaté uniquement pour éviter ce blocage : ce type d'hébergement ne nécessite pas de construction ni d'aménagement lourd et donc pas de permis de construire. Reporté dans des logements dispersés dans la ville, l'hébergement social est rendu invisible. Cependant si l'hébergement éclaté est adapté à l'accueil de certaines personnes, il ne l'est pas pour toutes et il entraîne des surcoûts pour le travail social. Il est donc dommage que cette formule soit choisie par défaut, à seule fin d'éviter les blocages que rencontrerait la construction d'un immeuble destiné à l'hébergement.

On peut noter également l'importance de l'utilisation temporaire de locaux appartenant à des administrations, des hôpitaux ou des entreprises publiques pour l'hébergement de courte durée : les locaux ne sont pas toujours les mieux adaptés, tant par leur localisation que leur configuration, mais ils présentent l'avantage d'être mobilisables à la demande de l'Etat, et sans que le maire puisse s'y opposer¹³³.

132 Inspection générale des Affaires sociales – Deuxième bilan de l'application de la loi relative à la lutte contre les exclusions – mars 2003.

133 La Croix-Rouge gère ainsi un centre d'accueil de nuit au Bourget sommairement aménagé dans un parking de l'aéroport. La réinstallation de ce centre dans des locaux offrant des conditions d'accueil sûres et dignes est d'une nécessité urgente. Après avoir sollicité en vain les maires du département, le préfet a dû se résoudre à opter pour une nouvelle construction sur le site même de l'aéroport, seule solution permettant d'éviter les blocages locaux.

2.4.3.2 - Les voies privilégiées d'attribution fonctionnent mal et sont menacées d'un blocage total par la délégation du contingent préfectoral aux maires.

Les accords collectifs ne servent à la sortie du dispositif d'urgence que lorsque leurs modalités d'application ont été pensées en ce sens.

Les accords collectifs ont été instaurés par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Signés par le préfet avec chaque organisme HLM, ils engagent ce dernier à attribuer un nombre minimal de logements à des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales. Au 1^{er} mars 2003, 69 départements disposaient d'un accord collectif signé, 21 étaient en négociation tandis que 10 n'avaient aucune date de signature prévue¹³⁴ (le délai pris pour signer ces accords pourrait être considéré en lui-même comme un indice de la difficulté à en faire un outil utilisable pour la sortie du dispositif d'urgence..).

L'objectif quantifié d'attribution varie de 20 à 1400 logements par an selon le département, le cumul s'élevant à plus de 22 000. On ne dispose par contre d'aucune information nationale sur le niveau d'atteinte de ces objectifs.

Les textes ne confèrent aux personnes issues du dispositif d'hébergement aucun droit particulier à faire partie des publics de l'accord collectif. On peut certes estimer que les personnes qui sont en hébergement font par définition l'objet d'un cumul de difficultés qui devrait les conduire à être intégrées dans l'accord. Cependant, si beaucoup d'accords signés mentionnent explicitement les personnes sortant de centres d'hébergement, ou tout au moins les personnes sortant de CHRS, cette inscription est laissée à l'appréciation du préfet dans le cadre de sa négociation avec les bailleurs sociaux.

Il convient de distinguer deux modes différents de gestion de l'engagement d'attribution, qui ont un impact direct sur son utilisation pour des ménages sortant d'hébergement :

- la sélection « a posteriori » ; une fois définis les critères de priorité, chaque organisme est libre de ses attributions (selon les règles habituelles et notamment les contingents de réservation) ; il justifie en fin d'année avoir logé son quota de ménages entrant dans les critères de l'accord collectif ;
- la sélection « a priori » ; une commission est instituée pour sélectionner les ménages, remplissant les critères de l'accord, qui devront être logés par les bailleurs ; seuls peuvent être comptabilisés au titre de l'accord les ménages dont la candidature a été « labellisée » par la commission.

Dans le premier mode de gestion, les candidatures « urgentes » des ménages hébergés et aptes à l'autonomie se trouvent en concurrence avec d'autres qui remplissent également les critères de l'accord collectif. Dans le second mode de gestion par contre, la préfecture dispose, avec les partenaires qui ont été associés à la commission, d'un outil qui peut être efficace pour obtenir leur relogement prioritaire.

Les accords collectifs définissent également des délais d'attente « manifestement anormaux au regard des circonstances locales » au terme desquels les demandes doivent faire l'objet d'un examen prioritaire. Ce critère de priorité basé sur l'ancienneté de la demande est par définition même inopérant pour des candidatures qui relèvent de l'urgence.

Les critères généraux de priorité constituent une référence utile là où le contingent préfectoral est géré.

L'attribution des logements sociaux est soumise à des critères de priorité prévus par l'article L 441-1 du Code de la construction et de l'habitation :

« [Un décret en Conseil d'Etat] fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, de personnes mal logées, défavorisées ou

134 Source DGUHC – rapport au Conseil national de l'habitat sur la mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi de lutte contre les exclusions.

rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence. »

Les ménages sortant du dispositif d'hébergement font incontestablement partie de ces ménages prioritaires. Cependant le projet de programmation pour la cohésion sociale prévoit de rendre la référence explicite en complétant la phrase ci-dessus citée de la façon suivante :

« ainsi que de personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition. »

Cette précision ne peut qu'être utile. Cependant il convient de s'interroger sur l'impact effectif des critères de priorité dans l'attribution des logements. Tels qu'ils sont mentionnés dans le code de la construction, ils devraient s'appliquer à l'ensemble des attributions, quelque soit le réservoir du logement. Cependant la logique de réservation s'oppose à celle de la priorité sociale : les candidatures présentées sur le contingent du 1% par exemple font l'objet d'une sélection des priorités qui relève, d'une part, de la logique commerciale du collecteur (à quelle entreprise je propose le logement?), et d'autre part, des priorités définies par les entreprises cotisantes (quel salarié je privilégie?).

Dans la pratique, les critères de priorité sont associés au contingent préfectoral, l'article L 441-1 alinéa 4 précisant que les réservations consenties au préfet sont destinées « aux personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées »¹³⁵.

La délégation du contingent préfectoral aux maires menace de blocage total la sortie du dispositif d'hébergement vers le logement social.

La situation du contingent préfectoral est très variable selon les départements. Il peut être :

- géré : dans les départements où la situation est la plus tendue, les préfets ont eu tendance à se réapproprier la gestion de leur contingent : ils disposent d'un

service qui gère la demande, reçoit les avis de vacance des bailleurs et adresse les propositions du préfet ; dans d'autres départements, les logements du contingent ne sont pas identifiés a priori mais le préfet sollicite les bailleurs au cas par cas pour obtenir le logement de ménages prioritaires ;

- non géré : c'est alors l'organisme bailleur qui dispose de fait du droit ;
- délégué : non prévue jusqu'au mois d'août 2004, cette délégation avait néanmoins été consentie par des préfets à certains maires.

Deux mesures nouvelles sont intervenues cet été :

1° Le CILE¹³⁶ de juillet 2004 a pris des décisions visant à favoriser l'accès au logement des personnes sortant du dispositif d'hébergement, et notamment :

« accorder une priorité plus grande à ces publics dans le contingent préfectoral. Les candidatures présentées par les structures d'hébergement social ne sont pas suffisamment prises en considération sur le contingent du préfet. Il convient de leur accorder une priorité afin que ces demandes soient prises en compte dès la première disponibilité (cf plan de cohésion sociale), et inscrire les personnes sortant de CHRS parmi les publics prioritaires pour l'attribution des logements. »

2° L'article 60 de la loi du 13 août 2004¹³⁷ donne au préfet la possibilité de déléguer son contingent dans les conditions suivantes :

« Le représentant de l'Etat dans le département peut, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie, au titre du précédent alinéa, sur le territoire de la commune ou de l'établissement.

Cette convention fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation

¹³⁵ Ces réservations peuvent représenter jusqu'à 25% des logements ; elles s'ajoutent au contingent préfectoral de 5% destiné aux fonctionnaires.

¹³⁶ Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

¹³⁷ Loi 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

S'il constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, le représentant de l'Etat peut, après mise en demeure restée sans suite pendant six mois, se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider de la réservation des logements. »

Le Haut Comité ne peut que souligner la contradiction entre la décision du CILE et le texte voté par le Parlement. Concernant ce dernier, le Haut Comité a eu l'occasion, avant son adoption par le Parlement, d'exprimer auprès des plus hautes autorités de l'Etat son total désaccord avec ces dernières dispositions, par ailleurs contradictoires avec la logique même d'un texte qui prévoit, pour ce qui concerne les aides à la pierre, une délégation aux EPCI ou aux départements. La délégation du contingent, si elle avait été consentie à ces collectivités, pouvait entrer dans une cohérence de mesures ouvrant la voie à leur responsabilisation dans la mise en œuvre du droit au logement. Avec un transfert aux maires, on complexifie le dispositif et on soumet le droit au logement aux egoïsmes locaux.

Le Haut Comité ne fait évidemment pas procès aux maires de ne pas être préoccupés des situations de détresse. Il constate simplement que ceux-ci se sentent essentiellement concernés par la situation de ceux de leurs administrés qui sont présents depuis un certain temps sur la commune et qu'ils sont – à des degrés divers mais sans exception – soucieux de ne pas supporter davantage que leurs voisins l'effort d'accueil des autres ménages en difficulté. Cette attitude est d'autant plus compréhensible que les communes qui, elles, n'ont pas construit de logements sociaux, sont exonérées de fait de cet effort. Le « protectionnisme communal », qui s'exprime très fortement dans les commissions d'attribution, n'est pas le fait isolé de quelques « mauvais élus » qu'il conviendrait de dénoncer, c'est un phénomène qui découle naturellement d'un découpage administratif de territoires dont les frontières ne sont pas celles qui permettent de gérer

les solidarités. Il interdit de s'en remettre purement et simplement aux maires pour faire appliquer le droit au logement.

Cette question du contingent préfectoral, aujourd'hui cruciale pour toutes les personnes défavorisées, l'est encore davantage pour celles qui sortent du dispositif d'hébergement. Comment s'effectueront désormais les sorties d'un CHRS au sein d'une agglomération : le maire de la commune d'implantation devra-t-il assumer seul le relogement de toutes les familles qui passent dans la structure (et qui y ont d'ailleurs été admises sur décision du préfet) ? Il y a tout lieu de craindre en réalité que ces familles, dont les autres maires estimeront qu'elles n'ont pas de raison de venir sur leur commune, ne soient accueillies nulle part.

Certes le texte a introduit une référence au droit au logement, avec la contractualisation d'engagements et la menace de reprise du contingent en cas de non respect. Sans mettre en cause l'intention du législateur, on peut cependant exprimer un certain scepticisme quant à la mise en œuvre par le préfet, d'une telle mesure de sanction à l'égard d'un maire. On notera en tout état de cause que de telles procédures, qui courraient sur des années, ne seraient d'aucun secours opérationnel au CHRS et à la famille hébergée. Elles sont incompatibles avec la notion d'urgence.

Structurer le dispositif d'hébergement d'urgence à partir d'une responsabilité assumée.

Dernier filet de sécurité pour éviter au citoyen des risques majeurs tels que la rue, la violence conjugale ou le recours à un habitat dangereux, l'hébergement d'urgence a une mission vitale.

Or malgré les outils nouveaux et l'augmentation de ses capacités, il se heurte à des blocages qui tiennent à la fois à des moyens qui restent insuffisants, à la faiblesse du pilotage du dispositif, géré de façon complexe et trop souvent cloisonné, et à la non-application du droit au logement : l'hébergement d'urgence est confronté à une demande croissante de populations qui, compte tenu de leur situation, ne devraient pas en relever et il peine à accompagner vers le logement les personnes qu'il prend en charge.

Le Haut Comité formule dans ce chapitre des propositions pour structurer le dispositif d'hébergement d'urgence à partir d'une définition claire de sa mission et des principes fondamentaux qui en découlent. Ces propositions seront d'autant plus efficaces qu'elles s'accompagneront de l'établissement d'un droit au logement opposable, ainsi que le Haut Comité l'a proposé dans ses deux précédents rapports. Dans les deux cas, droit au logement et hébergement d'urgence, ce n'est qu'à partir d'une responsabilité publique clairement établie et assumée que l'on pourra relever le défi posé par l'exclusion sociale.

Sous la pression des besoins, le dispositif d'hébergement d'urgence se construit dans la complexité et l'hésitation.

Le tour d'horizon que nous avons effectué dans les chapitres précédents fait ressortir une image très contrastée de l'état du dispositif d'hébergement d'urgence.

L'hébergement d'urgence a bénéficié d'un effort important.

L'hébergement d'urgence est confronté à des facteurs externes qui produisent une augmentation des besoins : l'impact de la demande d'asile, la crise du logement qui réduit à peu de choses la fraction du parc locatif privé accessible aux moins favorisés et qui exacerbe les concurrences dans l'attribution des logements sociaux, la précarité économique qui affecte tout particulièrement les jeunes, etc.. Face à cette pression des besoins, l'hébergement d'urgence a bénéficié d'un effort financier et humain important.

- **L'Etat a fortement accru ses financements.** Cet effort a permis d'accroître les capacités d'hébergement et de créer les outils de la veille sociale.
- **Le dispositif s'appuie sur un fort investissement humain,** qu'il s'agisse des nombreux bénévoles intervenant dans des accueils de jour et des équipes mobiles, ou de l'implication des professionnels, de leur capacité à inventer de nouveaux outils, à développer leur savoir-faire, à adapter leurs modes d'intervention et à ne pas céder au découragement.

Malgré cet effort, l'hébergement d'urgence ne parvient pas à satisfaire les besoins.

Le dispositif d'hébergement produit des résultats incontestables, évitant que des situations difficiles ne se transforment en drames humains. Mais il laisse chaque jour des personnes à la rue.

- **L'hébergement d'urgence est lacunaire :** il répond à la moitié des demandes d'hébergement ; il prend en charge une partie des demandeurs d'asile mais en laisse de côté une autre partie...
- **L'hébergement d'urgence est géré comme un hébergement de crise :** alors que les besoins sont permanents, il y répond en grande partie par de la simple mise à l'abri en hôtel ou dans des lieux d'accueil précaires ; ses structures les mieux armées pour accompagner vers l'insertion s'adressent à un public de plus en plus sélectionné ; les grands exclus sont de mieux en mieux connus et accueillis, mais uniquement dans la précarité et sans perspective...
- **L'hébergement d'urgence connaît une crise d'identité :** confrontés d'un côté à l'incapacité de faire face à la totalité des besoins les plus évidents, les opérateurs du dispositif vivent par ailleurs une situation d'impuissance à assurer la sortie vers le logement ; des personnes tournent d'hébergement en hébergement ; pour les professionnels c'est le fonctionnement des structures et le sens même de leur travail qui est mis en cause par ces blocages.

Les efforts de l'Etat se sont accompagnés de complexification et de gaspillage.

- **L'hébergement d'urgence est devenu d'une extrême complexité ;** l'intervention de lignes de financement multiples provenant tantôt des affaires sociales et tantôt du logement ainsi que la diversification des statuts juridiques utilisés pour l'hébergement renvoient à des contraintes et à des réglementations différentes ; elles nuisent à la lisibilité et à l'adaptabilité d'un dispositif qui manque par ailleurs d'outils de suivi.

■ **L'hébergement d'urgence gaspille** ; des moyens considérables sont dépensés dans de l'hébergement hôtelier, ou dans des structures qui, pour certaines personnes, n'offrent pas d'autre alternative au retour à la rue que le circuit permanent à l'intérieur du dispositif ; le dispositif maintient en séjour prolongé dans des CHRS ou des résidences sociales des personnes aptes à l'autonomie. Surtout, le dispositif gaspille lorsque, n'apportant pas de réponse à des personnes qui l'interpellent aujourd'hui dans l'urgence, il laisse se dégrader des situations qui généreront pour demain des coûts sociaux extrêmement lourds.

L'Etat hésite à assumer pleinement la responsabilité du dispositif.

Au cours des dernières années l'Etat a progressivement engagé une modification profonde de son positionnement. Alors qu'il a longtemps été engagé de façon passive, agréant des projets qui ne résultaient pas de son initiative, il se préoccupe aujourd'hui de programmation et de coordination. La loi de 1998 a confié aux préfets l'initiative de la mise en place du dispositif de veille sociale. Elle n'a cependant pas employé le mot de responsabilité...

Or les hésitations de l'Etat sont permanentes entre d'une part l'évidence de cette responsabilité qui doit être assumée et ne peut l'être que par lui et, d'autre part, la crainte de ses conséquences, notamment financières. Engagé dans les plans pauvreté-précarité en 1984 avec l'illusion d'un besoin conjoncturel, l'Etat a poursuivi son effort en grande partie au moyen de structures non conventionnées dans lesquelles il est moins engagé que dans les CHRS.

Certaines décisions laissent apparaître un Etat schizophrène : on voit ainsi des préfets accorder le concours de la force publique pour appliquer des mesures d'expulsion de familles que l'hébergement d'urgence, saturé, est hors d'état d'accueillir ; confronté à un manque de places en CADA, l'Etat accroît leurs capacités mais dans le même temps il adopte une mesure réglementaire qui retardera la sortie de ceux qui ont obtenu le statut de réfugié...

La question de l'hébergement d'urgence ne peut être dissociée de celle du droit au logement. L'hébergement d'urgence a vocation à être un ultime recours et une brève étape permettant le retour ou l'accès à un logement décent et indépendant.

C'est pourquoi le Haut Comité considère plus que jamais que l'établissement d'un droit au logement opposable est indispensable.

Parallèlement, l'hébergement d'urgence a besoin d'être profondément refondé sur des bases claires, tirant toutes les implications du passage d'une logique d'établissement à une logique globale de dispositif. Le Haut Comité souhaite proposer :

- *une définition de la mission du dispositif d'hébergement d'urgence,*
- *les principes fondamentaux qui en découlent pour son organisation,*
- *des mesures concrètes de mise en oeuvre.*

1°) Le Haut Comité réitère sa proposition d'un droit au logement opposable.

Sans revenir sur l'argumentaire et sur le contenu de cette proposition, développée dans ses deux précédents rapports, le Haut Comité souhaite souligner l'urgence croissante qui s'y attache. L'existence d'un droit au logement opposable est nécessaire au bon fonctionnement du dispositif d'hébergement d'urgence

2°) Le Haut Comité propose une définition de la mission du dispositif d'hébergement d'urgence impliquant l'aide à l'insertion.

Cette définition est celle que nous avons donnée en conclusion du 1^{er} chapitre :

« Le dispositif d'hébergement d'urgence a pour mission d'assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion. »

3°) Le Haut Comité propose 7 principes directeurs pour l'organisation du dispositif.

Ces principes découlent logiquement de la mission :

Obligation d'agir

Au même titre que toute urgence de secours, l'urgence sociale crée une obligation d'agir pour la collectivité. Il n'est pas acceptable que des personnes restent sans proposition d'hébergement et d'aide à l'insertion.

Responsabilité

L'obligation doit être garantie par une responsabilité. Celle-ci incombe naturellement à l'Etat.

Priorité

L'obligation d'agir légitime, chaque fois que nécessaire, le recours à des moyens exceptionnels. Ce qui est appliqué lors de catastrophes naturelles doit l'être face à une catastrophe sociale.

Globalité

Le dispositif d'hébergement d'urgence va de l'accueil de la demande jusqu'à l'accès au logement et intègre toutes les structures qui concourent à l'accueil temporaire de ménages en difficulté.

Adaptabilité

Le dispositif d'hébergement d'urgence doit prendre en compte l'évolution des besoins et la diversité des publics.

Sécurité

Le dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre aux personnes accueillies de sortir de leur situation d'urgence. Il doit leur apporter une véritable prise en charge sociale d'insertion, hors de la précarité.

Rapidité

Le dispositif d'hébergement d'urgence doit permettre aux personnes en difficulté d'en sortir le plus tôt possible pour accéder à un logement décent et indépendant, ce qui implique une bonne coordination avec les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées et leurs acteurs.

4°) Le Haut Comité propose 17 mesures.

Nous les avons regroupées autour de six objectifs.

Trois mesures pour affirmer clairement la responsabilité de l'Etat, tout en envisageant sa délégation sous conditions.

Le dispositif ne peut s'organiser de façon efficace qu'à partir d'une responsabilité clairement identifiée et assumée dans toutes ses implications. Cette responsabilité incombe à l'Etat, charge à lui de contractualiser avec les départements afin de coordonner les interventions. Elle pourrait utilement être déléguée aux agglomérations lorsque celles-ci assumeront la responsabilité d'un droit au logement opposable.

Mesure n° 1 : Affirmer la responsabilité de l'Etat en tant que garant de l'obligation de porter secours à toute personne à la rue.

Le rôle de l'Etat ne peut être restreint à l'animation d'un dispositif fonctionnant dans le cadre de moyens limités. Il est de garantir, par tout moyen approprié, que toute

personne à la rue se voie proposer un hébergement social, c'est à dire à la fois un toit et un accompagnement en vue d'accéder à une insertion.

Mesure n° 2 : Etablir une contractualisation Etat / Département pour la mise en œuvre de l'hébergement d'urgence.

Cette contractualisation est nécessaire parce que les départements sont concernés par le dispositif d'hébergement à trois niveaux :

- la prévention des situations d'urgence (intervention du service social polyvalent,...),
- l'hébergement même (centres mère-enfant, participation au financement des CHRS pour l'accueil des jeunes enfants, financement par les FSL de l'accompagnement social en logement relais ou en résidence sociale,...),
- la sortie d'hébergement (FSL et ensemble des outils des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées).

Mesure n° 3 : Dans la perspective du droit au logement opposable, prévoir une délégation de la responsabilité de l'hébergement à l'autorité à qui aura été déléguée la mise en œuvre du droit au logement.

Le Haut Comité a préconisé la délégation par l'Etat de la mise en œuvre du droit au logement au niveau des agglomérations, c'est à dire en règle générale aux EPCI¹³⁸. Dans ce cadre là, une délégation de la responsabilité de l'hébergement permettrait d'assurer la cohérence des interventions. Ses modalités devront cependant prendre en compte la nécessité de garantir l'accès à l'hébergement sur l'ensemble du territoire de populations telles que les demandeurs d'asile.

¹³⁸ Etablissements de coopération intercommunale : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes. Pour l'Ile de France, la proposition du Haut Comité est une délégation à la région, avec possibilité de subdélégation aux EPCI (9e rapport du Haut Comité).

Cinq mesures pour donner au préfet les moyens d'assurer le pilotage du dispositif.

L'autorité qui assume la responsabilité doit disposer des outils lui permettant, en temps réel, de mesurer les blocages et les lacunes et de réaliser les ajustements nécessaires.

Mesure n° 4 : Mettre en place des outils de suivi.

Chaque dispositif départemental doit être doté d'un tableau de bord alimenté par des informations recueillies de façon permanente auprès de chacune des structures qui le composent (fonctionnement des 115, demandes d'hébergement et réponses apportées, caractéristiques des publics concernés et de l'offre d'hébergement, circuits des personnes à l'intérieur du dispositif, durées d'hébergement, modes de sortie du dispositif, etc.). Si chaque dispositif départemental doit pouvoir adapter cet outil à sa spécificité, il conviendra cependant de fixer un cadre-type minimum afin de permettre une consolidation de certaines données au plan national.

Au plan départemental, la centralisation des données pourrait être faite soit par les DDASS soit, de façon déléguée, par des associations. Au plan national elle pourrait être traitée par l'observatoire national des 115 dans le cadre d'un élargissement de ses missions.

Mesure n° 5 : Généraliser les instances départementales de coordination.

Ces instances, qui existent déjà dans certains départements, seraient présidées par le préfet et composées de l'ensemble des acteurs impliqués dans le dispositif : conseil général, opérateurs, collectivités locales partie prenantes...

Elles auraient pour but :

- d'organiser la complémentarité et les circuits à l'intérieur du dispositif,
- d'analyser les obstacles et difficultés rencontrés,
- de proposer les ajustements de moyens.

Leurs modalités de fonctionnement doivent être définies en fonction du contexte de chaque département mais il paraît nécessaire au minimum qu'un point trimestriel soit fait à partir de l'examen des tableaux de bord.

Mesure n° 6 : Unifier le statut et les modes de conventionnement de tous les centres d'hébergement.

Il doit être mis fin à la dualité entre les centres d'hébergement conventionnés (CHRS) et non conventionnés. Toutes les structures bénéficiant d'un financement d'Etat doivent accéder à un même statut qui pourrait être, soit celui des CHRS, soit un statut nouveau à négocier entre l'Etat et les représentants des gestionnaires.

L'unité de statut ne signifie pas un mode de fonctionnement unique : la diversité des publics et des projets sociaux de chaque structure doit demeurer. Cependant l'unité de statut favorisera les ajustements liés à l'organisation de la complémentarité des structures et à l'évolution des besoins.

Mesure n° 7 : Intégrer dans le dispositif le logement temporaire destiné aux personnes en difficulté .

Toute structure logeant de façon temporaire des personnes en difficulté a vocation à participer au dispositif d'hébergement d'urgence départemental. Ceci concerne :

- pour les résidences sociales, l'essentiel de celles qui ont été créées «ex nihilo» ainsi que le cas échéant, des places dédiées aux personnes en difficulté dans d'autres résidences,
- les logements en sous-location dans le parc HLM, à l'exclusion de ceux qui entrent dans une perspective de bail glissant.

Tout en conservant leur spécificité juridique, ces capacités d'accueil seraient intégrées dans le dispositif, qu'il s'agisse de sa programmation (SAHI), de la participation à l'instance de coordination et des tableaux de bord.

Mesure n° 8 : Décontingenter l'aide au logement temporaire (ALT) et assouplir sa réglementation.

L'ALT est un mode de financement dont la contribution au dispositif d'hébergement est légitime. Elle peut être développée sous deux conditions :

- la suppression de tout contingentement, car rien ne justifie que cette forme d'aide au logement ne fonctionne pas à guichets ouverts, comme l'allocation logement et l'APL,

- l'assouplissement de ses conditions réglementaires d'attribution (suppression des conditions relatives au séjour).

Deux mesures pour doter tous les établissements d'hébergement des moyens nécessaires à l'exercice de leur mission.

Le dispositif d'hébergement d'urgence ne peut remplir sa mission d'insertion que s'il repose sur des structures organisées de façon complémentaire pour couvrir la diversité des publics. Si l'architecture de chaque dispositif départemental ne peut être définie que localement, la remise à plat nécessaire ne peut être envisagée que si l'Etat en crée les conditions par l'affectation des moyens nécessaires.

Mesure n° 9 : Remplacer l'hébergement hôtelier par de véritables hébergements sociaux.

Il est indispensable de réorienter vers un véritable hébergement social les moyens considérables actuellement consacrés à de l'hébergement hôtelier.

Mesure n° 10 : Accroître les financements des structures non conventionnées

Ceci doit permettre :

- que tout accueil, quelque soit le niveau et quelque soit le public, se fasse dans des conditions dignes (état et configuration des locaux),
- que tout accueil soit accompagné d'une offre d'orientation et d'insertion,
- de développer une offre d'hébergement long pour les sans-abri,
- de développer, selon les besoins locaux, soit des centres d'hébergement et de soins infirmiers spécifiques, soit des lits infirmiers dans des centres d'hébergement.

Remarque : le comité interministériel de lutte contre l'exclusion de juillet 2004 a pris une décision qui va dans ce sens¹³⁹, avec l'amélioration de 10 000 places pour un

effort financier de 12 millions d'€, dont 3 millions d'€ à intégrer dès 2005. Cette décision n'a cependant pas été intégrée au projet de loi pour la cohésion sociale ni à la loi de finances pour 2005.

Quatre mesures pour assurer une priorité d'accès au logement aux personnes aptes à sortir du dispositif.

Le préfet, responsable du dispositif, doit disposer d'outils lui permettant d'assurer la sortie des ménages vers le logement dès qu'il sont considérés comme aptes par les structures d'hébergement. Il doit aussi pouvoir agir en prévention en assurant le relogement de personnes qui risquent d'être à la rue. Dans le parc social, le préfet a toute légitimité pour intervenir, mais il faut qu'il dispose d'un cadre opérationnel lui permettant de faire appliquer les critères de priorité définis par le législateur. Dans le parc privé, il est souhaitable qu'il dispose également de logements réservés. En dernier recours, il doit enfin pouvoir procéder, dans l'urgence, à la réquisition de logements vacants.

Mesure n° 11 : La délégation éventuelle du contingent préfectoral doit être subordonnée à l'existence d'un accord entre les représentants de l'Etat, de la collectivité délégataire, des opérateurs du dispositif et des organismes de logement social.

Cet accord porterait sur les modalités de mise en oeuvre des priorités définies par l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation.

Un accord national entre l'Etat, l'association des maires de France, la FNARS et l'Union sociale pour l'habitat dégagerait les grands principes en fonction desquels pourrait s'opérer cette contractualisation locale. En tout état de cause, les accords devraient laisser au préfet la possibilité de reprendre son droit de réservation à tout moment, de façon ponctuelle ou définitive, afin d'assurer le bon fonctionnement du dispositif d'hébergement d'urgence.

Mesure n° 12 : Développer la mise en place de commissions uniques d'examen des candidatures prioritaires au niveau de l'agglomération.

Cette mise en place pourrait découler des accords évoqués ci-dessus. Elle remplacerait les accords collectifs sur le territoire concerné. A l'instar de ce qui est déjà pratiqué sur certaines villes ou agglomérations, la commission unique :

- rassemblerait les représentants de l'Etat, de l'EPCI, des communes, des bailleurs et des associations participant au dispositif d'hébergement,
- recevrait le signalement de toute libération de logement social,
- pour chacun de ces logements, proposerait les candidatures dans le respect des critères légaux de priorité et avec le souci d'une juste répartition entre les différents territoires et les différents bailleurs.

L'intervention de cette commission se situerait donc en amont des commissions d'attribution propres à chaque organisme, qui resteraient en charge de prononcer l'admission. Dans le cas de l'Île de France, la mise en place de telles commissions serait complétée par celle d'une instance régionale de régulation chargée de veiller à ce que toute candidature prioritaire soit effectivement prise en compte sur un territoire.

Mesure n° 13 : Développer et gérer des réservations de logements dans le parc locatif privé.

L'effort de l'Etat pour le logement locatif privé, notamment grâce aux aides de l'ANAH et à des dispositifs de garantie, doit être concentré vers le maintien d'une offre de logements conventionnés, avec des loyers permettant, compte tenu de l'APL, de loger des personnes de ressources modestes proposées par le préfet. Un droit de réservation doit être systématiquement attaché à ces logements et faire l'objet d'un suivi pendant la durée des conventions.

Mesure n° 14 : Simplifier la procédure de réquisition.

Il existe actuellement trois procédures de réquisition : l'une à disposition du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police, les deux autres à la disposition du

préfet : ordonnance de 1945 et loi de 1998. Cette dernière a l'avantage de faire intervenir entre le propriétaire et le bénéficiaire de la réquisition un « attributaire » (Etat, collectivité territoriale, bailleur social ou organisme agréé) et de permettre l'amortissement de travaux. Elle contient cependant un certain nombre de restrictions qui ont empêché son utilisation. Il conviendrait d'unifier les deux procédures Etat sur la base de la loi de 1998 en intégrant les dispositions de l'ordonnance de 1945 sur :

- la définition des locaux réquisitionnables (plus large)
- les délais de la procédure (plus rapide).

Une mesure pour faciliter la production des structures et logements nécessités par des situations d'urgence.

Le danger encouru par les personnes à la rue, de même que le caractère indigne et coûteux de certaines formes d'hébergement, justifient que le préfet, responsable du dispositif, dispose de procédures d'urgence, tant pour permettre la création de structures d'hébergement dans des locaux adaptés que pour assurer la production des logements indispensables à la sortie.

Mesure n° 15 : Créer une procédure d'urgence sociale concernant, de façon systématique, toute création ou extension de structure d'hébergement, et, lorsque le contexte local le justifie, la production de logements locatifs sociaux.

Le classement en « urgence sociale » serait prononcé par le préfet et entraînerait :

- la compétence de l'Etat dans la délivrance du permis de construire,
- une priorité d'examen par l'administration, qu'il s'agisse de la demande de permis de construire ou du financement,
- le traitement des recours contentieux en procédure de référé.

Remarque : La lutte contre les recours abusifs en matière de permis de construire, qui s'inscrit dans un cadre plus large, est également indispensable. Nous ne la mentionnons ici que pour mémoire dans la mesure où le Ministre

délégué au logement et à la ville a annoncé qu'elle ferait l'objet de dispositions dans un prochain projet de loi.

Deux mesures pour assurer la cohérence des interventions de l'Etat.

La responsabilité de l'Etat dans l'hébergement d'urgence a des implications qui vont au-delà du strict domaine de compétence du ministère de la cohésion sociale. Le Haut Comité attire l'attention sur deux questions dans lesquelles l'Etat se doit d'assurer la cohérence de ses interventions : l'exécution des jugements d'expulsion et le traitement des demandes d'asile.

Mesure n° 16 : Ne pas accorder le concours de la force publique en matière d'expulsion sans s'être assuré soit d'une offre de relogement, soit de la disponibilité de places d'hébergement.

Sans reprendre ici l'ensemble des propositions formulées par le Haut Comité en matière de prévention des expulsions, nous rappelons la proposition de création d'un droit de substitution¹⁴⁰ qui permettrait de maintenir le ménage expulsé dans le logement pendant le temps nécessaire à la recherche d'un relogement, tout en garantissant le propriétaire du paiement des loyers à compter du jugement. En l'attente d'une telle mesure, le préfet, responsable de l'hébergement d'urgence, doit prendre en compte le trouble de l'ordre public que représente la mise à la rue de personnes à qui il n'est pas en mesure de proposer un hébergement.

Mesure n° 17 : Réexaminer certaines dispositions réglementaires relatives aux demandeurs d'asile afin d'éviter la multiplication des déboutés administratifs et d'accélérer le relogement des réfugiés.

Il n'appartient pas au Haut Comité de faire des propositions sur l'ensemble des dispositifs relatifs à l'immigration et à l'asile, lesquelles s'inscrivent d'ailleurs aujourd'hui dans un cadre européen. Il se doit cependant d'attirer l'attention sur les effets de certaines décisions sur le dispositif

d'hébergement d'urgence et l'accès au logement. C'est à partir d'une évaluation de ces effets que le Haut Comité souhaite que certaines mesures puissent être réexaminées, et en particulier celles qui concernent :

- le délai dont dispose le demandeur pour déposer sa demande,
- le rejet tacite au bout des deux mois,
- l'exigence d'un lieu de résidence pour le demandeur d'asile renouvelant sa demande d'autorisation provisoire de séjour.

Par ailleurs, pour éviter le maintien en hébergement prolongé de personnes qui ont été reconnues, soit comme réfugiés, soit comme relevant de la protection subsidiaire, le Haut Comité propose le rétablissement de la durée de validité de 6 mois du récépissé délivré en attente de la carte de résident ou du titre d'un an, ce qui ouvrirait droit au logement social et aux aides au logement.

140 Cf. 9e rapport du Haut Comité.

Conclusion

Qui peut-être assuré que lui-même, un de ses enfants ou un de ses proches, n'aura pas à faire face un jour à une situation d'urgence, qu'elle résulte d'une rupture familiale, d'une expulsion consécutive à la dégradation de sa situation financière ou de toute autre cause ? Il n'est pas toujours possible de faire appel aux solidarités familiales ou amicales et l'habitat inconfortable qui a longtemps servi de refuge en de telles situations – les hôtels meublés en particulier – disparaît.

L'hébergement d'urgence ne concerne pas uniquement des personnes désocialisées, inaptés au travail, à la gestion d'un budget et à l'entretien d'un logement. Il les concerne aussi, bien sûr, et il doit s'attacher à leur offrir une perspective d'insertion adaptée, mais à regarder la diversité des personnes que les centres d'hébergement accueillent, on constate que leur mission touche aujourd'hui une population très large.

La sensibilité croissante de l'opinion et des médias à la question de l'hébergement n'est pas uniquement l'expression d'un sentiment de compassion. Elle témoigne également de cette inquiétude dans une société qui produit de l'exclusion et où même l'emploi ne garantit plus la possibilité de se loger. L'hébergement d'urgence est pour le citoyen une protection ultime. Il est aussi, pour la société, le dernier rempart de la cohésion sociale.

Or le rempart a des brèches : ses moyens ont été renforcés mais pas suffisamment et, surtout, la construction du dispositif relève encore trop largement de l'improvisation plutôt que du suivi d'un plan directeur, ainsi qu'en

témoignent les confusions du vocabulaire, la complexité des montages administratifs et budgétaires, l'absence d'outils de pilotage et l'importance prise par l'hébergement de simple mise à l'abri. L'improvisation s'explique elle-même par la réticence à accepter l'idée d'un besoin croissant d'hébergement : une grande partie de l'augmentation des capacités d'accueil s'est faite de façon précaire et parfois saisonnière.

Il faut aujourd'hui intégrer ce besoin permanent d'un dispositif d'hébergement d'urgence concernant une population importante et diversifiée. Certes ce dispositif n'a pas vocation à s'étendre indéfiniment car sa croissance, aujourd'hui nécessaire, est aussi un constat d'échec. C'est pourquoi le Haut Comité demande que soit réalisée l'opposabilité du droit au logement, condition indispensable pour maintenir l'hébergement d'urgence dans son rôle et à sa juste place. Mais celui-ci ne doit pas non plus, tant que s'expriment des besoins, pouvoir être pris en défaut de ne pas savoir proposer, dans l'urgence, un toit et une aide à l'insertion à toute personne en détresse.

Pour cela, une remise à plat paraît aujourd'hui nécessaire, tant en ce qui concerne les moyens que l'organisation. Elle implique le niveau national et la structuration du dispositif dans chaque département.

Le Haut Comité, conformément à sa mission, a formulé des propositions qu'il adresse au gouvernement. Il souhaite également que le contenu de ce rapport contribue à éclairer le travail de tous ceux qui participent, à un titre ou à un autre, à la mission de l'hébergement d'urgence.

Lexique des sigles utilisés

AGLS	aide à la gestion locative sociale
ALT	aide au logement temporaire
AML	aide à la médiation locative
ANAH	agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
APL	aide personnalisée au logement
AUDA	accueil d'urgence pour demandeurs d'asile
CADA	centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CHRS	centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CILE	comité interministériel de lutte contre l'exclusion
CNAF	caisse nationale d'allocation familiale
CPH	centre provisoire d'hébergement
CROSMS	comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale
CRR	commission de recours des réfugiés
DDASS	direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DGAS	direction générale de l'action sociale
DGUHC	direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FJT	foyer de jeunes travailleurs
FNAL	fonds national d'aide au logement
FSL	fonds de solidarité logement
FTM	foyer de travailleurs migrants
HLM	habitation à loyer modéré
IGAS	inspection générale de l'action sociale
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
OFPRA	office français de protection des réfugiés et apatrides
OMI	office des migrations internationales
PALULOS	prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PDALPD	plan départemental pour le logement des personnes défavorisées
PLA	prêt locatif aidé
PLAI	prêt locatif aidé d'intégration
PLH	programme local de l'habitat
PLUS	prêt locatif à usage social
SAHI	schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
SDF	sans domicile fixe

Annexes

Annexe 1

Composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

le président :

Xavier EMMANUELLI président du Samu social de Paris, ancien ministre

les membres :

Jérôme BIGNON député, conseiller régional, vice-président du conseil général de la Somme

Jean-Michel BLOCH-LAINE président de l'UNIOPSS

Paul BOUCHET conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart monde

Michel CARVOU chargé de mission auprès du président de la Fondation Abbé Pierre

Marie DUMAS ancienne présidente des Restos du Cœur

Claude FIORI attaché à la direction du Secours Populaire Français

Françoise HOSTALIER conseiller régional du Nord Pas de Calais, inspectrice générale de l'Education nationale, ancien ministre

Guy JANVIER conseiller général, ancien maire de Vanves, chargé de mission à la direction générale de l'action sociale

Gildas de KERHALIC notaire, ancien président de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière)

Marie-Françoise LEGRAND membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris, secrétaire général du groupe Richelieu

Nicole LEGUY ancienne directrice générale du Centre d'Action Sociale Protestant

Paul-Louis MARTY délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Frédéric PASCAL président du Comité de la Charte, ancien président de la SCIC, membre du Conseil Economique et Social

Jack RALITE sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Annexe 2

Rencontres du Haut Comité au cours de l'année 2004

Remise du 9^e rapport au Président de la République :

Le 9^e rapport (année 2003) a été remis à Jacques CHIRAC le 9 décembre 2003 par l'ensemble du Haut Comité en présence de l'Abbé Pierre.

Audiences accordées par des membres du gouvernement :

Gilles de ROBIEN, Ministre de l'Équipement, des transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer a reçu Xavier EMMANUELLI le 29 janvier 2004.

Marc-Philippe DAUBRESSE, Secrétaire d'État au logement, a reçu Xavier EMMANUELLI et Bernard LACHARME le 15 avril.

Jean-Pierre RAFFARIN, Premier Ministre, a reçu Xavier EMMANUELLI, Paul BOUCHET et Bernard LACHARME le 26 avril.

Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a reçu Xavier EMMANUELLI, Paul BOUCHET et Bernard LACHARME le 26 mai.

Personnes auditionnées au cours des réunions du Haut Comité :

Alain LECOMTE, directeur adjoint du cabinet de Gilles de ROBIEN, le 11 mars.

Stéfania PARIGI, directrice du SAMU social de Paris, le 11 mars.

Jean-Marc GILONNE, directeur général, et Xavier BRUN, responsable de l'urgence de la FNARS, le 25 mars.

Pierre HENRY, directeur général de France Terre d'Asile, le 22 avril.

Jean-Marc AGOSTINUCCI, président, et Claude CHAUDIERES, vice-président de la Délégation Départementale 93 de la Croix-Rouge Française, le 27 mai.

Jean-Jacques HURPY, directeur général adjoint de l'association « Les amis de l'atelier », le 17 juin.

Déplacement d'une délégation du Haut Comité à Nice.

Rencontre tenue à la préfecture de Nice le 18 juin, sous la présidence de M. Christian ABRARD, sous-préfet, avec la DDASS, la DDE, et les représentants des organismes suivants :

Conseil général – Ville de Nice – association Villa Sainte Camille – ACTES – OPAM – Equipes Saint Vincent – ALC – CCAS de la Ville de Nice – Mission locale Antipolis – ALFAMIF – CAF – ADIL 06 – ASSIC – Secours Populaire – SPIP – SACEMA – API Provence – OPAM.

Membres du Haut Comité présents : Marie-Françoise LEGRAND, Michel CARVOU, Jean-Michel BLOCH-LAINE, Claude FIORI, Bernard LACHARME.

Autres rencontres et visites :

20 janvier – audition par Jean-Yves LE BOUILLONNEC et le groupe socialiste de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales : Paul BOUCHET et Bernard LACHARME.

28 janvier – audition par Hervé MORIN, président du groupe UDF de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales :

Paul BOUCHET et Bernard LACHARME.

24 février – rencontre avec Paul BLANC, sénateur, rapporteur du projet de loi sur l'égalité des chances : Xavier EMMANUELLI, Marie DUMAS et Bernard LACHARME.

9 mars – rencontre avec Philippe PELLETIER, président et Serge CONTAT, directeur général de l'ANAH : Xavier EMMANUELLI et Bernard LACHARME.

17 mars – table ronde organisée par l'UNAFAM 94 (Union nationale des amis et familles de malades mentaux) à Créteil sur le thème « handicap psychique et logement » : intervention de Xavier EMMANUELLI.

24 mars – audition par Dominique BRAYE, sénateur : Bernard LACHARME.

29 mars – visite d'un centre d'hébergement de la Croix Rouge 93 au Bourget : Bernard LACHARME

10 mai – visite de la résidence pour personnes handicapées psychiques des Amis de l'Atelier à Chevilly-Larue : Xavier EMMANUELLI et Bernard LACHARME.

11 mai – rencontre avec Paul BLANC sur le projet de loi relatif à l'égalité des chances : Xavier EMMANUELLI, Marie DUMAS et Bernard LACHARME.

11 mai – rencontre avec Jean-Paul ALDUY, sénateur, sur le droit au logement opposable : Marie DUMAS, Frédéric PASCAL, Bernard LACHARME.

12 mai – audition par l'Union sociale pour l'habitat sur le droit au logement : Bernard LACHARME.

25 juin – intervention à l'Assemblée générale de la FAPIL (fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement) : Bernard LACHARME.

8 juillet – rencontre avec Catherine PECRIX, directrice, et visite du centre d'hébergement du CASP Eglantine : Nicole LEGUY et Bernard LACHARME.

19 juillet – rencontre avec André LACROIX, directeur d'Emmaüs Paris, au foyer d'accueil de la rue des Bourdonnais : Bernard LACHARME.

24 août – rencontre avec Georges ELSHOLTZ, directeur, et visite du CASPHOTEL Pouchet : Bernard LACHARME.

17 septembre – rencontre à la DDASS de l'Orne avec M. PEREIRA, directeur de la DDASS, des représentants de la préfecture, de la DDASS, de la DDE et de l'ARSA (accueil et réinsertion sociale des adultes), association gestionnaire du 115, puis visite d'une structure d'hébergement : Bernard LACHARME.

5 octobre – rencontre à Tourcoing avec Yves BAISE, directeur du Relais soleil Tourquennois et président de la FNARS régionale : Bernard LACHARME.

5 octobre – visite à Lille de l'hôtel social de l'ABEJ (association Baptiste pour l'entraide et la jeunesse) et rencontre de Patrick PAILLEUX : Bernard LACHARME.

7 octobre – participation à une table ronde organisée par l'association des maires des grandes villes de France sur le thème : la ville à partager : Xavier EMMANUELLI.

13 octobre – audition par Dominique BRAYE, rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : Bernard LACHARME.

3 novembre – audition par Françoise de PANAFIEU, rapporteuse de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : Xavier EMMANUELLI et Bernard LACHARME.

3 novembre – audition par Christine BOUTIN, députée, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : Bernard LACHARME.

Annexe 3

Avis du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

le 14 octobre 2004

Dans son avis sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, le Haut Comité avait demandé une loi de programmation pour le logement : la contractualisation d'objectifs pluri-annuels entre l'Etat et les collectivités territoriales nécessite en effet que l'Etat soit en mesure d'afficher ses propres engagements sur la durée. Le Haut Comité ne peut donc aujourd'hui que se réjouir d'une loi de programmation intégrant la production des logements sociaux

Le Haut Comité approuve également la cohérence de la démarche consistant à traiter dans une même loi l'action en faveur du logement, de l'emploi et de l'égalité des chances, de la même façon qu'il juge positive la réunion de ces domaines dans un grand ministère de la cohésion sociale.

Il salue le travail de réflexion qui a été mené au premier semestre avec les acteurs de la lutte contre l'exclusion et du logement dans le cadre de la préparation de la Conférence nationale de lutte contre les exclusions et des Assises du logement.

C'est à la double lumière des propositions qui se sont dégagées de ces concertations et de ses propres

analyses, développées dans ses rapports annuels, que le Haut Comité a souhaité donner un avis sur le titre II du projet de loi, intitulé « Dispositions en faveur du logement ».

Chapitre I : plan pour l'hébergement et le logement temporaire

Article 39

Le Haut Comité remettra à la fin de l'année au Président de la République et au Premier Ministre un rapport portant sur l'hébergement d'urgence qui apportera une réflexion et des propositions de fond sur cette question. Les remarques ci-après se limitent à une réaction aux mesures annoncées dans le projet de loi.

Si le Haut Comité enregistre positivement l'engagement d'accroître les capacités d'accueil en maisons-relais, en CHRS et en CADA, il note toutefois les points suivants :

■ **La mention des maisons-relais dans un tableau relatif à l'hébergement et au logement temporaire est inopportune.**

Le Haut Comité approuve l'augmentation des capacités d'accueil des maisons-relais mais s'étonne de leur comptabilisation au sein de l'hébergement. Ce positionnement entretient l'ambiguïté déjà introduite par l'appellation de « maison-relais », substituée en 2002 à celle de « pensions de famille ». Cette forme d'habitat ne se définit pas en effet comme un « relais » mais comme un habitat durable, adapté aux besoins de certaines personnes mais proposé sans limitation de durée : les maisons-relais sont nécessaires pour permettre la sortie du dispositif d'hébergement, mais elles lui sont extérieures.

■ **A l'inverse le Haut Comité s'étonne de l'absence des crédits de l'ALT.**

Ces crédits financent en effet de l'hébergement de personnes ou de ménages en difficulté ; leur montée en puissance au cours des dernières années est l'un des éléments qui ont permis aux associations et aux CCAS, au moins partiellement, de faire face à l'augmentation des besoins ; pour la première fois cette aide a été plafonnée en 2004, et ce à un niveau inférieur à celui de 2003. S'agissant, malgré son caractère forfaitaire, d'une aide au logement co-financée par l'Etat et les régimes sociaux, il serait équitable qu'elle puisse à nouveau être accordée à guichet ouvert, comme le sont l'allocation logement et l'APL. L'ALT finance l'hébergement d'environ 15 000 personnes.

■ **Les objectifs quantitatifs en matière de création de nouveaux CHRS et de CADA sont très modestes**

L'appréciation du niveau d'augmentation nécessaire des capacités d'accueil du dispositif d'hébergement est difficile à réaliser dans un contexte où sa saturation est en grande partie due aux difficultés de sortie vers le logement. Il reste que l'augmentation prévue pour les 5 prochaines années par le projet de loi paraît extrêmement modeste eu égard au nombre de personnes :

- aujourd'hui laissées sans solution par les « 115 », faute de disponibilités,

- accueillies en hôtel, sans prise en charge sociale et pour des coûts élevés,
- accueillies dans des centres d'hébergement qui fonctionnent hors du cadre CHRS, avec des moyens réduits et une grande fragilité.

■ **Le Haut Comité s'étonne de la non prise en compte dans le projet de loi de deux mesures décidées par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion tenu en juillet, à savoir :**

1°) Renforcer la veille sociale (fiche 27).

Cette mesure consistait :

- à renforcer les 115, les services d'accueil et d'orientation, les accueils de jour et les équipes mobiles,
- à suivre l'activité des 115, en favorisant la constitution d'outils de suivi et d'analyse de l'activité des 115.

Le calendrier indiqué était de 3 ans et l'impact budgétaire de 3M€ était indiqué comme devant être intégré dans le PLF 2005.

2°) Rénover les conditions de fonctionnement des structures d'accueil et d'hébergement (fiche 29).

Cette mesure visait à :

- poursuivre l'humanisation des centres d'hébergement, notamment dans la qualité professionnelle de l'accueil et de l'accompagnement, ainsi que dans les modalités de fonctionnement,
- renforcer les équipes en charge de la gestion des accueils de nuit par des professionnels du travail social et de l'écoute psychologique,
- apporter des réponses adaptées aux populations particulièrement fragilisées (femmes victimes de violence, jeunes en errance, SDF vieillissants...),
- déterminer la durée de séjour sur la base d'un diagnostic social et dans le cadre d'un projet avec la personne.

Le calendrier indiqué était de 3 ans, avec un impact budgétaire de l'ordre de 12M€. Il était prévu d'intégrer 3M€ dans le PLF 2005.

article 40

- Le Haut Comité souscrit à l'objectif fixé par le plan de cohésion sociale de libérer 10 000 places dans le dispositif d'urgence et il approuve l'article 40 du projet de loi, qui introduit une priorité d'attribution des logements sociaux en faveur des personnes hébergées.

Même si cette priorité était déjà contenue de façon implicite dans les notions de « mal-logés » et de « défavorisés », sa mention explicite est aujourd'hui souhaitable.

Il convient cependant de ne pas attendre de résultat de cette seule affirmation législative. Si les critères de priorité de l'article L.441-1 du CCH sont censés s'appliquer à toute attribution, ils ne servent de référence, en pratique, que pour le contingent préfectoral. On peut d'ailleurs noter que le CILE du mois de juillet a déjà pris la décision d'« accorder une priorité plus grande à ces publics dans le contingent préfectoral ». De ce point de vue, le Haut Comité s'inquiète des conséquences de l'article 60 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui autorise les préfets à déléguer au maire leur contingent de réservation. Les ménages accueillis dans le dispositif d'hébergement n'ont souvent que peu ou pas d'antériorité sur les communes où ils ont besoin d'être logés et ils sont, parmi les populations en difficulté, les plus exposés au « protectionnisme communal » qui s'exerce dans les commissions d'attribution. Le contingent préfectoral était souvent, sur les départements les plus tendus, la seule voie possible d'accès au logement social à la sortie des centres d'hébergement. La question est donc posée aujourd'hui de savoir comment concilier l'objectif du plan de cohésion sociale avec la délégation du contingent préfectoral.

- Il convient de définir des modalités de délégation du contingent préfectoral compatibles avec la priorité aux sortants d'hébergement et l'objectif de libérer 10 000 places d'hébergement. Ceci nécessite une concertation visant à établir un accord national

entre l'Etat et les représentants des maires, des associations gestionnaires d'hébergement et des bailleurs sociaux.

- En l'attente de cet accord, aucune délégation ne devrait être accordée et les préfets doivent être mobilisés pour appliquer la décision du CILE.

Chapitre II : Dispositions relatives au parc locatif social

article 41

L'existence d'une programmation pluri-annuelle a le mérite de fixer un cap clair et de permettre une contractualisation. Le Haut Comité en approuve le principe de même qu'il se réjouit de voir que les objectifs affichés s'ajoutent à ceux du programme national de rénovation urbaine et ne le concurrencent pas.

Le Haut Comité attire l'attention sur 3 points :

- **En l'absence de calendrier de mise en place d'un droit au logement opposable la réalisation effective de ce programme n'est en rien garantie.**

L'inscription des crédits au budget de l'Etat ne garantit pas la réalisation des logements, ainsi que le montre l'expérience de la fin des années 90. C'est pour cette raison que le Haut Comité continue à demander la mise en place de l'opposabilité du droit au logement, avec la désignation d'une autorité responsable, par délégation de l'Etat, de sa mise en œuvre. Cette proposition a été portée par le groupe de travail sur le droit au logement, commun à la préparation des Assises du logement et de la Conférence nationale de lutte contre les exclusions, qui a demandé l'inscription dans la loi, dès 2004, du principe de l'opposabilité et d'un calendrier. La désignation des autorités politiques responsables du droit et l'ouverture de voies de recours à l'issue du plan de cohésion sociale permettraient d'assurer dès aujourd'hui, la mobilisation effective de toutes les collectivités concernées.

En l'absence de décision en ce sens, le gouvernement a choisi de faire partager les objectifs de programmation par une double contractualisation :

- d'un côté avec les collectivités territoriales : EPCI et départements, dans le cadre de la délégation des aides à la pierre,
- de l'autre avec les maîtres d'ouvrage sociaux.

Ce dispositif contractuel n'établit pas de véritable responsabilité : la non réalisation des objectifs, ou l'allongement des délais de réalisation ne pénalisent que les demandeurs de logements.

■ La proportion des logements PLUS et PLAI dans la programmation est trop faible.

Ceux-ci ne représentent que 310 000 des 500 000 logements de la programmation. Le Haut Comité rappelle que les financements PLUS sont déjà destinés à une population très large : 2/3 des ménages entrent dans les critères de ressources qui y ouvrent accès. Dans ces conditions, la multiplication de logements PLS ou équivalents, qui visent les populations de revenu supérieur, pose question. Tant que le PLS était utilisé de façon marginale et sur des territoires très ciblés, il constituait un appoint et un élément de souplesse qui pouvait être jugé pertinent sur certains marchés. Aujourd'hui, la proportion affichée par le projet de loi entre les PLS et les logements sociaux réellement accessibles aux ménages modestes marquant une évolution qui préoccupe le Haut Comité. Celui-ci approuve d'autant moins cette évolution que le dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif privé draine déjà une partie très importante de l'effort de l'Etat au profit de personnes appartenant aux catégories moyennes et supérieures.

■ L'absence d'engagement sur les aides à la personne contredit l'engagement sur les aides à la pierre.

La possibilité effective de loger des ménages modestes et des ménages pauvres repose sur le couple formé par les aides à la pierre et les aides à la personne. Il est donc essentiel de maintenir la cohérence entre les deux : les logements PLUS et PLAI ne peuvent remplir leur fonction sociale que dans la mesure où leurs loyers ne dépassent pas les plafonds pris en compte dans le calcul de l'APL. Tout décrochage des

barèmes accroît les risques d'impayés et d'expulsion parmi les locataires en place et empêche les nouveaux logements d'accueillir des ménages dont la solvabilisation est dépendante de l'APL.

L'indexation des barèmes des aides à la personne sur l'indice de référence de l'évolution des loyers a été demandée très fortement par les groupes de travail des Assises du logement. L'absence de cette mesure, jointe à l'absence de décision concernant la revalorisation au 1^{er} juillet 2004, suscitent l'inquiétude du Haut Comité.

article 42

Le Haut Comité approuve cette mesure.

article 43

Le Haut Comité approuve les mesures fiscales contenues dans cet article, qui participent d'une amélioration des conditions de financement des opérations.

article 44

Le Haut Comité approuve cette mesure.

article 45 et 46

Le Haut Comité approuve ces mesures destinées à développer les établissements publics fonciers.

article 47

Le Haut Comité demandait qu'il soit possible de maintenir l'APL ou l'allocation logement à des ménages dont le bail a été résilié pour impayé de loyer. Il se réjouit du dispositif négocié entre l'Etat et le mouvement HLM et en approuve la traduction législative, tout en souhaitant qu'il soit élargi au parc privé et complété par d'autres mesures.

■ Le Haut Comité propose d'élargir le dispositif proposé à tout type de bailleur.

La rédaction proposée exclut les locataires des logements non-HLM. Sans s'illusionner sur l'importance prévisible du recours à un tel dispositif pour les logements détenus par des petits propriétaires privés,

peu informés et peu aptes à négocier un protocole avec leurs locataires (encore qu'une assistance pourrait leur être accordée en ce sens..), on voit mal la raison qui justifierait d'exclure a priori les locataires non-HLM d'un tel dispositif. Il n'y aurait que des avantages à attendre d'une extension qui bénéficierait certainement à des locataires de propriétaires disposant d'un patrimoine important, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Nous remarquons au passage que la rédaction proposée exclut même du dispositif les logements appartenant aux associations d'insertion et aux Unions d'économie sociale.

■ **Le Haut Comité demande que les créances issues d'impayé liées à des logements sociaux ou conventionnés bénéficient d'un statut privilégié.**

■ **Le Haut Comité demande la mise en place d'un droit de substitution qui permettrait à l'Etat ou à une collectivité de se porter locataire à la place du locataire défaillant à compter du jugement prononçant la résiliation du bail.** Ceci permettrait d'assurer son maintien dans les lieux pendant le temps nécessaire pour que lui soit proposé un relogement adapté. Cette mesure, proposée par le Haut Comité dans son rapport 2003, a été approuvée par le Premier Ministre dans son discours du 4 février dernier.

articles 48 et 49

Le Haut Comité approuve ces mesures.

Chapitre III Dispositions relatives au parc locatif privé

article 50

Le Haut Comité se réjouit des moyens nouveaux accordés, via l'ANAH, à l'amélioration de l'habitat ancien. Il souhaite que l'objectif soit davantage défini.

■ **La notion de «loyers conventionnés ou réglementés» définit un objectif beaucoup trop large.**

Les logements concernés par ce dispositif sont pour l'essentiel des logements qui logent, ou logeaient (pour ceux qui sont vacants), des ménages pauvres. L'objectif est de les faire passer du parc «social de fait», vétuste et peu confortable, à un parc «social de droit», dans le cadre d'une contractualisation permettant de maintenir le même type de population. Cet objectif ne pourra être atteint que si les loyers ne dépassent pas le niveau pris en compte pour le calcul de l'APL. Il convient d'être extrêmement vigilant pour que l'effort mobilisé par l'Etat dans le cadre d'un plan de cohésion sociale ne vienne pas finalement contribuer à rendre le parc ancien moins accessible aux ménages pauvres.

C'est pourquoi on ne peut se satisfaire de la notion de loyers réglementés qui englobe par exemple les loyers des logements bénéficiant du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif, qui vont jusqu'à 18 € du m².

article 51

Le Haut Comité approuve cette mesure tout attirant l'attention sur ses limites. L'aide instaurée par l'article 51, qui s'ajoute à l'amortissement fiscal «de Robien», ne pourra concerner qu'un nombre marginal de logements puisque ceux-ci devront être loués à des organismes sans but lucratif pour loger des ménages en difficulté, ce qui ne peut se faire que dans le cadre d'un hébergement ou d'une sous-location temporaire. Or de deux choses l'une :

- ou bien le montant d'aide complémentaire apporté au propriétaire n'est pas suffisant pour le convaincre de consentir un loyer très social au lieu du loyer quasi-libre que l'amortissement «de Robien» l'autorise à pratiquer, et ce dispositif ne sera pas utilisé,
- ou bien le niveau d'aide complémentaire compense le différentiel de loyer, et alors on peut se demander pourquoi le dispositif n'est pas ouvert à la location directe à des ménages en difficulté, le cas échéant avec des dispositifs de garantie.

Tel qu'il est proposé, ce dispositif risque ne pourra fonctionner qu'à la marge d'un dispositif d'aide fiscale qui, pour l'essentiel, reste sans contrepartie sociale.

- **Le Haut Comité demande qu'il soit procédé à une évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif privé, tant dans ses coûts réels pour l'Etat que dans son impact sur la production de logements et sur les marchés.**

article 52

Le Haut Comité approuve cette mesure.

article 53

Le Haut Comité approuve le principe de cette mesure autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour améliorer les dispositifs concernant les immeubles insalubres ou dangereux. Il souhaite pouvoir, le moment venu, donner également son avis sur le projet d'ordonnance.

Annexe 4

Courriers au gouvernement

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

Paris, le 13 novembre 2003

Monsieur le Premier Ministre,

Le Haut Comité vous a adressé le 8 septembre dernier son avis sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales. A cette occasion, je vous ai fait part de tout l'intérêt qu'il porte à la démarche de décentralisation, qui lui paraît constituer une opportunité de renforcer le droit au logement en désignant une autorité politique responsable de sa mise en œuvre.

Or je suis aujourd'hui très préoccupé d'un amendement, voté par le Sénat, qui prévoit de transférer au Maire le contingent préfectoral de réservation de logements locatifs sociaux. Cette mesure ne concorde pas avec le texte élaboré par votre gouvernement, qui prévoit la possibilité de déléguer la compétence logement aux EPCI et aux départements. Elle suscite une grande inquiétude au sein des associations et des services sociaux qui, déjà confrontés à de graves difficultés, voient dans cette mesure un nouvel obstacle de nature à compromettre gravement les perspectives de relogement de certaines catégories de population.

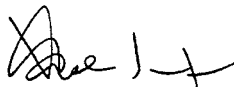
Nous savons bien en effet que les ménages qui cumulent les difficultés sociales avec une arrivée récente sur un territoire – il s'agit notamment de ceux qui sont hébergés chez des parents, des amis ou par des structures sociales – éprouvent des difficultés à faire valoir l'urgence de leur besoin de logement auprès des maires. La tentation du « protectionnisme communal » est forte et le contingent préfectoral constituait bien souvent pour ces ménages le seul espoir d'accéder à un logement décent.

.../...

Le Haut Comité n'est pas hostile par principe au transfert du contingent préfectoral à des élus locaux, mais il demande que cela se fasse dans des conditions qui garantissent la prise en compte de l'ensemble des ménages en difficulté. C'est pourquoi, si un transfert doit intervenir, nous souhaitons que ce soit vers les EPCI, dont le territoire permet, en règle générale, de concilier le respect du droit au logement avec la recherche de la mixité sociale. En Ile de France, des dispositions spécifiques devraient cependant être prises pour permettre l'exercice de solidarités plus larges. Nous demandons également que ce transfert s'inscrive dans une contractualisation avec l'Etat incluant une obligation de résultat et ouvrant des voies de recours pour le citoyen : c'est la démarche de l'opposabilité sur laquelle j'aurai très prochainement l'occasion de vous présenter les propositions qu'à votre demande nous avons élaborées au cours de l'année 2003.

En dehors de telles mesures, un transfert tel qu'il est envisagé par le texte adopté par les sénateurs me paraît extrêmement dangereux et je souhaitais vous faire part de cette analyse.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Xavier EMMANUELLI', with a stylized flourish at the end.

Xavier EMMANUELLI
Président

Paris, le 19 JAN. 2004

Monsieur le Ministre,

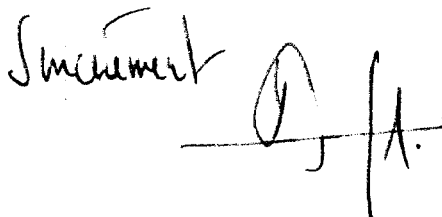
Vous avez bien voulu me faire part de vos préoccupations quant à l'amendement voté par le Sénat qui prévoit de transférer au Maire le contingent préfectoral de réservation de logements locatifs sociaux.

Votre démarche a retenu toute mon attention.

Le Gouvernement, comme l'a indiqué Monsieur Gilles de ROBIEN au Parlement, lors du vote du budget du logement, est défavorable à l'amendement sénatorial. Il souhaite en revanche que le contingent puisse être délégué par voie conventionnelle aux intercommunalités.

J'ai signalé votre correspondance à Monsieur Gilles de ROBIEN, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, et à Monsieur Patrick DEVEDJIAN, Ministre délégué aux Libertés locales, en leur recommandant une particulière attention dans ce dossier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. P. Raffarin', with a stylized flourish at the end.

Jean-Pierre RAFFARIN

Monsieur Xavier EMMANUELLI
Ancien Ministre
Président du Haut Comité pour le Logement
des Personnes Défavorisées

38, rue Liancourt

75014 PARIS

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

Paris le 23 février 2004

Monsieur le Premier Ministre,

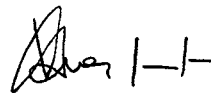
Lors du colloque sur l'accèsion à la propriété organisé récemment par Monsieur Gilles de ROBIEN, vous avez annoncé l'ouverture d'un grand débat sur le logement, répondant en cela à une demande exprimée par la fondation Abbé Pierre. Au cours de votre intervention, vous avez évoqué le droit au logement opposable comme une perspective importante. Vous avez d'ores et déjà retenu l'un des outils proposés par le Haut Comité pour permettre sa mise en œuvre : il s'agit d'un droit de substitution qui autoriserait la collectivité à se porter temporairement locataire d'un logement pour permettre le maintien dans les lieux d'un ménage dont le bail a été résilié, le temps de lui trouver un logement mieux adapté.

Je me réjouis de ces déclarations qui témoignent de l'intérêt que vous portez à la situation des populations les plus fragiles et de votre volonté de refonder la politique du logement pour assurer la prise en compte des besoins de tous.

Je vous avais écrit il y a quelques jours avec les Présidents ou Vice-Présidents de trois autres Conseils pour faire suite à une autre annonce qui nous paraît très positive, qui est celle de la mise en place d'une conférence annuelle de la lutte contre l'exclusion. Nous vous suggérons quatre thèmes prioritaires dont celui du droit opposable. De leur côté les associations du collectif « Alerte » ont également demandé que le droit opposable soit l'un des thèmes de cette conférence.

Je souhaite aujourd'hui vous faire connaître ma disponibilité pour échanger avec vous sur la façon dont les deux démarches – conférence de la lutte contre l'exclusion et grand débat sur le logement – peuvent s'articuler entre elles et intégrer cette problématique du droit au logement opposable.

Je me tiens bien sûr à votre disposition, et je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.



Xavier EMMANUELLI

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

M. Jean-Pierre RAFFARIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

Paris le 18 mars 2004

Monsieur le Premier Ministre,

Le projet de loi relatif à l'« Accession à la propriété pour tous » a fait l'objet d'une présentation orale par le directeur adjoint du cabinet du Ministre en charge du logement lors de la dernière réunion du Haut Comité. Il contient des dispositions sur la vente des logements HLM qui inquiètent suffisamment le Haut Comité pour que je me sente le devoir de vous écrire dès à présent, sans attendre de recevoir le texte sur lequel le Haut Comité aura à émettre un avis qui, compte tenu de ce qui nous a été exposé, sera, me semble-t-il, défavorable.

Tout d'abord nous craignons que ce projet nous éloigne de la perspective d'un droit au logement opposable. Celle-ci suppose en effet la désignation, au niveau de chaque bassin d'habitat, d'une autorité politique responsable disposant de l'ensemble des moyens d'agir. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales va dans ce sens en permettant la délégation par l'Etat des aides à la pierre. A l'inverse, le projet relatif à l'accession contient une obligation de mise en vente de logements sociaux qui repose sur un quota fixé nationalement par décret. Certes l'avis des EPCI pourrait être sollicité, mais il ne s'agirait en tout état de cause que d'un avis, qui ne remettrait pas en cause l'obligation imposée aux organismes. Il me paraît difficilement envisageable de confier à une collectivité la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement si elle ne dispose pas de la maîtrise d'une politique aussi essentielle que la vente de logements sociaux.

Nous craignons ensuite les effets du dispositif sur le nombre de logements locatifs sociaux : le projet vise à en vendre 40 000 par an. Il y a aujourd'hui 1,3 millions de demandeurs et la hausse des loyers du parc privé ne cesse d'accroître le nombre de ceux qui ne peuvent se loger dans le cadre du marché. Ceci a conduit le Haut Comité, avec d'autres instances, à demander d'augmenter de façon significative le parc HLM. Il nous est indiqué que le surplus financier dégagé par la vente serait réaffecté par les organismes soit à la production de nouveaux logements, soit à l'amélioration du parc existant. Cependant le seul engagement quantitatif demandé aux bailleurs sociaux porterait sur la mise en vente, non sur la production, et il n'est pas annoncé d'augmentation des dotations de l'Etat permettant d'aller, pour les années à venir, au-delà des 80 000 logements sociaux et intermédiaires qui figurent dans le budget 2004. Or ce

*Institué auprès du Premier ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Téléphone : 01 40 81 15 78 - Télécopie : 01 40 81 91 20
Mél : hautcomitelogement@icarre.fr*

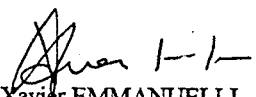
chiffre permet tout juste de compenser la réduction du parc locatif social due aux objectifs cumulés d'une part, de la démolition liée à la rénovation urbaine et, d'autre part, de la vente.

J'ajoute que les recettes de la vente seraient réduites par un système de décote puisqu'il serait demandé aux organismes HLM de minorer les prix de vente, jusqu'à 40% de la valeur des logements, pour tenir compte du niveau de ressources et de l'ancienneté des locataires accédant. Si, bien sûr, nous souscrivons au principe d'une aide à l'accession à la propriété, au moins selon le critère de ressources, nous nous interrogeons sur l'opportunité d'en faire supporter le coût aux organismes HLM, affectant d'autant les moyens dont ils disposeront pour développer ou entretenir leur parc locatif.

J'ai également tout lieu de craindre que la mise en œuvre de ce dispositif entraîne un renforcement de la ségrégation urbaine. En effet la mise en vente de 10 à 15% de logements diminuerait d'autant le patrimoine locatif susceptible d'accueillir des ménages défavorisés, et ce dès l'adoption des plans de mise en vente par les conseils d'administration. Elle entraînerait en effet soit l'achat par le locataire, soit, à son départ, l'achat prioritaire par un autre locataire de l'organisme et, à défaut, l'achat par une autre personne physique. Or les logements qui seront mis en vente seront évidemment les plus attractifs c'est à dire ceux qui, de par leurs caractéristiques propres et leur environnement, sont les plus intéressants pour loger des personnes défavorisées dans le cadre d'une politique de mixité sociale. Il en résultera donc, soit une diminution pure et simple de l'accueil des ménages défavorisés par les HLM que je n'imaginais pas, soit une spécialisation « très sociale » du parc HLM non mis en vente.

Je sais Monsieur le Premier Ministre, votre souci de rendre effectif le droit au logement et j'ai été particulièrement sensible aux propos que vous avez tenus lors du colloque du 4 février. L'annonce, pour l'automne, d'un grand débat sur le logement répond à une forte attente et me paraît particulièrement bien venue. La place du logement social dans les politiques du logement et dans la mise en œuvre du droit sera évidemment l'un des thèmes fortement présents dans ce débat et il me semble que la question de la vente des logements HLM gagnerait à être évoquée dans ce cadre.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de mon respect le plus profond.


Xavier EMMANUELLI

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

Monsieur Gilles de ROBIEN
Ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer
246, boulevard Saint Germain
75007 PARIS

Paris, le 18 mars 2004

Monsieur le Ministre,

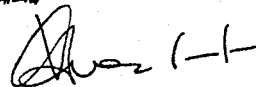
Vous avez bien voulu charger Monsieur Alain LECOMTE, directeur adjoint de votre cabinet, de présenter le contenu du projet de loi relatif à l'« Accession à la propriété pour tous » lors de la dernière réunion du Haut Comité et je vous en remercie.

Cette présentation n'a cependant pas rassuré les membres du Haut Comité quant aux motifs d'inquiétude que j'avais eu l'occasion de vous exprimer le 29 janvier et qui portent sur le volet relatif à la vente des logements locatifs sociaux.

Je vous adresse ci-joint copie du courrier que j'adresse au Premier Ministre et qui, en l'attente du texte écrit qui nous permettra d'émettre un avis plus circonstancié, résume notre position.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Bien cordialement



Xavier EMMANUELLI

P.J. : courrier au Premier Ministre

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

Monsieur Gilles de ROBIEN
Ministre de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer
246, boulevard Saint Germain
75007 PARIS

Paris, le 26 mars 2004

Monsieur le Ministre,

Je souhaite attirer votre attention sur un projet de pré-norme européenne concernant la prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments.

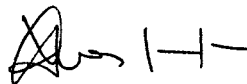
Ce projet contient une analyse de risque qui comporte en effet des éléments de stigmatisation tels que l'assimilation du statut locatif à un facteur de risque, ou celle du chômage à de la délinquance. S'il était définitivement adopté, il pourrait induire un renchérissement des coûts d'assurance dans le logement social et contribuerait à promouvoir le concept de résidences fermées, dont le développement va à l'encontre de l'objectif de mixité sociale et ne correspond pas à notre conception du vivre ensemble.

Je tenais à vous faire part de la préoccupation du Haut Comité quant à des dispositions présentées comme purement techniques mais en réalité susceptibles de conséquences sociales importantes.

Je vous remercie de votre vigilance sur ce projet et,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Bien cordialement



Xavier EMMANUELLI

P.J. : projet de norme

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

Monsieur Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'Emploi, du Travail et
de la Cohésion sociale
127, rue de Grenelle
75007 PARIS

Paris le 5 avril 2004

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir et espoir que j'ai appris votre nomination à la tête d'un grand Ministère regroupant l'emploi, le travail et la cohésion sociale.

Cette nouvelle organisation de l'action gouvernementale prend en compte la nécessaire globalité des politiques qui visent à lutter contre les différents aspects de l'exclusion. Le rattachement du Logement à un tel Ministère témoigne de la volonté du gouvernement de faire en sorte que l'action menée par l'Etat dans ce domaine s'inscrive pleinement dans la lutte contre l'exclusion, en s'efforçant d'assurer à tous l'accès effectif au logement et de promouvoir la mixité sociale. Ceci ne peut que réjouir le Président du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.

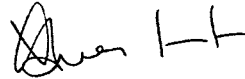
Le Haut Comité est en effet confronté aux difficultés de logement rencontrées par les populations les plus pauvres, mais aussi de plus en plus souvent par des ménages de ressources modestes. Le Premier Ministre a fixé deux grands rendez-vous qui devraient permettre, à partir d'une large concertation des acteurs concernés, de définir les réponses adaptées à cette situation de crise : je pense à la Conférence annuelle de lutte contre l'exclusion annoncée pour le mois de juin et au Débat sur le logement prévu à l'automne.

Dans son dernier rapport, le Haut Comité, à la demande du Premier Ministre, a formulé des propositions visant à rendre possible un droit au logement opposable, dont la mise en œuvre effective serait garantie à tout citoyen. Je tenais à vous faire part de ma disponibilité pour échanger avec vous sur ces propositions ainsi que pour examiner de quelle façon le Haut Comité pourrait contribuer au succès des démarches de concertation engagées par le gouvernement.

*Institué auprès du Premier ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Téléphone : 01 40 81 15 78 - Télécopie : 01 40 81 91 20
Mél : hautcomitelogement@icarre.fr *fr**

J'adresse également un courrier à Mme Nelly OLIN, Ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion, et à M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Secrétaire d'Etat au logement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Xavier EMMANUELLI', with a stylized flourish at the end.

Xavier EMMANUELLI

P.J. :

- 9^e rapport du Haut Comité : « Construire la responsabilité »
- courrier au Premier Ministre sur le projet de loi relatif à l'accèsion à la propriété

Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées

Le Président

Monsieur Philippe DOUSTE-BLAZY
Ministre de la Santé et de la Protection
sociale
8 avenue de Ségur
75007 PARIS

Paris le 15 avril 2004

Monsieur le Ministre,

Le saturnisme infantile constitue un grave problème de santé publique qui est étroitement lié aux mauvaises conditions de logement. Comme vous le savez, s'il est susceptible de toucher toute famille habitant un logement ancien possédant des peintures au plomb, le risque en est fortement accru dans l'habitat dégradé et suroccupé qui, dans un contexte de crise du logement, constitue hélas le refuge des familles les plus en difficulté.

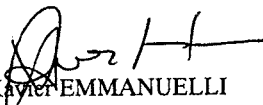
C'est pourquoi le Haut Comité attache beaucoup d'intérêt aux actions visant à lutter contre le saturnisme. Dans son avant-dernier rapport, que je me permets de vous adresser, il a analysé la façon dont sont mises en œuvre les dispositions de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et il a formulé un certain nombre de propositions dont je me réjouis de voir qu'elles ont contribué à inspirer l'action du gouvernement et en particulier le projet de loi sur la politique de santé publique.

Cependant je souhaite attirer votre attention sur les difficultés rencontrées dans le financement des interventions de dépistage et de prévention. Il se trouve en effet que celles-ci sont financées au moyen des crédits des programmes régionaux de santé et des « PRAPS » qui font l'objet d'un gel plafonnant les moyens disponibles à 80% de leur niveau de 2003.

Or ces interventions s'avèrent à la fois efficaces mais aussi indispensables pour lutter contre une maladie longtemps sous-évaluée, voire ignorée. Dans la plupart des départements, la lutte contre le saturnisme n'en est qu'à ses débuts et le développement de la mobilisation des acteurs de la santé, du logement et de l'action sociale, à l'initiative de l'Etat, se traduit par des besoins accrus de soutien financier. C'est pourquoi je me permets de solliciter votre intervention pour débloquer les fonds attribués et pour le moment gelés

Vous remerciant de l'intérêt que vous voudrez bien accorder à ma démarche,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de la haute considération.


XAVIER EMMANUELLI

P.J. : 8^e rapport du Haut Comité

Institué auprès du Premier ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Téléphone : 01 40 81 15 78 - Télécopie : 01 40 81 91 20
Mél. : hautcomitelogement@icarré.fr

Paris, le 29 JUL. 2004

Monsieur le Ministre,

Vous avez attiré mon attention sur la lutte contre le saturnisme infantile, à laquelle le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est tout particulièrement attaché.

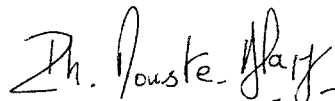
Je suis extrêmement conscient de l'ampleur de ce problème de santé publique, qui nécessite une action renforcée des pouvoirs publics. Le saturnisme résultant d'une imprégnation par le plomb peut entraîner chez les enfants des dommages psychomoteurs parfois irréversibles. La plupart des cas de saturnisme résultent de l'ingestion par des enfants vivant dans un habitat dégradé de particules issues de peinture ancienne au plomb rendue accessible du fait du mauvais état du logement.

Vous insistez sur le dépistage et la prévention nécessaires pour améliorer la situation. J'ai le plaisir de vous confirmer deux avancées importantes dans ces domaines.

Tout d'abord, le Plan national santé environnement présenté par le Premier ministre le 21 juin comporte parmi ses mesures prioritaires un renforcement du dépistage du saturnisme. L'objectif fixé est de 10.000 enfants dépistés par an, soit plus du double du chiffre actuel. Afin de faciliter l'accès au dépistage des populations les plus défavorisées, les frais correspondants seront prochainement exonérés du ticket modérateur.

Par ailleurs, la prévention sera améliorée grâce à la rénovation du dispositif réglementaire de constat d'exposition au plomb. La loi de santé publique qui comporte les articles de loi nécessaires vient d'être votée en deuxième lecture au Sénat, les articles concernés ayant été adoptés sans modification par le Sénat. L'évaluation de la gravité de la situation de l'habitat faisant l'objet d'un constat sera ainsi plus précise, ce qui permettra aux services de l'Etat compétents de mieux cibler les campagnes de dépistage et concentrer les efforts de lutte contre l'habitat indigne sur les situations les plus à risques.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe DOUSTE-BLAZY

Monsieur Xavier EMMANUELLI
Ancien Ministre
Président Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées
38, rue Liancourt
75014 PARIS

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

Monsieur Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'Emploi, du Travail et
de la Cohésion sociale
127 rue de Grenelle
75007 PARIS

Paris le 1^{er} juin 2004

Monsieur le Ministre,

Je tiens à vous exprimer mes plus vifs remerciements pour le temps que vous-même et Monsieur DAUBRESSE avez bien voulu nous consacrer ce mercredi 26 mai.

Les orientations que vous nous avez présentées concernant le plan de cohésion sociale témoignent de votre volonté d'apporter des réponses concrètes aux besoins de logements des plus défavorisés et nous tenons en particulier à vous dire combien nous paraît intéressant l'objectif de 60 000 logements en pensions de famille, dont la réalisation effective serait garantie par l'inscription dans les plans locaux d'urbanisme.

Pour ce qui est plus largement du logement social, les chiffres que vous nous avez indiqués, soit 120 000 logements par an pendant 5 ans, correspondent à ceux qui ont été avancés par un certain nombre d'instances, dont le Haut Comité. Leur atteinte constitue un objectif indispensable mais bien évidemment ambitieux. Pour y parvenir, vous prévoyez de mobiliser l'ensemble des bailleurs sociaux grâce à une contractualisation dans laquelle l'Etat leur apporterait, de façon globalisée, les crédits correspondants et je me réjouis de cet engagement pluri-annuel fort.

Je crains cependant que les effets de cette impulsion donnée par l'Etat se trouvent limités si celle-ci n'était pas accompagnée d'une mobilisation aussi forte de la part des collectivités locales. Nous savons en effet que rien ne peut se faire sans leur soutien actif. Nous savons également que le poids des protectionnismes communaux constitue un frein puissant à la réalisation de logements sociaux en nombre suffisant pour faire face aux besoins. Enfin il est clair que l'effort en faveur du secteur social doit s'inscrire dans le cadre de politiques plus larges de développement de l'offre de logements, faute de quoi les organismes HLM continueraient d'être submergés par la demande d'une population toujours plus nombreuse à ne pas pouvoir se loger au prix du marché.

C'est pourquoi nous avons plaidé auprès de vous l'instauration, dès maintenant, d'un droit au logement opposable dont la mise en œuvre serait déléguée par l'Etat aux EPCI pour la

*Institué auprès du Premier ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Téléphone : 01 40 81 15 78 - Télécopie : 01 40 81 91 20
Mél : hautcomitelogement@icarré.fr*

province et à la Région pour l'Ile de France. L'introduction d'une véritable responsabilité politique, garantie par l'ouverture de voies de recours juridictionnel, nous paraît en effet indispensable pour obtenir une mobilisation efficace de l'ensemble des acteurs au niveau qui est le plus pertinent pour la conduite des politiques de logement : celui des bassins d'habitat.

Nous avons entendu les difficultés que vous soulevez. La légitimité des EPCI a effectivement besoin d'être renforcée et le Haut Comité préconise l'élection de ses représentants au suffrage universel direct. L'autorité responsable, une fois désignée, doit disposer de la maîtrise des outils nécessaires pour assumer sa responsabilité : notre rapport formule un certain nombre de propositions en ce sens. Je comprends aussi la nécessité d'aller vite et de prendre des décisions immédiatement applicables. Cependant, il est nécessaire de mettre en place toutes les conditions pour que ces décisions produisent les effets attendus.

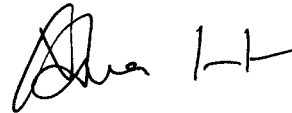
C'est la raison pour laquelle je me permets, au nom du Haut Comité, de vous proposer d'intégrer dans le programme de cohésion sociale la mise en place d'un droit au logement opposable qui prendrait pleinement effet au plus tard à l'échéance fixée pour la réalisation du programme soit 5 ans. Ceci signifierait qu'à cette échéance :

- *l'Etat aurait délégué la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement aux EPCI de province et à la Région Ile de France,*
- *une voie de recours juridictionnel serait en place.*

D'ici là il conviendrait :

- dans la loi relative aux responsabilités locales, d'inscrire la délégation de responsabilité ; celle-ci serait automatique à l'échéance des 5 ans mais pourrait prendre effet plus tôt pour les collectivités qui le souhaitent,
- dans la loi qui servira de support au programme de cohésion sociale, de mettre en place de véritables instances de médiation immédiatement opérationnelles et de fixer les modalités de recours juridictionnel, lesquelles prendraient effet à l'issue des 5 ans,
- dans une nouvelle loi qui serait être soumise au Parlement en 2005, de définir l'ensemble des nouveaux outils qui pourraient être confiés aux autorités responsables du droit au logement afin qu'elles disposent, pour assumer leur responsabilité, d'un véritable service public de l'habitat ; ceci pourrait constituer le thème de travail des assises 2005 du logement, lesquelles pourraient notamment s'appuyer sur les travaux menés par le CES, le CNH et bien sûr le Haut Comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.



Xavier EMMANUELLI

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 PARIS

Paris, le 2 juillet 2004

Monsieur le Premier Ministre,

Je vous avais alerté en novembre dernier sur un amendement sénatorial au projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, qui transférait aux maires le contingent préfectoral de réservation des logements sociaux.

Vous m'aviez fait part de votre désaccord avec cet amendement et nous avons pu constater avec plaisir qu'à l'initiative de Marc-Philippe DAUBRESSE, alors rapporteur du texte à l'Assemblée Nationale, et en accord avec le Gouvernement, l'amendement sénatorial était supprimé au profit d'un nouveau texte prévoyant une possibilité de délégation aux EPCI et départements passant convention avec l'Etat sur la gestion des aides à la pierre et prenant des engagements sur la mise en œuvre du droit au logement. J'ai eu l'occasion de vous dire que cette rédaction équilibrée était de nature à lever les inquiétudes du Haut Comité.

Or force est de constater qu'au cours de la deuxième lecture du projet de loi, les sénateurs sont revenus sur ces dispositions au profit d'un nouvel amendement qui, selon des modalités légèrement différentes de leur premier texte, autorise la délégation directe du contingent préfectoral aux maires qui le demandent. Cette disposition, qui me paraît en décalage par rapport à la démarche générale du volet logement du projet de loi, ne peut que nous éloigner de la perspective d'un droit au logement opposable dont le Haut Comité estime qu'il nécessite la responsabilisation d'une autorité politique située au niveau de l'agglomération afin de pouvoir dépasser les protectionnismes locaux.

J'ajoute qu'alors que le plan de cohésion sociale prévoit fort justement d'établir un critère de priorité au bénéfice des personnes accueillies dans des structures d'hébergement social,

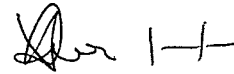
*Institué auprès du Premier ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Téléphone : 01 40 81 15 78 - Télécopie : 01 40 81 91 20
Mél : hautcomitelogement@icarro.fr*

l'abandon par le préfet de ses droits de réservation au profit du maire risquerait fort de mettre en cause la capacité de l'Etat à faire appliquer une mesure aujourd'hui indispensable pour restituer au dispositif d'urgence sa fluidité et préserver sa vocation.

J'ai bien noté la position très claire exprimée à nouveau sur cette question par Marc-Philippe DAUBRESSE, cette fois-ci en qualité de Secrétaire d'Etat au logement, lors des Assises du logement tenues le 1^{er} juillet et je ne doute pas que le Gouvernement obtienne, lors de la poursuite de l'examen du projet de loi, soit le retour à la rédaction de l'Assemblée, soit le maintien du texte actuellement en vigueur, maintien qui pourrait se justifier en l'attente des dispositions de la future loi « habitat pour tous » qui mettront en œuvre le plan de cohésion sociale.

Je tenais à attirer votre attention sur ce sujet essentiel pour le logement de nos concitoyens les plus en difficulté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Xavier EMMANUELLI', with a stylized flourish at the end.

Xavier EMMANUELLI
Président

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Le Président

Monsieur Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'Emploi, du Travail et
de la Cohésion sociale
127 rue de Grenelle
75007 PARIS

Paris le 19 juillet 2004

Monsieur le Ministre,

Au lendemain des Assises du logement et de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion, je tiens tout d'abord à vous exprimer ma grande satisfaction et mes remerciements quant à la qualité du dialogue qui a été établi par le Gouvernement avec l'ensemble des acteurs impliqués en faveur de la cohésion sociale. Le Haut Comité s'est efforcé de prendre une part active à la préparation de ces deux grands rendez-vous et je suis heureux de leur pérennisation.

Vous avez présenté, lors du Conseil des Ministres du 30 juin, un plan pluri-annuel pour la cohésion sociale dont le contenu, complété le 6 juillet par les décisions du CILE, fait une place importante au logement et à l'hébergement d'urgence des personnes en difficulté. Je vous suis également reconnaissant d'avoir bien voulu retenir la proposition de « maison de la cohésion sociale » qui devrait permettre aux différents Conseils de mieux se coordonner et de développer leurs synergies.

Je vous avais fait part, ainsi qu'à Marc-Philippe DAUBRESSE, des propositions du Haut Comité sur le droit au logement et de notre souhait de voir l'opposabilité inscrite dès cette année dans un texte législatif. Je constate que les deux grands débats menés par le Gouvernement ont permis de faire progresser cette idée d'opposabilité qui, si elle inquiète encore ici ou là, est de plus en plus largement reconnue comme étant à la fois légitime, nécessaire, et réalisable.

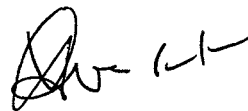
J'ai noté avec intérêt votre décision de commencer par le développement de la médiation. Il y a là effectivement une mesure de nature à faire avancer le droit au logement. Dès lors que la médiation serait clairement positionnée entre, d'une part, une personne en difficulté assistée le cas échéant par une association et, d'autre part, l'Etat et la collectivité qui a vocation, demain, à recevoir délégation de la mise en œuvre du droit au logement, son développement pourrait être considéré comme une première pierre dans la construction de l'opposabilité. Je reste par ailleurs convaincu que cette construction gagnera à s'inscrire de façon explicite dans un calendrier prévoyant la désignation des autorités politiques responsables et l'établissement

*Institué auprès du Premier ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Téléphone : 01 40 81 15 78 - Télécopie : 01 40 81 91 20
Mél : hautcomitelogement@icarre.fr*

d'une voie de recours juridictionnel avant la fin de la loi de programmation afin de garantir sa pleine opérationnalité.

Vous exprimant, Monsieur le Ministre, tout l'intérêt et l'espoir que je porte dans la réussite de la démarche que vous avez engagée, je tiens à vous dire à nouveau toute la disponibilité du Haut Comité pour, conformément à sa vocation de Conseil auprès du Gouvernement et selon les modalités qui vous conviendront, vous apporter ses réflexions et ses propositions dans l'élaboration des textes destinés à mettre en œuvre le plan de cohésion sociale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Xavier EMMANUELLI', with a stylized flourish at the end.

Xavier EMMANUELLI