

HÉBERGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ : SORTIR DE LA GESTION DE CRISE

**15^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
juin 2009**

Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise

**15^e rapport du haut comité pour
le logement des personnes défavorisées**

juin 2009

Sommaire

Synthèse	5
Introduction	9
I- Les évolutions sociétales génèrent des besoins accrus et diversifiés	11
I.1 Les processus d'exclusions qui conduisent à la rue se développent et diversifient les profils des personnes confrontées au besoin d'hébergement d'urgence	13
I.2 Le risque de la rue est de plus en plus fortement ressenti par la population	15
2- Etat et acteurs de l'hébergement se sont efforcés d'adapter la réponse et l'évolution des besoins	17
II.1 Des réflexions de fond ont été menées et de nouveaux outils ont été mis en place	19
II.2 La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion offre de nouveaux points d'appui	23
II.3 Les moyens ont été renforcés	27
3- L'efficacité du dispositif continue de se heurter à des problèmes de pilotage et de moyens	29
III.1 Les moyens du dispositif restent insuffisants	31
III.2 Le pilotage territorial reste en grande partie à construire	37
4- Dix propositions pour sortir de la gestion de crise	39
Conclusion	47
Liste des membres du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées	49

Synthèse du rapport

Alors que le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion n'a cessé de s'enrichir de nouveaux outils, de recevoir des moyens accrus, force est de constater qu'il peine encore à assumer pleinement sa mission. A côté des très nombreux ménages réinsérés grâce à lui, d'autres restent non pris en charge, ou pris en charge dans des conditions insatisfaisantes. Au-delà des conséquences dramatiques pour les personnes concernées, une telle situation contrevient aux obligations fixées par la loi DALO.

1- Les processus d'exclusion qui conduisent à la rue se développent et diversifient les profils des personnes confrontées au besoin d'hébergement d'urgence.

On a longtemps sous-estimé l'impact des évolutions sociétales sur les besoins d'hébergement, dont la croissance était considérée comme un phénomène conjoncturel, destiné à se résorber.

Le Haut comité appelle à regarder en face l'exclusion des années 2000 et ses différents moteurs : la précarité de l'emploi et la faiblesse des revenus, la hausse des coûts du logement et la disparition de formes d'habitat telles que les hôtels meublés, souvent inconfortables mais qui jouaient un rôle de relais dans certaines situations, la fermeture de lits d'hôpitaux, notamment psychiatriques, le développement de l'isolement relationnel dans une société de plus en plus urbaine, les migrations internationales de personnes en difficulté... La conjugaison de ces différents facteurs produit une exclusion qui touche des publics plus nombreux et plus diversifiés.

La population française est très sensible à cette situation et nombreux sont nos concitoyens à craindre d'être confrontés, eux-mêmes ou à travers un de leurs proches, au risque de la rue.

2- Etat et acteurs de l'hébergement se sont efforcés d'adapter la réponse à l'évolution des besoins.

Depuis le milieu des années 80 et les premiers plans « pauvreté-précarité », le secteur de l'hébergement a connu de profondes mutations. Les outils se sont complétés avec les Samu sociaux, les lits infirmiers, l'ouverture de nouvelles places d'urgence puis de stabilisation. La veille sociale est apparue avec le numéro d'appel « 115 », les services d'accueil et d'orientation, les accueils de jour, les maraudes. Les pensions de famille sont venues apporter une perspective pour les personnes ne pouvant pas aller vers un logement ordinaire. Tout ce développement a pris appui sur un important travail de remise en cause et de réflexion, où le Haut comité a pris sa place, et qui a débouché, en décembre 2007, sur une Conférence de consensus.

Au plan législatif, après la loi de lutte contre les exclusions de 98 qui avait introduit la veille sociale, la loi DALO qui a posé le principe de non-remise à la rue et ouvert un droit opposable, non seulement au logement, mais aussi à l'hébergement, la loi du 25 mars 2009 contient des dispositions importantes. S'il faut regretter qu'elle ait vidé de leur portée opérationnelle les dispositions obligeant certaines communes à ouvrir des places d'urgence, elle crée des plans départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion désormais intégrés aux plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Elle prend en compte la spécificité de l'Île de France en prévoyant sur ce territoire un plan régional et une régionalisation de la veille sociale. Elle apporte une définition de l'hébergement d'urgence qui, outre des conditions dignes d'accueil, doit être en mesure de réaliser une évaluation médicale, psychique et sociale, et de proposer une orientation.

Le dispositif a bénéficié d'un accroissement important de ses moyens. Les capacités d'accueil financées par l'Etat sont aujourd'hui de 94 000 places, dont 80 000 dans des centres d'hébergement et 14 000 en hôtel, encore ces chiffres n'intègrent-ils pas la totalité des places financées en ALT (allocation logement temporaire). Le budget alloué par l'Etat atteint 1 milliard dans la loi de finances initiale 2009, compte non tenu des places pour demandeurs d'asile et réfugiés, mais ce chiffre a d'ores et déjà été augmenté de moyens dégagés dans le cadre du plan de relance.

3- L'efficacité du dispositif continue de se heurter à des problèmes de pilotage et de moyens.

Les moyens du dispositif restent insuffisants.

L'offre du dispositif reste insuffisante quantitativement et qualitativement. En témoignent, d'une part le fait que des personnes restent sans proposition d'accueil après avoir appelé le 115 (une centaine par jour à Lyon ou à Paris), mais aussi les nombreux « non-recours » au dispositif de personnes découragées ou refusant des places qu'elles considèrent comme inadaptées ou insécurisantes. A titre d'exemple le non-recours a été estimé à plusieurs milliers de personnes sur l'agglomération lyonnaise. L'insuffisance de capacités concerne également le dispositif dédié aux demandeurs d'asile, et en particulier les places en CPH (centre provisoire d'hébergement) qui sont destinées aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié.

La gestion saisonnière, avec l'ouverture de places supplémentaires pendant l'hiver (jusqu'à 7000 cet hiver), révèle des besoins de prise en charge qui ne prennent pas fin au printemps, et la fermeture de ces places à la fin de la période hivernale se traduit par une remise à la rue. Le refus de certains sans-abri de se laisser conduire vers un lieu de mise à l'abri a par ailleurs conduit le Gouvernement à s'interroger sur l'opportunité d'un ramassage forcé. Le Haut comité y est fermement opposé. Une telle mesure constituerait un retour en arrière, mettant en cause les efforts des intervenants qui réalisent auprès des plus exclus un travail fondé sur la confiance. Les solutions apportées doivent être adaptées et respectueuses des personnes concernées. De ce point de vue, il convient de noter que le vocabulaire employé pour classer les structures

(urgence, stabilisation..) ne rend pas suffisamment compte de la réalité des conditions d'accueil offertes.

Malgré une mobilisation réelle, les sorties du dispositif vers le logement durable restent insuffisantes. Sans prétendre être en mesure de chiffrer le nombre de places qui seraient nécessaires pour répondre à l'ensemble des besoins, puisque celui-ci dépend de l'impact des actions en amont (par la prévention) et en aval (par les relogements) le Haut comité note que les perspectives d'accroissement annoncées dans le cadre du plan de relance, et notamment le développement de l'intermédiation locative, sont inférieures au chiffre actuel des besoins non satisfaits, ou satisfaits dans le cadre d'un hébergement hôtelier ou d'une simple mise à l'abri hivernale.

Le pilotage territorial reste en grande partie à construire.

Né de l'addition de structures issues de projets spécifiques, le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion ne pourra faire face à l'ensemble des besoins que si sa cohérence est assurée dans le cadre d'un pilotage fort.

Aujourd'hui, le Haut comité constate que la régulation des places se fait de façon très inégale d'un département à l'autre. Les recours DALO en vue de l'obtention d'un hébergement sont un révélateur des carences de la régulation, mais aussi un moteur : ils conduisent les DDASS et les opérateurs à s'interroger sur la façon d'assurer une meilleure orientation des personnes au sein du dispositif. Se pose également la question de la prise en compte des territoires de vie au sein de la régulation départementale.

Si la répartition des compétences donne clairement à l'Etat la responsabilité du pilotage du dispositif AHI, et du financement de l'essentiel des structures qui le composent, il convient d'assurer l'indispensable articulation avec les interventions d'action sociale et de logement, qui relèvent des départements, des communes et de leurs groupements.

Enfin, le Haut comité insiste sur l'insuffisante articulation entre les intervenants du dispositif AHI et ceux de la santé.

4- Le Haut comité formule dix propositions pour sortir de la gestion de crise.

Deux propositions pour piloter.

Proposition n°1 – Expérimenter la délégation du pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion à des départements ou des EPCI.

Il s'agit, de façon pragmatique, de permettre une nouvelle étape de construction de la cohérence des interventions sur les territoires qui y sont prêts. Dans le cas de la délégation à un EPCI, celui-ci devrait également recevoir délégation de tout ou partie des compétences sociales du département.

Proposition n°2 – Promouvoir sur l'ensemble du territoire un pilotage AHI articulé avec l'ensemble des actions de lutte contre l'exclusion, depuis la prévention jusqu'à l'accès au logement.

- En créant un volet relatif à la prévention du sans-abrisme dans les PDALPD.
- En organisant, chaque fois que nécessaire, une régulation infra-départementale.
- En associant au pilotage AHI les collectivités et les acteurs de la santé, physique et mentale.

Deux propositions pour évaluer.

Proposition n° 3 - Systématiser, au plan local et national, un travail d'évaluation fondé sur des outils de connaissance du dispositif et de ses publics.

- En développant des outils de suivi, au plan local et national.
- En procédant chaque année à une évaluation du nombre de personnes sans-abri.
- En chiffrant les coûts induits par la non-prise en charge.

Proposition n° 4 – Suivre la mise en œuvre de la définition légale de l'hébergement d'urgence.

Six propositions pour adapter.

Proposition n° 5 – Adapter le dispositif de prise en charge aux personnes qui ont recours à un hébergement chez des tiers, en leur apportant un accompagnement personnalisé.

Proposition n° 6 – Adapter l'hébergement aux personnes malades.

- Par la création d'appartements de coordination thérapeutique.
- Par le développement de Conseils locaux de la santé mentale.

Proposition n° 7 – Adapter les moyens de financement en généralisant l'aide au logement temporaire.

Proposition n° 8 – Adapter l'hébergement aux grands exclus

- En ouvrant l'hébergement de stabilisation à tous.
- En créant de petites structures d'hébergement médicalisées.

Proposition n° 9 – Adapter en permanence les projets sociaux des centres à l'évolution des besoins.

Proposition n° 10 – Adapter les centres pour demandeurs d'asile à l'insertion des réfugiés.

A travers ces propositions, le Haut comité appelle à sortir d'une gestion de crise pour construire un dispositif structuré sur la base de territoires pertinents, piloté en cohérence avec les interventions amont de la prévention et celles, aval, du relogement, doté des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission et capable de sans cesse s'adapter aux inéluctables évolutions des besoins.

Introduction

Hiver après hiver revient dans la presse le même constat dramatique : des personnes, semble-t-il plus nombreuses, dorment dans les rues de nos villes ou sous des abris de fortune. Si la compassion des citoyens et l'attention des médias sont, de façon compréhensible, amplifiées par la baisse des températures extérieures, les salariés et bénévoles qui font fonctionner le dispositif d'hébergement savent qu'en réalité, c'est tout au long de l'année que la grande exclusion tue.

Comment se fait-il que la France peine à mettre en place une réponse adaptée à l'ampleur du défi qui lui est posé par le développement de cette forme extrême de l'exclusion ? Notre dispositif d'hébergement a fait l'objet de réflexions et de remises en cause importantes : qu'il s'agisse des rapports du Haut comité, du référentiel, de la Conférence de consensus ou du rapport d'Etienne Pinte. Au cours des dernières années, des idées nouvelles ont été mises en œuvre, telles que les lits halte soins santé, les pensions de familles ou l'hébergement de stabilisation... Il y a deux ans un plan d'action renforcée pour les sans-abris a été arrêté et la loi DALO a défini un droit opposable au logement et à l'hébergement. Des moyens nouveaux ont été apportés et bien que le nombre de personnes prises en charge n'ait jamais été si élevé, le compte n'y est pas.

Sans doute n'a-t-on pas pris la mesure des évolutions d'une société qui génère davantage d'exclusion et expose donc un nombre accru de personnes au risque ultime de la rue.

Porter secours à ces personnes relève d'une obligation humanitaire évidente. Mais c'est aussi un enjeu politique, car il en va de la crédibilité de notre pacte républicain. Le développement parmi nos concitoyens de la crainte, fondée ou non, d'être personnellement confronté à l'exclusion extrême constitue un signal d'alerte.

Apporter des réponses adaptées aux situations de détresse est pourtant à notre portée. Les ingrédients sont là : qu'il s'agisse de la créativité et de l'implication des acteurs ou des outils du droit, désormais complétés par les dispositions de la loi du 25 mars 2009. Mais il faut pour cela admettre l'ampleur du problème à traiter et des moyens qui doivent y être consacrés. Il faut également sortir le dispositif d'accueil d'hébergement et d'insertion de la précarité et de la gestion de crise. Ce qui est – et doit rester – une crise dans la vie d'un individu, participe d'un phénomène structurel au niveau de la société.

A l'instar des urgences médicales, l'hébergement doit faire l'objet d'une organisation sans faille pour être à même de réagir sans délai. Il doit s'intégrer pleinement dans un dispositif plus large d'interventions coordonnées qui est celui du droit au logement.

I- Les évolutions sociétales génèrent des besoins accrus et diversifiés



Les processus d'exclusion qui conduisent à la rue se développent et diversifient les profils des personnes confrontées au besoin d'hébergement d'urgence

« Le deuxième constat est l'ampleur du changement intervenu dans les dernières décennies dans la population vivant « à la rue ». Le « clochard » est minoritaire ; ceux que la rupture des relations familiales, la perte définitive des ressources, l'absence de droits reconnus ou l'expulsion du logement ont conduit dans leur situation actuelle, sont les plus nombreux et sont aussi dans des situations très diverses. Il existe de grandes catégories de « sans-domicile » qui appellent des solutions distinctes ; il existe surtout une variété infinie de parcours qui nécessite une écoute patiente et particulière des personnes ».

Rapport de la Conférence de consensus – « Sortir de la rue »

L'exclusion extrême, celle qui conduit des personnes dans la rue ou dans des conditions indignes, a profondément évolué depuis la création des premiers centres d'hébergement : elle touche des personnes plus nombreuses et plus diverses.

Notre dispositif d'hébergement ne prend en compte ces évolutions qu'avec retard. Beaucoup de structures créées à partir du milieu des années 80 l'ont été avec des financements précaires, qui n'étaient inscrits dans le budget de l'Etat qu'en cours d'année. On préférait croire que le besoin auquel répondaient ces structures était temporaire, et qu'il allait rapidement se résorber par l'amélioration de la situation économique et la diminution du chômage. Tel n'a pas été le cas et les capacités d'accueil ont été accrues, mais toujours en décalage par rapport aux besoins et, malgré les efforts réels accomplis pour consolider les financements, une partie des financements de l'hébergement reste précaire.

Il est important de prendre en compte la réalité des évolutions sociétales et d'en tirer les conséquences sur le dispositif d'hébergement. La rue est l'aboutissement ultime de processus d'exclusion qui doivent être regardés en face.

■ Exclusion de l'emploi et des ressources

Nous vivons dans une société globalement riche, qui dispose de plus de moyens que jamais pour assurer la satisfaction des besoins élémentaires de tous. La crise économique apparue en 2008 ne contredit pas ce constat global et si, bien évidemment, elle aggrave certaines situations, elle ne saurait être considérée comme expliquant des phénomènes d'exclusion qui lui sont antérieurs et ont malheureusement toutes les chances de lui survivre. Le développement des situations de « sans-abrisme », qui n'est pas spécifique à la France, s'est fait en période de croissance.

■ Exclusion du logement

Nous avons connu un renchérissement général du coût du logement, qui est en partie justifié par l'augmentation du confort, et en partie le fruit de phénomènes de valorisation purement économiques voire spéculatifs. La part du logement dans les dépenses des ménages est passée de 14% dans les années 80 à 22% aujourd'hui.

Il existait autrefois un parc de logements privés bon marché et d'hôtels meublés. Cet habitat souvent inconfortable servait de refuge pour des personnes connaissant une situation de rupture économique ou familiale, leur évitant de solliciter un hébergement. A titre d'exemple, le nombre d'hôtels meublés parisiens est passé de 15 000 en 1930 à 1205 en 1989 et 665 en 2000. La fonction sociale qu'ils remplissaient est très loin d'avoir été quantitativement

compensée par l'offre sociale de type résidences sociales ou résidences hôtelières à vocation sociale.

Le Haut comité a depuis longtemps exposé le lien entre les difficultés de logement et les besoins d'hébergement, mais ce n'est que très récemment que la connexion s'établit dans la conduite des politiques. Au niveau national, le même Ministre est aujourd'hui en charge du logement et de l'hébergement. Au niveau local, la loi du 25 mars 2009 intègre le document de planification de l'hébergement dans le PDALPD. Sur le terrain cependant, l'approche globale reste en grande partie à construire.

■ Exclusion des soins

L'hôpital d'aujourd'hui n'assume plus la fonction d'hospice : il n'héberge que pour des soins lourds, et en limitant strictement la durée pour renvoyer vers des soins « à domicile ». La prise en charge médicale des personnes dépourvues de domicile est donc devenue un problème. Ce qui est vrai pour les soins cliniques l'est pour les soins psychiatriques, dont le nombre de lits d'hôpital a été divisé par deux au cours des trente dernières années. Une telle diminution pose la question de la prise en charge sociale et de la continuité du soin d'une population que la maladie même peut conduire à des comportements qui l'exposent à la perte du logement. Beaucoup de sans-abri arrivent à la rue avec des pathologies psychiques. Par ailleurs les situations de précarité, et plus encore la rue sont des facteurs qui génèrent ou aggravent des pathologies psychiatriques ou physiques.

■ Exclusion du lien social

Nous vivons dans une société paradoxale, où les moyens de communication et d'échange n'ont jamais été aussi développés, et qui pourtant génère davantage d'isole-

ment. La population se concentre fortement en milieu urbain, là où l'on peut vivre dans l'anonymat et où les solidarités sont moins spontanées. La canicule de l'été 2003 a mis en lumière la situation d'isolement de nombreuses personnes âgées et il n'est pas rare que la presse se fasse l'écho de la découverte d'une personne décédée à son domicile depuis plusieurs années. Dans les villes d'aujourd'hui on peut vivre (et mourir) sans lien social. Par ailleurs les situations de rupture et de recomposition familiales sont devenues partie du mode de vie. Elles exposent au risque d'isolement.

■ Exclusion de la citoyenneté

La France, comme tous les pays développés, n'est pas confrontée uniquement à l'exclusion qu'elle produit. Elle doit également faire face à une exclusion importée. Il en est ainsi par exemple des Rom de Roumanie et de Bulgarie, autorisés à venir en France sans condition pendant trois mois, à y chercher un travail, et qui ne pourront disposer de droits sociaux que s'ils en trouvent¹. Les conditions de vie supportées dans leur pays conduisent certains d'entre eux à considérer comme attractif le séjour en France, y compris pour y vivre de mendicité dans des conditions qui ne peuvent être qualifiées que d'indigne. Il en est ainsi également de ces réfugiés afghans « en panne » du côté de Calais ou de la gare du Nord, et espérant un passage clandestin vers l'Angleterre. Ces populations relèvent des prestations humanitaires d'un hébergement d'urgence, quelles que soient les perspectives qui leur seront ensuite offertes, en France ou ailleurs.

Il y a peu de raisons de penser que l'avenir conduise à une réduction de cette pression internationale sur nos besoins d'hébergement.

1. Leur accès à l'emploi est soumis à une demande d'autorisation de travail et au paiement par l'employeur d'une taxe à l'ANAEM.

Le risque de la rue est de plus en plus fortement ressenti par la population

Plusieurs sondages récents attestent du développement d'un sentiment d'angoisse à l'égard du risque de la rue.

- En novembre 2007, un sondage BVA réalisé pour l'association Emmaüs révélait que 47% des personnes interrogées estimaient possible de devenir un jour sans-abri, 52% estimant le contraire.
- Une étude SOFRES réalisée en octobre 2008 pour le Ministère du logement a posé la question de façon plus large, en intégrant les proches de la personne : « Diriez-vous qu'il est possible que vous ou l'un de vos proches vous retrouviez un jour dans la rue, c'est-à-dire sans domicile fixe ? » Les réponses ont été positives à 60%.
 - non, pas du tout possible : 18%
 - non, peu possible : 21%
 - oui, assez possible : 33%
 - oui, tout à fait possible : 27%.
- Les chiffres peuvent varier fortement selon la façon dont la question est posée. Une enquête européenne² indique que 13% des français craignent de se retrouver sans-abri. Mais ce chiffre place la France nettement en tête des nations européennes pour son niveau d'in-

quiétude. A titre de comparaison, le taux est de 8% pour les habitants du Royaume-Uni, de 2% pour les Allemands et seulement de 1% pour les suédois. La même enquête ayant invité les personnes interrogées à opérer un classement entre trois causes possibles du sans-abrisme : logement, emploi et addictions, les Français se distinguent en étant les plus nombreux à placer en tête le logement et l'emploi, et les moins nombreux à citer les addictions.

Les personnes qui expriment une telle angoisse ont-elles tort ou raison ? Si la précarité économique est un risque réel pour une grande partie de la population, l'exclusion extrême suppose généralement que d'autres facteurs viennent s'y ajouter, et la grande majorité de nos concitoyens dispose heureusement d'un réseau relationnel qui les protège. Mais, même non justifiée, l'angoisse est réelle chez ceux qui la ressentent. Elle se nourrit de ce constat d'une exclusion qui touche des personnes plus nombreuses et qui leur ressemblent davantage.

2. Enquête Eurobaromètre spécial n°279, citée par Julien Damon dans « Les politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne - Rapport au Ministre du logement - Avril 2009 »

2 - Etat et acteurs de l'hébergement se sont efforcés d'adapter la réponse à l'évolution des besoins



Des réflexions de fond ont été menées et de nouveaux outils ont été mis en place

Depuis la création en 1953 de l'aide sociale à l'hébergement, ce secteur a connu de profondes évolutions. Constitué à l'origine de structures spécialisées, destinées notamment aux sortants de prison ou aux prostituées, il s'est élargi dans les années 70 à des publics diversifiés avec la création en 1973 du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, puis l'apparition en 1974 des premiers CHRS³. Depuis lors, le développement de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion n'a cessé de confronter associations et pouvoirs publics au besoin de penser et de conduire des remises en cause.

■ 1984 (octobre) : Premier plan « pauvreté précarité » qui instaure des places d'hébergement d'urgence.

C'est à partir de cette date qu'ont été développées, à côté des structures sous statut CHRS, des centres d'hébergement qualifiés « d'urgence », financés sur une ligne budgétaire spécifique. Dans un premier temps, il s'agissait de places d'hébergement uniquement hivernales.

■ 1985 : Ouverture d'un accueil de jour par l'association ABEJ à Lille.

Les accueils de jour ont été considérablement développés par les associations. Au nombre de 286^{HH} et fréquentés par 182 000 personnes, ils jouent un rôle majeur pour la prise en charge et l'orientation de personnes en hébergement d'urgence ou non hébergées.

■ 1991 (décembre) : Création de l'aide au logement temporaire (ALT).

La loi de finances 1992 instaure cette aide qui peut être accordée aux associations et aux CCAS logeant de façon temporaire des ménages en difficulté.

■ 1993 (novembre) : Création du Samu social de Paris

La démarche s'inspire de celle appliquée dans le domaine médical : aller au devant des personnes en grande exclusion. Elle se caractérise par l'urgence, la permanence, la mobilité, le professionnalisme et la mise à l'abri des personnes en situation d'exclusion pour établir un bilan global, en particulier médico-psycho-social, et les orienter vers des structures pérennes.

■ 1994 : Premiers lits infirmiers

Ils sont mis en œuvre dans un cadre expérimental par le Samu social de Paris.

En décembre 2005, la loi de financement de la Sécurité sociale assurera le développement des lits « halte soins santé », qui associent un hébergement, des soins médicaux et paramédicaux, un suivi thérapeutique, un accompagnement social et des prestations d'animation et d'éducation sanitaire.

■ 1994 (juillet) : La loi habitat introduit le plan départemental de l'hébergement d'urgence.

Cette loi fixe également une obligation minimale de places d'urgence pour certaines communes. Cependant les places d'urgence ne sont pas définies, et la mise en place des plans ne fait l'objet d'aucun suivi.

■ 1994 (décembre) : Création des résidences sociales.

Les résidences sociales sont destinées à offrir un logement temporaire à des publics diversifiés. Elles seront constituées, pour une part, à partir de la transformation de foyers de jeunes travailleurs et de foyers de travailleurs migrants, et, pour une autre part, de structures nouvelles tournées vers les publics en difficulté.

3. A l'époque « centres d'hébergement et de réadaptation sociale » ; ils sont devenus « centres d'hébergement et de réinsertion sociale » en 1998.

4. Chiffres 2005, tous gestionnaires confondus. Enquête DGAS publiée en juin 2007. Concernant le nombre de personnes, des doubles comptes sont cependant possibles.

■ **1997 (avril) : Création des premières pensions de famille.**

Ces structures qui associent un logement totalement autonome, des espaces de vie collective et la présence d'une personne chargée de veiller sur la vie commune, constituent une perspective de sortie pour des personnes qui étaient « en panne » dans le dispositif d'hébergement. Créées sous forme expérimentale en avril 1997, confirmées sous le nom de « maisons-relais » par une circulaire de 2002, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoira leur développement, et les classera clairement dans le champ du logement adapté, et non de l'hébergement.

La loi du 25 mars 2009 les a rebaptisées « pensions de famille ».

■ **1997 (septembre) : Généralisation du numéro d'appel 115.**

■ **1998 (juillet) : La loi de lutte contre les exclusions généralise la veille sociale.**

La veille sociale doit fonctionner en permanence tous les jours de l'année pour assurer l'information et l'orientation des personnes en difficulté.

■ **1999 (septembre) : Apparition du SAHI (schéma de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion).**

Ce document, arrêté par le préfet, remplace le schéma des CHRS et intègre la veille sociale et l'ensemble des structures d'hébergement. Bien qu'institué par une simple circulaire, le SAHI remplace de fait le plan départemental prévu par la loi de 1994, qui n'a pas vu le jour.

■ **2004 (août) : Les SAHI relèvent du Conseil général.**

La loi relative aux libertés et responsabilités locales intègre les SAHI dans les schémas départementaux des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui sont arrêtés par le Conseil général après concertation avec l'Etat.

■ **2004 (décembre) 10e rapport du Haut comité : « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger ».**

Ce rapport constate la situation de crise vécue par un dis-

positif d'hébergement ne parvenant pas à prendre en charge l'ensemble des personnes en détresse et dont une partie des structures connaissait l'embolie.

Il note la confusion du vocabulaire, entre les notions d'hébergement d'urgence et d'insertion, et le développement de nouvelles formes de logement temporaire. Il propose une nouvelle définition : « 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 », et 7 principes directeurs : obligation d'agir, responsabilité, priorité, globalité, adaptabilité, sécurité, rapidité.

Le Haut comité affirme le besoin de passer d'une logique de structure, où chaque établissement ou chaque association définissait son projet, à une logique de dispositif, assurant de façon globale la réponse à l'ensemble des besoins s'exprimant sur un territoire donné. Il appelle en conséquence l'Etat à sortir d'un rôle passif de financeur pour passer à un véritable rôle de pilotage, et à se doter des indicateurs nécessaires au suivi. Il propose d'unifier les statuts et modes de conventionnement de tous les centres d'hébergement.

Le rapport pointe la non-adaptation du dispositif aux grands exclus, entre les tentations contradictoires de l'hébergement d'office et de la remise à la rue quotidienne : « Les sans-abris ont besoin de temps pour réapprendre le temps ».

Enfin le rapport fait le lien avec les difficultés d'accès au logement, qui sans être les seules responsables, accroissent la demande d'hébergement et concourent à son embolisation.

■ **2005 (mars) : Parution du référentiel national « Accueil, hébergement, insertion ».**

Fruit d'une concertation menée en 2004, ce référentiel ne définit pas les structures mais les prestations. L'hébergement d'urgence est une des prestations du premier accueil. La stabilisation est une des prestations de l'hébergement d'insertion.

■ **2006 (avril) Rapport au Premier Ministre de Xavier EMMANUELLI, président du Samu social de Paris et Bertrand LANDRIEU, préfet de la région Ile-de-France.**

Ce rapport « L'Hébergement d'urgence des travailleurs en

situation de précarité en Ile de France et à Paris » préconise notamment de développer au sein des centres d'hébergement d'urgence des plates-formes de services et de diagnostic et de créer une architecture de réseau entre les grands dispositifs d'insertion.

■ 2006 (avril) : Plan triennal

Le plan programme la pérennisation de 5000 places d'hébergement correspondant au niveau 1 du plan grand froid.

■ 2006 Le rapport CHAMBAUD / de FLEURIEU préconise le développement de structures d'hébergement de transition.

La mission fait suite à la distribution de tentes aux sans-abri par l'association Médecins du monde. Le rapport propose notamment d'ouvrir toute l'année et 24h sur 24 les lieux d'hébergement qui s'y prêtent et d'ouvrir quelques structures de taille moyenne, à faible encadrement d'accueil, permettant un premier travail de réadaptation.

■ 2007 (janvier) : PARSA (plan d'action renforcé pour les sans-abri)

Arrêté par le Gouvernement à la suite du mouvement engagé par l'association des enfants de Don Quichotte, le PARSA pose le principe de non remise à la rue, qui sera inscrit dans la loi DALO, et définit un programme d'action concernant à la fois le développement d'un hébergement de stabilisation, la mobilisation de logements sociaux et privés pour accélérer la sortie des CHRS, et la création de maisons-relais.

■ 2007 (mars) : Loi DALO

- L'article 2 renforce les objectifs de places d'urgence de la loi de 94 et introduit une sanction pour les communes qui ne la respectent pas.
- L'article 4 introduit le principe de « non remise à la rue » :

« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'héber-

gement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

- Les articles 7 et 9 permettent aux demandeurs d'hébergement qui ne sont pas accueillis de faire recours, amiable et le cas échéant contentieux.
- L'article 20 décide de la transformation de 6000 places d'urgence en places de stabilisation et de 4500 places d'urgence en CHRS.

■ 2007 (août) : Rapport IGAS sur la coordination de l'observation statistique.⁶

Ce rapport pointe les lacunes dans la connaissance des besoins et des dispositifs, et formule des recommandations.

■ 2007 (novembre) : Conférence de consensus « Sortir de la rue »⁷.

Cette conférence se tient les 29 et 30 novembre 2007 à la demande de la FNARS.

Le rapport du jury relève le besoin de développer la connaissance et d'agir en prévention du sans-abrisme.

Il met en avant la nécessité d'une adaptation des réponses aux situations individuelles et d'un travail pluridisciplinaire. Il pose le principe de « non-abandon », reconnaissant la non linéarité des parcours et le besoin de les inscrire dans la durée en assurant la continuité de l'accompagnement. Il affirme le caractère immédiat, inconditionnel et digne d'un accueil qui se doit d'être respectueux de la personne et de ses droits.

Le rapport pointe l'exigence d'un véritable pilotage, dans le cadre d'une politique interministérielle et d'une territorialisation sur les bassins de vie, et rappelle le lien incontournable avec l'accès au logement, « point nodal » des difficultés rencontrées dans le dispositif d'hébergement.

■ 2007 (décembre) : Mission PINTE

Le Premier Ministre confie au député Etienne PINTE une mission consistant à proposer une politique interministérielle centrée autour de la prévention de l'exclusion, de l'organisation de la politique d'hébergement d'urgence et de l'accès au logement social.

6. « La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri » - Rapport présenté par Laurent CHAMBAUD, IGAS - Août 2007.

7. « Sortir de la rue » - Rapport du jury d'audition - 5 décembre 2007.

■ 2008 (février) : Chantier national prioritaire

Suite aux premières conclusions du rapport d'Etienne PINTE, le Premier Ministre nomme un Délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et demande l'établissement dans chaque département d'un diagnostic des besoins et d'un état des lieux de l'hébergement.

■ 2008 (mars) : 13^e Rapport du Haut comité⁸

Le rapport constate les problèmes liés à la transformation de CHU en centres de stabilisation :

- certaines personnes ne sont pas aptes à intégrer les contraintes posées par ces nouveaux centres
- diminution de fait de la capacité d'accueil pour l'urgence.

Il formule 4 propositions :

- Repenser les centres d'hébergement d'urgence : créer de petites structures dotées des moyens et du temps

pour conduire un diagnostic approfondi.

- Veiller à ce que les centres de stabilisation soient accessibles à tous.
- Créer de petites structures médico-sociales d'hébergement.
- Unifier les statuts des centres d'hébergement pour favoriser l'adaptation du dispositif aux besoins.

■ 2008 (juin) : Rapport d'Etienne PINTE⁹

Le rapport prône l'unité du statut juridique des centres et l'élaboration d'un référentiel coûts / prestations. Il appelle à une clarification de la notion d'hébergement d'urgence, et à la définition d'une notion de « mise à l'abri » pour des publics qui ne peuvent ou ne veulent s'engager dans un processus d'insertion. Il demande le maintien des capacités d'accueil de l'hébergement d'urgence et l'humanisation des centres.

8. « Dérouler les implications du droit au logement opposable » – Chapitre 4GAS – Août

9. Rapport d'Etienne PINTE, parlementaire en mission auprès du Premier Ministre, sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées – 20 juin 2008.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion offre de nouveaux points d'appui

La loi du 25 mars 2009 a pris en compte le besoin de clarification et de renforcement du pilotage du dispositif.

L'article 69 définit un nouveau plan départemental, intégré au PDALPD.

Bien que ce nouveau plan, désigné comme « plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile » soit intégré au PDALPD, le préfet est désigné comme responsable de son élaboration.

Ce plan a une vocation large : il porte à la fois sur l'hébergement « généraliste » et sur l'hébergement dédié aux demandeurs d'asile. Il intègre les logements temporaires.

« I. – Un plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, inclus dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, est établi dans chaque département. Ce plan est élaboré par le représentant de l'État dans le département en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de programme local de l'habitat ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, notamment les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes d'habitations à loyer modéré.

« Ce plan couvre l'ensemble des places d'hébergement, des capacités d'accueil de jour, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des logements temporaires, à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine, des services d'accompagnement social, faisant l'objet d'une convention avec l'État, des actions d'adaptation à la vie active et d'insertion sociale et professionnelle des personnes

et familles en difficulté ou en situation de détresse, ainsi que des différentes composantes du dispositif de veille sociale mentionné à l'article L. 345-2.

« Ce plan, établi pour une période maximale de cinq ans :

1° Apprécie la nature, le niveau et l'évolution des besoins de la population sans domicile ou en situation de grande précarité ;

2° Dresse le bilan qualitatif et quantitatif de l'offre existante ;

3° Détermine les besoins en logement social ou adapté des personnes prises en charge dans l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion ;

4° Détermine les perspectives et les objectifs de développement ou de transformation de l'offre ;

5° Précise le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services qu'il couvre et avec ceux mentionnés à l'article L. 312-1 ;

6° Définit les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans son cadre.

Un plan régional est en outre élaboré en Ile de France par le préfet.

« Un plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile est élaboré pour l'Île-de-France par le représentant de l'État dans la région, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I. Il a pour objet d'assurer la cohérence entre les plans départementaux et la coordination de leur application, afin de permettre notamment la mise en œuvre effective du dispositif régional de veille sociale et de gestion des places d'hébergement prévu à l'article L. 345-2-1 ».

L'article 69 réduit la portée de l'obligation faite à certaines communes de disposer d'un nombre minimal de places d'hébergement.

« II. – La capacité à atteindre est au minimum d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 50 000 habitants ainsi que pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans les communes visées à la phrase précédente et comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

L'objectif quantitatif qui figurait dans la loi « Habitat » de 1994, modifiée par la loi DALO, est confirmé, mais deux éléments viennent réduire très significativement, sinon anéantir la portée de cette obligation :

1°) L'obligation qui résultait de la rédaction antérieure portait exclusivement sur des places d'urgence. Certes, cette disposition posait un problème d'interprétation, puisque les places d'urgence n'étaient alors pas définies de façon légale ni réglementaire. Cependant, c'est alors que le législateur introduit une définition des places d'urgence (voir ci-après art. 73), qu'il choisit, tout en gardant les mêmes objectifs quantitatifs, d'intégrer dans la comptabilisation l'ensemble des places d'hébergement, à savoir :

- CHRS,
- centres d'accueil pour demandeurs d'asile,
- autres centres conventionnés avec l'Etat ou une collectivité, à l'exception des logements bénéficiant de l'ALT (aide au logement temporaire)
- places des RHVS (résidences hôtelières à vocation sociale) destinées aux personnes en difficulté,
- logements conventionnés au titre de la location/sous-location

III. – Les places d'hébergement retenues pour l'application du présent article sont :

« 1° Les places des établissements prévus au 8° du I de l'article L. 312-1 ;

« 2° Les places des centres d'accueil pour demandeurs d'asile définis à l'article L. 348-1 ;

« 3° Les places des structures d'hébergement destinées aux personnes sans domicile faisant l'objet d'une convention avec l'État ou une collectivité territoriale, à l'exception de celles conventionnées au titre de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale ;

« 4° Les logements des résidences hôtelières à vocation sociale définies à l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation qui sont destinés aux personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1 du même code ;

« 5° Les logements mentionnés au second alinéa de l'article L. 321-10 du code de la construction et de l'habitation ».

2°) A la différence du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, le législateur dispense de leur obligation les communes appartenant à un EPCI sur le territoire duquel l'obligation cumulée des communes est globalement respectée. En l'absence d'un EPCI compétent en matière d'habitat, les communes membres d'une agglomération au sens Insee ont même la possibilité de se regrouper pour mettre en commun leurs obligations.

« IV. – Ne sont pas soumises au prélèvement prévu au VI :

« 1° Les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales ;

« 2° Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat lorsque la somme des places d'hébergement situées sur le territoire de l'établissement public est égale ou supérieure à la somme des capacités à atteindre, prévues au II, de ces communes ;

« 3° Les communes qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat, lorsqu'elles appartiennent à une même agglomération au sens du recensement général de la population et décident, par convention et en cohérence avec le plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, de se regrouper lorsque la somme des places d'héberge-

ment situées sur leur territoire est égale ou supérieure à la somme des capacités à atteindre, prévues au II, de ces communes ».

L'article 71 redéfinit la veille sociale

La nouvelle rédaction vise à améliorer le pilotage et la régulation du dispositif en établissant :

- l'autorité du préfet sur la veille sociale,
- l'obligation pour l'ensemble des structures d'héberge-

ment (urgence, stabilisation et insertion) de l'informer en temps réel des places vacantes pour lui permettre d'assurer la régulation ; le préfet peut toutefois déléguer cette régulation à un organisme.

Par ailleurs elle élargit les missions de la veille sociale en prévoyant une évaluation médicale, psychique et sociale.

Rédaction de 1998	Rédaction de 2009
<p>« Dans chaque département est mis en place, à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. Ce dispositif a pour mission : 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. Les établissements et services définis au 8° du I de l'article L. 312-1 sont tenus de déclarer périodiquement leurs places vacantes au responsable du dispositif mentionné au premier alinéa du présent article. Lorsque l'établissement ou le service sollicité ne dispose pas de place libre ou ne peut proposer de solution adaptée la situation de la personne ou de la famille qui s'adresse lui, il adresse l'intéressé au dispositif précité ».</p>	<p>« Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. Les établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 informent en temps réel de leurs places vacantes le représentant de l'État qui répartit en conséquence les personnes recueillies. À la demande du représentant de l'État, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve de son accord ».</p>

L'article 72 régionalise la veille sociale en Ile-de-France

« En Ile de France un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région ».

L'article 73 définit l'hébergement d'urgence.

- Celui-ci doit être accessible à toute personne sans abri ou en situation de détresse.
- Les conditions d'accueil doivent être conformes à la dignité de la personne humaine.

- Il inclut dans les prestations la première évaluation médicale, psychique et sociale, et la capacité d'orienter vers des professionnels ou organismes susceptibles d'apporter l'aide adaptée.
- Il doit assurer un accompagnement personnalisé (l'article 4 de la loi DALO, dit de « non remise à la rue » est complété par cette obligation et intégré dans le code de l'action sociale et des familles).

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hé-

bergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

Les moyens ont été renforcés

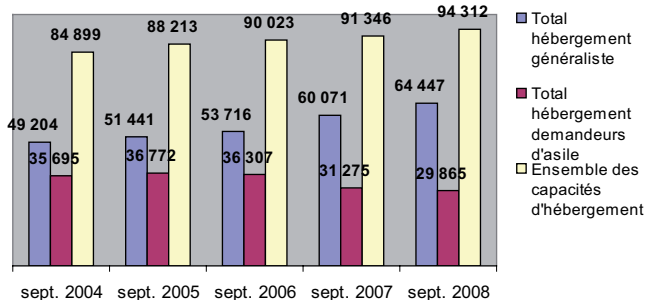
Les capacités d'accueil se sont accrues

L'Etat intervient à travers deux dispositifs :

- le dispositif dit « généraliste », qui concerne toute personne en difficulté et relève du Ministère du logement (direction générale de l'action sociale),
- le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, qui relève du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (service de l'asile).

En cumulant les places offertes dans ces deux dispositifs, la capacité totale d'hébergement est passée de 84 899 en septembre 2004 à 94 312 en septembre 2008, soit une augmentation d'environ 9 400 places. L'évolution globale a été obtenue par une augmentation de plus de 15 000 places dans le dispositif généraliste, tandis que la capacité du dispositif destiné aux demandeurs d'asile diminuait de près de 6 000.

Evolution des capacités d'hébergement



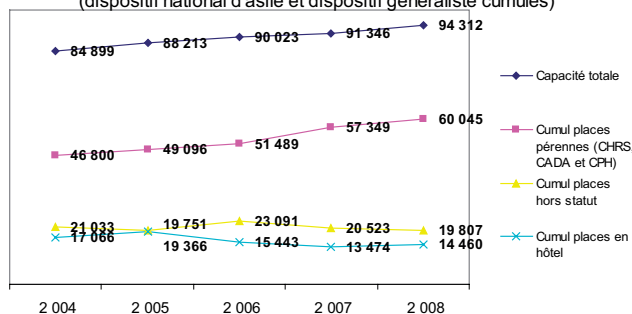
Ces chiffres ne prennent pas en compte les places suivantes :

- les places de pensions de famille (maisons-relais), fréquemment comptabilisées par l'administration au sein de l'hébergement mais qui sont en réalité du logement durable ;
- les places du dispositif hivernal : 5 321 places en moyenne ont été mobilisées au cours de l'hiver 2008-2009 ;

- les places en logement temporaire, qui ont pourtant vocation à faire partie du périmètre des nouveaux plans départementaux, tel qu'il résulte de la loi du 25 mars, mais qui ne font actuellement pas l'objet d'un recensement national ; on notera cependant que, parmi les places d'urgence du dispositif généraliste comptabilisées au 31 décembre 2008, 7 065 bénéficiait d'un cofinancement par l'ALT (aide au logement temporaire) ; or l'ALT finançait au total 22 612 logements au 31 décembre 2007, ce qui laisse supposer qu'une grande partie de ces places ne sont pas prises en compte ;
- les places ne bénéficiant pas de financement par l'Etat ; si les places d'hébergement associatives sans financement Etat sont aujourd'hui très rares, il y a par contre de l'hébergement financé sur fonds des collectivités territoriales ; c'est le cas particulièrement des centres d'accueil maternels pris en charge par les départements dans le cadre de leur compétence, ainsi que de nuitées hôtelières financées au titre de l'aide sociale à l'enfance.

L'augmentation du nombre de places s'est faite dans le cadre de centres bénéficiant de financements pérennes : les CHRS pour le dispositif généralistes, les CADA pour les demandeurs d'asile, tandis que l'hébergement hôtelier et les places hors statut étaient en légère diminution.

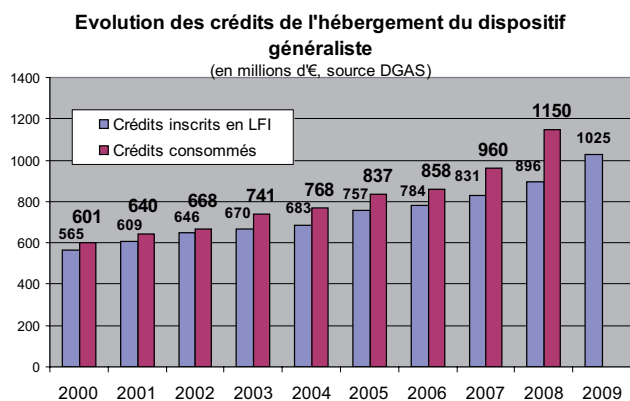
Evolution des capacités par nature d'hébergement (dispositif national d'asile et dispositif généraliste cumulés)



Les moyens budgétaires ont fortement progressé.

Le tableau ci-après se base sur le périmètre de dépenses retenu par la Cour des Comptes dans son rapport de mars 2007.

de 35,3 M€, a dû être abondée en cours d'année pour atteindre 52,6 M€.



Ce graphique fait apparaître la forte croissance des moyens consacrés par l'Etat à l'hébergement du dispositif généraliste au cours des 10 dernières années. Il fait également ressortir le décalage persistant entre les crédits budgétés en début d'année et la consommation effective de l'exercice. Une part significative des crédits d'Etat de l'hébergement repose sur des décrets d'avance intervenant en cours d'année. Malgré le « rebasage » opéré dans la loi de finances 2009, les sommes budgétées restent inférieures au consommé de l'exercice précédent. D'ores et déjà, les crédits cent millions supplémentaires ont été apportés à travers le plan de relance.

La même situation de décalage est constatée du côté du financement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : les crédits ouverts en LFI au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile s'élèvent à 30 M€, alors que la même ligne du budget 2008, initialement dotée

3 - L'efficacité du dispositif continue de se heurter à des problèmes de pilotage et de moyens



Les moyens du dispositif restent insuffisants

Les demandes non satisfaites et le non-recours attestent des insuffisances quantitatives et qualitatives de l'offre.

Le fait que des personnes qui font appel au 115 restent sans offre d'hébergement dans certains départements, est un signe incontestable de l'insuffisance des capacités d'accueil.

- à Paris, le Samu social a enregistré 41 305 demandes non pourvues en 2008, soit une moyenne de 113 personnes par jour.
- dans l'agglomération lyonnaise, entre 50 et 100 personnes restent chaque jour sans solution après avoir sollicité le 115.

Cependant, ces chiffres ne constituent que la partie émergée de l'iceberg. Un grand nombre de personnes qui sont dans des situations de détresse qui les conduisent à vivre à la rue ou dans des conditions inacceptables ne font pas appel au dispositif parce qu'il n'est pas, ou qu'ils estiment qu'il n'est pas en mesure de répondre à leurs attentes.

Une étude menée sur l'agglomération lyonnaise apporte un éclairage utile sur cette question, et évalue à plusieurs milliers le décalage entre offre et besoins.

Les besoins en hébergement dans l'agglomération lyonnaise.

Le non-recours.

Une étude a été menée en septembre 2008 par la MRE¹⁰ et le réseau « Personne dehors »¹¹, avec le soutien de la Ville de Lyon et de la Fondation Abbé Pierre.

Elle a été réalisée auprès de 600 ménages sans logement ou sans hébergement fixe, parmi lesquelles des personnes à la rue, en abri de fortune, en squat ou chez des tiers (44% dont 2/3 d'hébergement non familial). Cette

étude contient de précieuses informations sur les profils des personnes concernées, leurs parcours et leur situation par rapport au dispositif d'hébergement.

Parmi les personnes enquêtées :

25% avaient sollicité le 115 la nuit précédente, dont

- 13% ayant obtenu un hébergement
 - 12% n'ayant pas obtenu de réponse satisfaisante ; chaque jour entre 50 et 80 personnes restent sans solution d'hébergement après avoir appelé le 115
- 75% n'avaient pas sollicité le 115

Parmi les motifs du non-recours, on note :

• les difficultés liées au fonctionnement du dispositif d'hébergement

- difficultés à joindre le 115 ; celles-ci renvoient largement à l'insuffisance quantitative des places, qui contraint à appeler plusieurs fois ; les places de stabilisation dont le titulaire est absent sont réaffectées après 21 h ; se pose également la question des moyens de la veille sociale : le rapport relève que le 115 est actuellement géré par une association qui pallie, en partie, le budget de l'Etat en finançant sur ses fonds propres une partie du coût du fonctionnement.

- la discontinuité de l'hébergement ; une rotation est organisée pour répartir l'impact de la pénurie : les personnes adressées aux centres d'hébergement d'urgence continuent à n'être accueillies que quelques jours ;

• la nature des hébergements et leur inadéquation à certains publics

- manque d'intimité,
- contraintes (par rapport à la gestion des conduites addictives, aux horaires, à la localisation),
- insécurisation et manque d'hygiène,
- inadéquation à certains usagers (accueil d'animaux, accessibilité aux handicapés, accueil de couples).

10. Mission régionale d'information sur l'exclusion.

11. Réseau constitué d'acteurs sociaux agissant au côté des personnes en demande d'hébergement.

« Ce sont manifestement plusieurs milliers de personnes qui, sur l'agglomération lyonnaise, sont sans solution de logement ou d'hébergement fixe la seconde quinzaine de septembre 2008 ».

L'inadéquation offre/besoins se manifeste également sur des territoires moins tendus. Dans le département de la Somme, les personnes orientées vers un CHRS d'insertion peuvent rester pendant un ou deux ans sur liste d'attente avant d'obtenir une place. Ces personnes ne sont pas laissées à la rue et elles se voient proposer le cas échéant une solution d'hébergement d'urgence, mais la période d'attente est source de dégradation de la situation. Elle entraîne un surcoût de la prise en charge globale.

Le maintien d'une gestion hivernale méconnaît les exigences posées par le législateur.

Avec 5 321 places mobilisées au cours de l'hiver 2008-2009, le plan froid représente en moyenne plus de 5% de l'ensemble des capacités d'accueil, mais près de 7% en Ile de France et jusqu'à 12% en Alsace ou en Corse. La capacité maximale mobilisée a été atteinte au cours de la semaine du 5 au 11 janvier avec 7 222 places. Ces places hivernales sont en général loin de correspondre à la définition de l'hébergement d'urgence qui vient d'être apportée par la loi du 25 mars, qu'il s'agisse des conditions de l'accueil ou de la possibilité de procéder à une évaluation médicale et sociale et de proposer une orientation.

Les places du dispositif hivernal n'accueillent évidemment pas des personnes qui ne seraient sans abri que par grand froid, mais des personnes qui, tant qu'elles le peuvent, préfèrent rester dans la rue ou sous des abris précaires plutôt que de recourir aux structures d'hébergement qui leur sont proposées.

Le fait même que ces places soient mobilisées témoigne d'un besoin non satisfait qui ne s'arrête pas à la sortie de l'hiver. Cette situation est en contradiction avec la règle introduite par l'article 4 de la loi DALO, qui stipule que « toute personne sans abri ou en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'ur-

gence ». La fermeture des centres se traduit d'ailleurs par une remise à la rue qui contrevient également aux dispositions du même article.

Le recours à un hébergement forcé constituerait un retour en arrière aux conséquences dramatiques.

Les intervenants de la veille sociale, et notamment des maraudes, sont confrontés à des personnes qui refusent les solutions d'hébergement qui leur sont proposées, et qui consistent bien souvent en une mise à l'abri dans des locaux de circonstance (gymnase...). Entre novembre 2008 et mars 2009, le Samu social de Paris a ainsi enregistré 6 450 « refus d'orientation par la personne ». Cette situation a conduit le Gouvernement à s'interroger publiquement sur l'opportunité du recours à la force pour conduire des sans-abri vers des lieux d'hébergement en période de grand froid.

Il existe évidemment des situations, y compris en été, où une personne n'est plus en état d'exprimer une volonté cohérente et doit, pour être protégée, faire l'objet d'une contrainte. Celle-ci intervient sur décision médicale et la conduit vers un hôpital, et non un simple lieu d'hébergement. Les outils juridiques ne sont pas à créer : ils existent. Il s'agit d'une intervention placée dans un cadre médical, décidée au cas par cas en fonction du risque réel encouru par la personne.

Le ramassage forcé et systématique de toute personne à la rue serait d'une nature tout à fait différente. Une telle mesure constituerait un retour en arrière considérable, rétablissant de fait le « délit de vagabondage ». Elle entraînerait une perte de confiance avec l'ensemble des intervenants, salariés ou bénévoles, et conduirait nombre de sans-abris à se cacher. C'est pourquoi le Haut comité la considère comme tout à fait inappropriée.

La réponse adaptée suppose de poursuivre un travail de terrain respectueux des personnes, en acceptant que pour ceux qui sont le plus « installés » dans la rue ou des abris de fortune, l'entrée en hébergement nécessite un travail préalable passant par de multiples échanges avec les équipes de maraudes et la fréquentation des accueils de jour. Surtout, la réponse adaptée implique

la disponibilité de places sécurisées, humanisées et individualisées, en situation d'assumer l'ensemble des missions de l'hébergement d'urgence, telles que la loi du 25 mars les a définies.

Les ambiguïtés du vocabulaire employé nourrissent les incompréhensions sur la nature et la place des différentes composantes du dispositif.

L'absence de définition des différentes formes d'hébergement suscite des incompréhensions.

- On continue à confondre le statut juridique de la structure et sa mission dans de nombreux documents qui opposent les CHRS aux centres d'hébergement d'urgence et aux centres de stabilisation. Le tiers des places d'urgence et de stabilisation est aujourd'hui sous le statut CHRS, qui a vocation à s'appliquer à toutes les structures d'hébergement social.

Capacités du dispositif généraliste hors hôtels au 31/12/08

	CHRS	hors CHRS	Total par fonction
Urgence	4 672	12 283	16 955
Stabilisation	3 502	4 273	7 775
Insertion	30 124		30 124
Total par statut	38 298	16 556	54 854

- L'hébergement d'urgence mêle des structures adaptées aux missions d'un hébergement de première ligne, telle que la loi du 25 mars les définit, et d'autres qui offrent une simple prestation de mise à l'abri dans des conditions des plus sommaires.
- Les centres de stabilisation qui se sont créés par transformation de centres d'hébergement d'urgence fonctionnent souvent de la même façon que les centres d'hébergement d'insertion, alors qu'ils devraient occuper un positionnement spécifique

dans le dispositif, avec des contraintes de durée de séjour beaucoup plus souples, moins de sélectivité et des exigences beaucoup plus faibles à l'égard des hébergés.

Par ailleurs les caractéristiques physiques et l'encadrement des structures peuvent être très variables. On compte encore 3 475 places en dortoirs¹². A l'inverse, une partie des places d'insertion sont constituées de véritables appartements physiquement autonomes, mais juridiquement intégrés dans le CHRS. Un plan de modernisation des centres est en cours. Il mobilise 80 M€ dans le cadre du plan de relance. Ce plan se base sur le principe d'une chambre individuelle, ou double pour les couples, et d'une unité de vie pour les familles.

La démarche d'élaboration d'un nouveau référentiel, entreprise à la suite du rapport d'Etienne PINTE, peut être l'occasion d'apporter les clarifications nécessaires. Il convient cependant d'observer que le précédent référentiel, adopté après une large concertation des acteurs, n'a guère été utilisé. La question n'est donc pas uniquement de se donner les bonnes références, elle sera aussi de les mettre en œuvre.

Les limitations apportées à l'hébergement des demandeurs d'asile renvoient des demandeurs vers le dispositif généraliste.

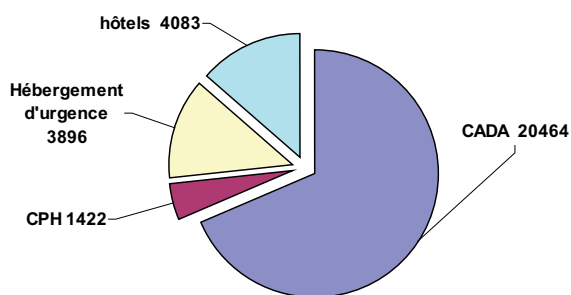
Les Cada, dont la capacité a augmenté jusque 2006, reçoivent uniquement des demandeurs d'asile n'appartenant pas aux personnes placées en procédure prioritaire ou en procédure « Dublin »¹³. Ce sont donc environ 1/4 des demandeurs d'asile qui ne peuvent intégrer un Cada.

Les personnes reconnues comme réfugiées ne peuvent rester dans les Cada que pour une période de 3 mois, renouvelable une fois exceptionnellement avec l'accord du préfet. Or la capacité d'accueil des CPH, qui leur sont spécialement destinés, est très faible. Pour 11 461 réfugiés reconnus en 2008, on compte 1 422 places en CPH.

¹² dont 2740 dans l'hébergement d'urgence, 551 en stabilisation et 184 en insertion.
¹³ Relèvent de la procédure prioritaire les personnes venant d'un pays considéré par la France comme sûr. La procédure de Dublin concerne les pays entrés en Europe par un autre Etat membre. Leur demande d'asile ne peut être déposée que dans cet Etat.

La régionalisation du dispositif, qui visait à davantage répartir les demandeurs sur le territoire, se heurte aux limites des capacités d'accueil en région.

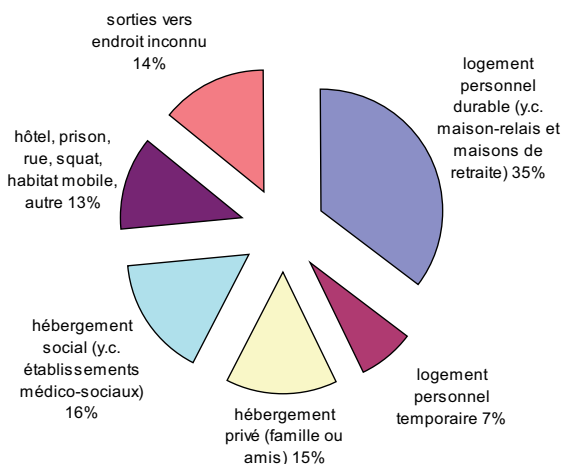
Répartition des places d'hébergement pour demandeurs d'asile (sur 29 865 places au 30-09-08)



Les sorties vers le logement restent insuffisantes.

Nous ne disposons malheureusement pas de chiffres sur les entrées et les sorties du dispositif d'hébergement, les données disponibles étant établies par structure. Nous avons retenu parmi les chiffres de l'enquête Solen, ceux qui concernent les structures identifiées comme « d'insertion » puisque, en règle générale, elles ont vocation à conduire vers des solutions pérennes. Les chiffres de cette enquête nous montrent que l'enjeu n'est pas uniquement celui des durées de séjour et du rythme des départs, mais celui de la nature des débouchés. Parmi les personnes ayant accédé à un logement durable, 17% sont partis vers un logement social, 14% vers un logement privé, 3% vers un logement dont la nature n'est pas renseignée, 1% vers une maison-relais et 1% vers une maison de retraite.

Analyse des sorties d'hébergement d'insertion (d'après l'enquête Solen du 9 juin 2008)



S'il convient de ne pas perdre de vue les ménages pour qui les solutions de logement ordinaire ne sont pas adaptées, et qui peuvent par exemple relever d'un établissement médico-social, il n'en reste pas moins nécessaire de renforcer les débouchés vers des solutions durables de logement. De ce point de vue, le parc locatif social présente a priori l'intérêt d'un niveau de loyer adapté.

La circulaire du 21 octobre 2008 a fixé l'objectif aux préfets d'atteindre 15% de sorties des CHRS vers le logement en 3 mois.

Les perspectives d'évolution des capacités annoncées par la circulaire du 5 mars ne sont pas à la hauteur des besoins aujourd'hui constatés.

Pour le dispositif national d'asile, une diminution de 800 places d'urgence est programmée en 2009.

Pour le dispositif généraliste, la circulaire du 5 mars 2009¹⁴ programme la création de 1000 places nouvelles en 2009 dont 100 d'urgence, 100 de stabilisation et 800 d'insertion CHRS. Elle précise qu'au-delà de ces 1000 places, aucune création n'est prévue pour les exercices 2010 et 2011. La circulaire prévoit également le développement de l'intermédiation locative avec 5000 places, une partie d'entre elles étant destinée à venir en substitution de l'hébergement hôtelier, une autre partie destinée au relogement de ménages sortants de centres d'hébergement, et une

14. Circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement.

autre contribuant à la prévention (expulsions, lutte contre l'habitat indigne...).

L'évaluation du nombre de places qui seraient nécessaires pour faire face, dans de bonnes conditions, aux besoins d'hébergement, est un exercice difficile, d'une part en raison de l'insuffisance des outils statistiques, et d'autre part en raison de l'impact des actions menées en prévention et en sortie du dispositif. L'hébergement est un flux, qui répond à des besoins qui constituent eux-mêmes des flux. Sans chiffrer le manque de places, on doit tout de même observer, du point de vue strictement quantitatif, que les perspectives annoncées ne prennent pas en compte :

- la nécessité de substituer à l'hébergement hôtelier une réponse plus digne et surtout plus porteuse d'insertion sociale ; l'hébergement hôtelier représentait près de 15 000 places en 2008 ;

- la nécessité de pérenniser, dans des conditions dignes, les places du dispositif hivernal, soit plus de 5000 places ;
- les besoins qui ne s'expriment pas, faute de l'existence d'une réponse adaptée ou considérée comme telle par les demandeurs.

Ces perspectives présupposent donc à la fois une diminution des besoins et une accélération considérable des sorties. Quelle que soit la volonté manifestée et la réalité des efforts accomplis en ces domaines, tout donne à croire que le décalage entre offre d'hébergement et besoins se maintiendra au cours des années prochaines.

III.2

Le pilotage territorial reste en grande partie à construire

Dans son 10e rapport, le Haut comité avait insisté sur la nécessité de passer d'une addition de structures à la globalité d'un dispositif cohérent. Il avait relevé les défaillances de l'Etat dans une fonction de pilotage qui lui incombe naturellement. Depuis ce constat a été largement repris, la Conférence de consensus y a fortement insisté et la loi du 25 mars fixe un nouveau cadre. Sur le terrain cependant la construction d'un véritable pilotage reste un chantier inégalement engagé.

La régulation du dispositif est très inégale

- Le 115 gère une part très variable des entrées dans le dispositif : A Paris le 115 ne gère que 36% des places d'hébergement d'urgence, alors que les départements voisins en gèrent la totalité. Les autres entrées dans les centres d'hébergement d'urgence, de même que les entrées dans les autres centres, qui peuvent être des entrées directes ou après passage dans un centre d'urgence, sont gérées directement par les structures.
- Les parcours à l'intérieur du dispositif ne font généralement pas l'objet de régulation. Le passage d'une structure à une autre fait l'objet de démarches de structure à structure. Dans la pratique, existent des réseaux informels liés à la proximité, à l'appartenance à une même association, ou tout simplement aux liens établis par les équipes.
- Les entrées DALO manifestent le besoin de régulation. Même si les recours hébergement sont très minoritaires dans le recours à la procédure DALO (environ 7% sur l'année 2008), les décisions favorables qu'ils entraînent viennent interroger le dispositif. Certains organismes s'émeuvent de voir le préfet leur désigner des personnes à héberger en passant outre les procé-

dures d'admission habituelles et en ignorant parfois la réalité de la structure et de son projet social.

Si certaines désignations peuvent manifester une méconnaissance de la réalité du dispositif départemental et des structures qui le composent par les services de l'Etat, elles n'en expriment pas moins des besoins qui doivent trouver réponse dans le délai dont dispose le préfet, soit au maximum six semaines. Cette exigence doit conduire Etat et structures à définir un mode de régulation adapté. Il est par ailleurs normal que les besoins prioritaires révélés par le DALO puissent conduire à faire évoluer l'architecture du dispositif départemental, dont les composantes devront faire évoluer leur projet pour y répondre.

- Le territoire départemental n'est pas suffisant pour organiser le pilotage et surtout la régulation du dispositif. L'articulation avec les dispositifs du logement suppose une prise en compte des territoires des grandes agglomérations au sein du dispositif départemental d'hébergement.

En Ile-de-France, la nécessité d'une coordination régionale s'est imposée et est désormais inscrite dans la loi. Il reste que les besoins d'hébergement et de relogement s'inscrivent le plus souvent dans des territoires plus fins, et que la coordination, pour être efficace, doit porter sur un nombre de structures limité.

La répartition des compétences est supposée claire, mais s'exerce de façon différenciée

Si l'Etat est clairement responsable de la veille sociale et de l'hébergement, les départements gardent toutefois des responsabilités dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Le 4° de l'article L222-6 du code de l'action sociale et des familles précise que sont pris en charge à ce titre : « les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants

de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique ». La loi du 25 mars 2009 est venue compléter cette phrase par la précision suivante « notamment parce qu'elles sont sans domicile ».

Cet ajout témoigne d'un besoin de clarification lié à des interprétations qui étaient parfois différentes entre services de l'Etat et du Conseil Général quant au critère déterminant la prise en charge d'une famille avec enfant soit par le Conseil général soit par l'Etat. Les familles en détresse ne devaient pas faire les frais d'éventuels désaccords et le DALO doit d'ailleurs contribuer à cette clarification puisque le demandeur d'hébergement, quelle que soit sa situation de famille, fait recours vers l'Etat. C'est bien le préfet qui doit mettre en œuvre les décisions de la commission de médiation, quitte à se retourner vers le Conseil général.

Cependant la question principale de l'articulation des compétences Etat/Conseil général ne se situe pas dans le dispositif d'hébergement, mais plutôt en amont et en aval.

- en amont de l'hébergement : les actions de prévention en direction des publics à risque ont un impact direct sur les besoins ; on peut citer par exemple la prévention des expulsions locatives ; on doit également s'interroger sur les actions à mener en direction de personnes hébergées chez des tiers, qui n'expriment pas nécessairement une demande par rapport au dispositif d'hébergement, mais qui ont toutes les chances de le faire un jour si elles ne reçoivent pas d'aide pour le traitement de leurs difficultés ; il convient aussi de prendre en compte l'importance parmi les publics du dispositif AHI des personnes sortant d'institutions telles que les prisons, les hôpitaux ou les dispositifs d'aide sociale à l'enfance.
- en aval de l'hébergement : l'ouverture de structures adaptées à certains publics (pensions de famille par exemple) et l'organisation des relogements vers le parc social sont des éléments qui, en accélérant les parcours à l'intérieur du dispositif d'hébergement, limitent le nombre de places nécessaires.

Le Conseil général est un acteur majeur de la prévention du sans-abrisme, à travers les interventions de son service social ou du FSL. Dans le cadre des relogements, l'intervention du FSL dans le financement des mesures d'accompagnement social lié au logement est également

un élément clé. On notera d'ailleurs que dans le cadre du plan de relance, l'Etat se donne les moyens de financer lui-même des mesures d'accompagnement social dans et vers le logement, avec la création de 314 postes permettant d'accompagner 6 300 ménages.

L'articulation avec la santé est trop rarement assurée.

Les liens entre exclusion sociale et pathologies sont extrêmement importants, en particulier pour la maladie mentale. Médecins du Monde relève que 44% des personnes SDF qu'elle accueille nécessitent une prise en charge médicale d'au moins 6 mois. Or si des partenariats s'établissent ponctuellement, ils restent insuffisants. C'est au niveau du pilotage même du dispositif que la liaison doit être établie de façon à pouvoir agir à la fois en prévention de l'exclusion sociale et en traitement.

Les conseils locaux de la santé mentale sont des lieux qui peuvent être utilisés pour développer cette articulation.

4 - Dix Propositions pour sortir de la gestion de crise

Face à des besoins dont la croissance et la diversification sont les conséquences logiques des évolutions que connaît notre société depuis une trentaine d'années, Etat, collectivités locales et associations ont fait évoluer les réponses de l'hébergement des personnes en difficulté. L'augmentation des budgets alloués par l'Etat a permis une augmentation forte des capacités d'accueil et le développement d'outils de veille sociale, le tout constituant ce que l'on appelle le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (« AHI »). Cependant ce dispositif reste en décalage quantitatif et qualitatif par rapport aux besoins, laissant certains publics en dehors de la prise en charge ou au contraire en panne dans des structures qui ne devraient constituer qu'une étape vers l'insertion.

Le diagnostic des problèmes qui sont à l'origine de cette situation a largement été posé dans de nombreux rapports, et notamment dans la Conférence de consensus tenue en décembre 2007.

- Nous savons que le dispositif « AHI » souffre d'un déficit de pilotage. Constitué à partir de structures dont chacune a été ouverte pour une population spécifique et dans le cadre d'un projet social particulier, sa cohérence exige aujourd'hui une organisation mieux structurée, prenant davantage en compte les territoires de vie, et appuyées sur des outils de connaissance et d'évaluation.
- Nous savons aussi que le dispositif AHI ne trouvera sa pleine efficacité que s'il s'insère dans des politiques plus larges de lutte contre les exclusions. Toute prise en charge d'une personne sans-abri doit conduire à s'interroger sur le parcours qui l'a menée à une telle situation, et en conséquence sur les actions qui permettraient d'éviter à d'autres un parcours similaire. On ne doit plus accepter que des personnes restent en hébergement uniquement par manque de logements, qu'il s'agisse de logements sociaux ordinaires ou de logements adaptés. La loi DALO a posé l'exigence de coordination en permettant aux personnes hébergées de faire recours pour obtenir un logement, et c'est dans le même but que

la loi du 25 mars 2009 a intégré les nouveaux plans AHI dans les PDALPD.¹⁵

- Nous savons encore que les moyens alloués au dispositif restent insuffisants. Certes, il est souhaitable et probablement possible, pour demain, de les limiter par un meilleur pilotage et une meilleure articulation avec des politiques de prévention et de sortie du dispositif, mais les personnes en difficulté qui, aujourd'hui, sollicitent ou renoncent à solliciter le dispositif d'hébergement, sont dans des situations d'urgence qui appellent une réponse immédiate et adaptée.

C'est à partir de ce diagnostic que le Haut comité formule des propositions qui peuvent être résumées en trois mots :

- piloter
- évaluer
- adapter.

PILOTER

Proposition n°1

Expérimenter la délégation du pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion à des départements ou des EPCI.

Responsable du droit à l'hébergement et au logement, l'Etat n'est pas toujours le mieux placé pour assurer un pilotage local qui implique la mobilisation de nombreux acteurs et une articulation avec des interventions multiples :

- les interventions sociales amont et aval de l'hébergement,
- les interventions en faveur de l'accès ou du maintien dans le logement de personnes en difficulté,
- la production d'une offre de logements sociaux et très sociaux et d'hébergement adaptée aux besoins,
- les interventions sanitaires.

La présente proposition s'inscrit dans le cadre d'une expérimentation devant faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

Pourraient recevoir délégation de la compétence AHI les

15. Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées.

collectivités ou groupements de collectivités délégataires des aides à la pierre, c'est-à-dire des EPCI et des départements ¹⁶.

- dans le cas d'un département délégataire, l'Etat lui apporterait par convention l'ensemble des moyens alloués au dispositif AHI ;
- dans le cas d'un EPCI, une convention tripartite Etat / département / EPCI permettrait à ce dernier de recevoir également délégation de tout ou partie des compétences sociales du Département.

Le délégataire s'engagerait à assurer l'accueil inconditionnel de toute personne en détresse, et en particulier à honorer les obligations d'hébergement découlant de décisions de la commission de médiation (DALO).

Proposition n°2

Promouvoir sur l'ensemble du territoire un pilotage AHI articulé avec l'ensemble des actions de lutte contre l'exclusion, depuis la prévention jusqu'à l'accès au logement.

En créant un volet relatif à la prévention du sans-abrisme dans les PDALPD.

Les plans départementaux d'action pour les personnes en difficulté ont vocation à identifier l'ensemble des besoins et à définir les actions nécessaires. Cependant, si le domaine de la prévention des expulsions fait l'objet d'un volet spécifique, il n'en va pas de même de toutes les situations qui exposent au risque de la rue.

Il conviendrait notamment de définir les actions à mener en direction des publics sortant de prison ou d'hôpitaux et ne disposant pas d'un domicile, des personnes pauvres vieillissantes, ou encore en direction des jeunes pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance. Ces cibles, d'ores et déjà identifiées, devront être complétées et précisées dans chaque département en fonction de l'analyse des publics recourant au dispositif AHI.

En organisant, chaque fois que nécessaire, une régulation infra-départementale.

La loi prévoit une régulation départementale et, dans le cas de l'Île de France, une coordination régionale. Celles-ci doivent impérativement être assurées.

Cependant le niveau départemental est souvent trop large :

- parce que les besoins des personnes prises en charge (ou en tous cas de la majorité d'entre elles) s'inscrivent dans des territoires de vie,
- parce que la gestion des parcours d'une structure à une autre suppose une bonne connaissance réciproque des intervenants,
- parce que la sortie vers le logement ne peut ignorer les territoires.

C'est pourquoi il est souhaitable de développer une organisation des opérateurs AHI en réseaux locaux, qui seraient coordonnés au plan départemental. Cette mesure apparaît particulièrement indispensable sur le territoire parisien (peut-être au plan de l'arrondissement).

En associant au pilotage AHI les collectivités et les acteurs de la santé, physique et mentale.

Le pilotage doit à la fois rassembler l'ensemble des acteurs concernés par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, et s'inscrire dans la cohérence des actions à mener pour lutter contre l'exclusion et favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées. A ce double titre, les collectivités territoriales et les acteurs de la santé doivent être impliqués.

EVALUER

Proposition n° 3

Systématiser, au plan local et national, un travail d'évaluation fondé sur des outils de connaissance du dispositif et de ses publics.

En développant des outils de suivi, au plan local et national.

16. L'EPCI disposant d'un PLH est prioritaire pour recevoir délégation sur son territoire. Le département peut recevoir délégation sur la partie de son territoire non couverte par un EPCI délégataire.

17. Enrichi par la loi du 25 mars 2009 qui rend obligatoire la création d'une commission de coordination des expulsions.

Les données statistiques actuellement disponibles sont encore insuffisantes pour rendre compte à la fois des caractéristiques des structures participant au dispositif AHI, de celles des publics accueillis, et surtout de leurs parcours à l'intérieur du dispositif.

L'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale pourrait recevoir mission d'accompagner le développement d'outils de connaissance et de promouvoir un travail d'évaluation.

En procédant chaque année à une évaluation du nombre de personnes sans-abri.

Il est anormal que les populations qui sont les plus en difficulté soient celles dont le nombre est évalué le plus mal et le moins fréquemment. On ne peut pas se contenter d'enquêtes menées tous les dix ans pour prendre la mesure de phénomènes aussi mouvants que le sans-abrisme.

Evaluer le nombre de personnes dormant une journée donnée à la rue ou dans des abris de fortune nécessite la définition d'une méthodologie et la mobilisation de l'ensemble des acteurs, notamment associatifs. Cette mobilisation sera acquise dès lors qu'elle s'inscrira dans une démarche territorialisée visant à l'organisation des réponses nécessaires.

En chiffrant les coûts induits par la non-prise en charge.

Le Haut comité est convaincu que l'effort nécessaire pour aller jusqu'au bout de la mission du dispositif d'hébergement social sera largement compensé, non seulement en termes humains ou politiques, mais également au niveau économique.

C'est aussi l'opinion de la Conférence de consensus qui a formulé la proposition suivante :

« Lancer des travaux sur les coûts économiques, sociaux et humains découlant des situations de privation de logement. Compte tenu du caractère multidimensionnel du problème, il s'agira de combiner des approches variées. Au-delà de l'estimation des coûts financiers

découlant de la mise en œuvre des interventions publiques, il s'agit d'estimer la perte économique induite par une exclusion très large de cette population de l'activité de production (inactivité, chômage, sous-emploi) et de la consommation du fait de la faiblesse des revenus disponibles. Il convient aussi de prendre en compte les coûts en santé induits à la fois par la vie à la rue et par le recours à des soins plus lourds, faute de prévention ou de suivi approprié »

Proposition n° 4 :

Suivre la mise en œuvre de la définition légale de l'hébergement d'urgence.

Suite à la proposition faite par le Haut comité dans son 13^e rapport¹⁸, le législateur a défini les exigences auxquelles doivent répondre les places d'hébergement d'urgence. Il convient maintenant de mettre en œuvre la loi en s'assurant que l'ensemble des places qualifiées d'urgence disposent des moyens correspondant à leurs missions.

Le Haut comité demande que, dans le chiffrage des capacités d'hébergement, soit désormais opérée la distinction entre celles qui sont conformes à la définition légale et celles qui ne le sont pas.

ADAPTER

Proposition n° 5

Adapter le dispositif de prise en charge aux personnes qui ont recours à un hébergement chez des tiers, en leur apportant un accompagnement personnalisé.

Le recours à des solidarités familiales ou amicales est en soit une bonne chose et il serait dommage d'y substituer systématiquement un hébergement social. Cependant l'hébergement par des tiers ne permet pas de traiter les difficultés sociales qui sont à l'origine de la perte de logement. Il ne peut fonctionner qu'un temps très limité sans déboucher sur une aggravation de la situation de l'hébergé qui risque de le conduire à solliciter ensuite le dispositif AHI. C'est pourquoi il paraît pertinent de lui apporter, à travers par exemple des CHRS sans hébergement, un soutien identique à celui dont elle aurait bénéficié en faisant valoir son droit à l'hébergement.

¹⁸ Proposition n°21.

Proposition n° 6

Adapter l'hébergement aux personnes malades.

Par la création d'appartements de coordination thérapeutique.

Les besoins d'appartements de coordination thérapeutique, destinés à des personnes handicapées psychiques, ne sont pas couverts. Il en résulte le renvoi de certains malades vers des dispositifs d'hébergement qui ne sont pas adaptés.

Par le développement de Conseils locaux de la santé mentale.

Il est nécessaire de créer, au plan local, des lieux d'échange entre les professionnels de la santé mentale et les acteurs de l'action sociale et du logement social.

Proposition n° 7

Adapter les moyens de financement en généralisant l'aide au logement temporaire.

Quels que soient les effets attendus d'une amélioration du pilotage ou des actions de prévention, les besoins d'hébergement demeureront à un niveau élevé, qui est aujourd'hui loin d'être couvert, et nécessiteront donc des moyens.

Il convient dans ce cadre de s'interroger sur l'ouverture des aides personnelles à l'ensemble des ménages à faibles revenus. Alors que l'allocation logement et l'aide personnalisée au logement sont accordées à toute personne satisfaisant aux conditions fixées par la réglementation, l'allocation logement temporaire (ALT), versée aux associations qui hébergent temporairement des personnes en difficulté, est strictement encadrée par une enveloppe limitative. Il y a là une situation anormale du point de vue de l'égalité des droits, qui prive le dispositif d'hébergement de possibilités d'adaptation de ses capacités. C'est pourquoi le Haut comité propose de « décontingenter le budget de l'ALT.

Proposition n° 8

Adapter l'hébergement aux grands exclus

En ouvrant l'hébergement de stabilisation à tous.

Dans la mesure où ces structures ont vocation à accueillir toutes les personnes passées par les centres d'urgence et ne pouvant pas être orientées directement dans un hébergement d'insertion ou toute autre structure, les places de stabilisation doivent s'adapter aux caractéristiques de l'ensemble des publics concernés. L'inconditionnalité de l'accueil ne peut être exigée d'une structure particulière, mais elle doit être assurée sur chaque territoire au titre des places offertes dans le dispositif.

En créant de petites structures d'hébergement médicalisées.

Les personnes à la rue sont aussi de grands malades. Pour certaines, le passage de la rue à une vie digne et un habitat de droit commun suppose un passage par une structure associant le soin psychiatrique, l'hébergement durable et l'accompagnement d'insertion.

Le Haut comité préconise le développement de petites unités utilisant le cadre des établissements médico-sociaux et adaptées aux différents niveaux d'autonomie des personnes.

Proposition n° 9

Adapter en permanence les projets sociaux des centres à l'évolution des besoins.

Chaque structure est la composante d'un dispositif global dont la cohérence doit être assurée, et qui doit en permanence s'adapter à l'évolution des besoins constatés. Ceci nécessite, chaque fois que nécessaire, d'ajuster la répartition des publics et des moyens. La reconnaissance du statut d'établissement social ou médico-social à toutes les structures faciliterait ce processus d'évolution permanente.

Proposition n° 10

Adapter les centres pour demandeurs d'asile à l'insertion des réfugiés.

La distinction entre les CADA, destinés aux demandeurs d'asile, et les CPH, destinés à ceux d'entre eux qui ont obtenu le statut de réfugié, est fondée sur une différence

de mission. Cependant le nombre de places de CPH est très inférieur aux besoins aujourd'hui induits par l'octroi du statut de réfugié. Dans ce contexte, l'obligation de quitter le CADA dans un délai de 2 mois pour toute personne ayant fait l'objet d'une décision, y compris favorable, renvoie vers la rue ou la précarité extrême ceux à qui l'on vient de reconnaître le droit à s'insérer dans notre pays.

L'adaptabilité du dispositif à l'évolution des besoins gagnerait à ce que les personnes accueillies dans un CADA puissent y poursuivre leur parcours d'insertion après l'obtention du statut.

Conclusion

Quelle que soit l'importance des efforts déjà accomplis pour adapter notre dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, la persistance d'un décalage entre les réponses qu'il apporte et les besoins induits par les mutations de la société n'est pas acceptable. La non prise en charge, ou la mauvaise prise en charge, a des conséquences dramatiques pour les personnes en détresse sociale. Elle produit aussi le développement, parmi nos concitoyens, de la crainte d'un risque nouveau pouvant les concerner personnellement, ou concerner leurs proches : le risque de la rue.

On ne peut plus gérer le dispositif au fil des bulletins météorologiques, ou de la plus ou moins grande pression médiatique. Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées appelle à sortir d'une gestion de crise pour construire un dispositif structuré sur la base de territoires pertinents, piloté en cohérence avec les interventions amont de la prévention et celles, aval, du relogement, doté des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission et capable de sans cesse s'adapter aux inévitables évolutions des besoins.

Liste des membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

Le Président :

Xavier EMMANUELLI président du SAMU social de Paris, ancien ministre

Les membres :

Dominique BALMARY président de l'UNIOPSS, conseiller d'Etat honoraire
Paul BOUCHET conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde
Pierre CARDO député des Yvelines, maire de Chanteloup-les-Vignes, vice-président de la communauté des communes des deux Rives de la Seine, membre du CNV
Bernard DEVERT président-fondateur de Habitat et Humanisme
Marie DUMAS 1^{ère} adjointe au maire de Baixas, présidente de la commission Dalo des Pyrénées Orientales, ancienne présidente des Restos du cœur
Claude FIORI membre du comité national du Secours populaire français
Gildas de KERHALIC notaire, ancien président de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière)
Françoise HOSTALIER députée, conseillère régionale du Nord Pas-de-Calais, présidente de Action Droit de l'homme, ancien ministre
Marie Françoise LEGRAND membre du conseil d'administration de l'association Emmaüs, vice-présidente de Paris Habitat, présidente de l'association Igloo-France
Paul-Louis MARTY président du forum européen du logement, ancien délégué général de l'union sociale pour l'habitat
Stéphanie PARIGI directrice générale du SAMU Social de Paris
Frédéric PASCAL membre du conseil économique et social, président du comité de la Charte, ancien président de la SCIC
Philippe PELLETIER avocat, ancien président de l'ANAH
Jack RALITE sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Réalisation : MEEDDAT - SG/SPSSI/ATL2/Annick SAMY
Impression : MEEDDAT - SG/SPSSI/ATL2/Atelier de reprographie



“L’hébergement d’urgence doit faire l’objet d’une organisation sans faille pour être à même de réagir sans délai ”

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
78 rue Lecourbe - 75015 Paris
www.hclpd.gouv.fr