



Fiche n°6 :

La construction et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile. Revue des plans et programmes annoncés

Résumé : *Au cours de ces vingt dernières années, les plans en faveur des sans-domicile se sont progressivement institutionnalisés et ont fait émerger une palette de dispositifs, toujours plus fournie, pour la prise en charge des phénomènes de pauvreté et de précarité. S'ils ont nettement eu une forte influence sur la création du RMI et sur l'édification du droit au logement, ils ont également autorisé une spécification croissante de la prise en charge des sans domicile, spécialement en séparant ce qui relève de « l'urgence » de ce qui relève de « l'insertion ». Le plan triennal annoncé en avril 2006 marque une inflexion vers une plus grande pérennisation des places d'hébergement proposées. Le plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA) annoncé en janvier 2007 a repris et amplifié des mesures du plan triennal afin de construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement.*

Les plans pauvreté-précarité

Le premier programme d'action contre la pauvreté et la précarité

Le premier programme de « lutte contre la pauvreté et la précarité » est mis en place par l'État en octobre 1984 à un moment de forte médiatisation de la question de la pauvreté. La circulaire du 23 octobre 1984 relative à la mise en place de dispositifs d'urgence pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité précise que « ces actions doivent viser aussi bien à prévenir les situations de détresse qu'à les traiter en répondant mieux aux besoins les plus urgents ». La réalisation de ces actions demande « la mobilisation de toutes les initiatives et de tous les efforts locaux, sans exclusive ». A cet effet, il est demandé aux préfets « de réunir immédiatement les représentants de toutes les personnes publiques et privées susceptibles d'apporter leur concours aux actions envisageables ou de proposer des initiatives, élus locaux, bureaux d'aide sociale, caisses de Sécurité sociale, ASSEDIC, organismes d'HLM, associations, caritatives ou non ». Les orientations de cette mobilisation sont de rechercher « les réponses immédiates à apporter aux besoins des personnes en situation de détresse. Trois orientations sont à retenir : (...) mises en place d'un dispositif temporaire d'accueil d'urgence, d'une organisation pour répondre aux besoins alimentaires des personnes en difficulté, d'actions d'aide aux personnes ou aux familles en difficulté de logement ». « L'urgence, la mobilisation d'acteurs très différents, le caractère immédiat des réponses à apporter, sont trois éléments qu'il importait de souligner. »¹

Dans la circulaire de lancement, les orientations de ce premier plan d'urgence sont précisées : distribution aux plus démunis des excédents alimentaires, logement des familles en

¹ Damon J., *La question SDF, ciblage et bricolage*, Thèse de doctorat, Université de Paris IV, 2001, p. 241.

difficulté, amélioration de la situation des chômeurs âgés. Mais les trois principaux axes qui ont effectivement structuré ce plan sont véritablement apparus au moment de son bilan : 23 % des dépenses ont été consacrées à l'accueil et à l'hébergement (7 500 places supplémentaires d'hébergement ont été créées soit dans de nouveaux asiles de nuit, soit dans des centres d'hébergement déjà existant), 20 % à l'aide au logement (maintien dans les lieux, règlement de factures EDF/GDF), et 40 % à l'aide alimentaire.

Quelques expérimentations sont soulignées dans les rapports sur l'exécution du plan, notamment la mise en place d'un dispositif « d'appels d'urgence » créé dans un département par les services des télécommunications², ou la création d'une première « banque alimentaire » afin de distribuer des surplus pour « venir en aide à tous ceux qui ont faim »³.

« Au-delà des satisfecits de l'administration sur ses capacités de mobilisation, il apparaît dans les conclusions du bilan du programme une critique de l'« incohérence » des actions qui ont été « mal coordonnées ». Les acteurs de ce plan soulignent les difficultés à repérer les personnes qui peuvent en être bénéficiaires et à évaluer les besoins. Ils souhaitent « mieux connaître la population ». Il est fait état dans de nombreux départements, de débats, voire de conflits, entre les bénévoles et les travailleurs sociaux sur leur place respective dans ces actions. Ces derniers insistent sur l'inefficacité des aides ponctuelles. »⁴

Les plans suivants

Le premier plan « d'actions contre la pauvreté et la précarité », appuyé sur le chapitre budgétaire 47.21, a été suivi tous les ans par de nouveaux programmes appelés plans « pauvreté-précarité », « plans hivernaux », « plans d'urgence », ou même « campagnes hivernales ».

La troisième campagne « pauvreté précarité » reprendra la plupart des objectifs et des modes de fonctionnement précédents, sans bouleversement. Le programme innove toutefois en séparant les réponses aux besoins élémentaires et immédiats (accueil et hébergement d'urgence, aide alimentaire), des réponses préventives (aides liées au logement, programme d'insertion sociale et professionnelle). En séparant la réponse aux problèmes jugés pressants des réponses plus structurelles, ce plan segmente les interventions en actions « d'urgence », et en actions « d'insertion ». Cette segmentation entre deux niveaux d'intervention ne s'est jamais démentie depuis.

« En janvier 1987 une vague de froid provoque, comme en janvier 1985, la mort de plusieurs personnes sans-abri (on ne parle pas encore beaucoup de « SDF ») et, partant, une couverture médiatique assez importante des opérations. Les fonctionnaires, les journalistes,

² Cette première expérience d'une ligne téléphonique d'urgence pour les personnes en situations de précarité préfigure le numéro d'urgence spécifique, le 115, créé au milieu des années quatre-vingt-dix (transformation du numéro vert « accueil sans abri », créé en 1995, en numéro d'urgence à trois chiffres, le 26 septembre 1997) et inscrit aujourd'hui dans chaque cabine téléphonique.

³ Pour sa première année de fonctionnement la banque alimentaire a collecté 700 tonnes de nourriture. En 1996 ce sont 41 000 tonnes de denrées qui ont été distribuées aux 3 600 associations qui viennent s'y approvisionner. Par le biais des 71 banques alimentaires réunies au sein de la Fédération française des banques alimentaires, ce sont 82 millions de repas qui ont été servis en 1996. Cf. *Le Figaro* (17/10/97). En 2006, les 79 banques alimentaires ont distribué 71700 tonnes de denrées, équivalant à 201 millions d'euros, à 4890 associations et organismes sociaux. Ainsi tout au long de l'année, environ 760 000 personnes ont pu bénéficier de cette aide alimentaire représentant l'équivalent de 143 millions de repas.

⁴ Damon J., *op. cit.*, p. 243.

les associations se concentrent de plus en plus sur ces personnes qui n'étaient, à l'origine, qu'une cible parmi d'autres de ces programmes. »⁵

« Le programme 87/88, encore une fois, ne diffère pas radicalement des précédents. Il est toutefois indiqué dans la circulaire du 23 octobre 1987 **qu'on ne doit plus parler de campagne car ces plans d'actions perdent progressivement leur caractère saisonnier, pour devenir des programmes permanents**. Ce quatrième plan se concentre de manière plus marquée encore sur les actions dites « d'urgence ». En effet les actions entreprises dans le domaine du logement sont désormais conduites tout au long de l'année. Le chapitre budgétaire 47.21 est utilisé, annuellement, pour le maintien des personnes dans les lieux. Il permet de financer des outils spécifiques qui se généralisent progressivement dans tous les départements : les Fonds d'Aide aux Impayés de Loyers (FAIL) et les Fonds d'Aide au Logement et de Garantie (FARG), mis en place pendant les campagnes précédentes et qui seront fusionnés dans les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) dans la loi du 31 mai 90 relative au droit au logement (dite loi « Besson »). »⁶

La mise en place en décembre 1988 du revenu minimum d'insertion (RMI) qui, parmi d'autres sources, puise dans les expériences et enseignements des campagnes d'urgence précédentes⁷, ne bouleverse pas le schéma général du programme d'actions de lutte contre la pauvreté et la précarité qui s'organise et se met en œuvre comme les années précédentes.

L'institutionnalisation des plans hiver : une différenciation des actions envers les personnes sans abri

« Ces premiers plans d'urgence ont permis d'entériner une modalité de la prise en charge des SDF : l'action d'urgence pendant l'hiver. A partir du programme 89/90 l'inflexion des programmes va se poursuivre, en se concentrant toujours plus nettement sur les sans-abri. L'objectif de ces programmes n'est plus de lutter globalement contre la pauvreté. Des dispositifs institutionnels beaucoup plus larges se voient assigner ce rôle : le RMI et les mesures permettant d'assurer le droit au logement notamment. La création du RMI devait même permettre de faire disparaître les programmes d'actions hivernaux. La circulaire du 10 novembre 1989 invite à une révision des actions et des modalités de leur mise en œuvre, considérant qu'ils s'insèrent désormais dans un ensemble plus large chargé de lutter contre l'exclusion. Les crédits qui y sont spécifiquement affectés par l'État sont réduits. Toutefois la masse financière consacrée spécialement aux SDF ne fait qu'augmenter. »⁸

« Les plans hivernaux se sont de plus en plus concentrés sur l'accueil et l'hébergement d'urgence des personnes SDF, tandis que se développaient, en plus de ces programmes d'action et dans une certaine mesure grâce à eux, des politiques toujours plus élaborées et plus complètes de lutte contre l'indigence, la précarité et l'exclusion (RMI, droit au logement, Couverture Maladie Universelle⁹, etc.). »¹⁰

⁵ Damon J., *op. cit.*, p. 246.

⁶ Damon J., *op. cit.*, p. 246.

⁷ Le système de compléments locaux de ressources (CLR) mis en place pensant la campagne 1986/1987 présenté comme un dispositif permanent d'insertion et expérimenté dans certains départements, dont l'expérience contribuera par la suite à l'établissement du RMI (voir notamment Belorgey J-M., *La gauche et les pauvres*, Paris, Syros, 1988 et Paugam S., *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1993).

⁸ Damon J., *op. cit.*, p. 247.

⁹ Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

¹⁰ Damon J., *op. cit.*, p. 352.

L'accueil et l'hébergement d'urgence des sans-abri sont donc devenus les composantes prédominantes de ces plans hiver. Depuis, les gouvernements ont tous cherché à banaliser ces plans en indiquant que les réponses aux problèmes des sans-abri fonctionnaient, pour la plupart, toute l'année. Néanmoins, il convient de souligner la saisonnalité des ouvertures comme l'illustre l'exemple de La Mie de Pain à Paris. Le caractère hivernal de la prise en charge s'est institutionnalisé et, graduellement, ces actions se sont toujours plus tournées vers l'accueil, l'hébergement et le logement. Dans les récentes circulaires, dont l'objet se limite explicitement au thème « accueil et hébergement d'urgence », il est précisé que ces plans doivent fonctionner toute l'année, avec un dispositif supplémentaire en hiver pour « faire face aux périodes de grand froid ». Ainsi, la dernière circulaire hivernale¹¹ prévoit que « des capacités supplémentaires d'hébergement d'urgence soient mobilisées en fonction de la gravité des conditions météorologiques de telle sorte que toutes les personnes qui le souhaitent bénéficient d'un accueil et d'un hébergement quelle que soit leur situation administrative. Ce recours hivernal à l'hébergement, par des personnes qui ne fréquentent pas le dispositif le reste de l'année, doit être mis à profit – au-delà de la simple mise à l'abri – pour entamer avec elles un processus de prise en charge adaptée. »

Les plans hiver traduisent également une partie des évolutions de l'action publique à l'égard des sans-abri. En effet, la compassion hivernale de l'opinion publique pour les personnes à la rue a progressivement conduit à une conception humanitaire de cette question, appelant une prise en charge étatique saisonnière et professionnalisée. Cette évolution peut s'interpréter comme le transfert des outils des plans de sécurité sanitaire et civile au domaine de l'action sociale. Le Plan d'urgence hivernale relèverait d'une technicisation de la lutte contre l'exclusion¹².

« La diversité des parcours des personnes sans domicile devrait conduire à adapter les prises en charge à la variété des situations. Or, les plans d'action gouvernementaux qui se succèdent de 2001 à 2004 n'apportent pas véritablement de solutions autres que la création de places d'hébergement ou en maisons-relais.

En 2001, le programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se traduit par la création de 500 places de CHRS et le renforcement des programmes d'accès aux soins. Celui de mars 2003 [...] prévoit le développement de logements adaptés pour les personnes ayant fréquenté de façon répétée les structures d'hébergement, mais il ne pousse pas au-delà la logique d'adaptation à la diversité des situations. Le plan national de cohésion sociale du 30 juin 2004 vise à « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence », mais ce sont plutôt les difficultés de logement qui produisent une crise des dispositifs d'hébergement. »¹³. En ce qui concerne l'accueil et l'hébergement d'urgence, ce plan avait pour objectif d'atteindre une offre d'hébergement de 100 000 places en 2007 notamment par la création de 4 000 places en maison-relais, de 4 000 places de centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et 1 800 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a, avec son approche globale sur les différentes facettes de l'exclusion, notamment instauré un

¹¹ Circulaire DGAS/1A/LCE/2007 n° 377 du 19 octobre 2007 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion - période hivernale 2007-2008.

¹² Schwartz A., *Le Plan d'urgence hivernale. L'échec d'un pilotage automatique*, Observatoire du Samusocial de Paris, novembre 2007 ; Schwartz A., « Le Plan d'urgence hivernale. La prise en charge des sans-abri entre technicisation de l'action publique et mobilisation collective », mémoire de M2, IEP de Paris, 2007.

¹³ *Les personnes sans domicile*, Cour des comptes, rapport public thématique, 2007, p. 41.

« 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. »¹⁴. Ce dispositif¹⁵ a été confirmé par la loi du 2 janvier 2002¹⁶. « L'objet de ce dispositif est centré sur un accompagnement individuel. La prise en charge des personnes qui se sont retrouvées sous les tentes dans le cadre du mouvement initié par les « enfants de Don Quichotte » a montré l'importance de cet accompagnement individuel et le besoin de disposer de personnels et de structures ayant les compétences professionnelles et humaines pour pouvoir effectuer ce travail. »¹⁷

Le plan triennal et le PARSA

Le plan triennal du printemps 2006, qui vient notamment en réaction à la distribution de plus de 300 tentes à des sans-domicile à Paris par Médecins du Monde, se veut une inflexion, mais reste malgré tout dans une annonce « classique » de création de places.

En juillet 2006, Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité demande à la présidente de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, Agnès de Fleurieu, assistée du docteur Laurent Chambaud, membre de IGAS, d'effectuer une mission de courte durée destinée à établir les conditions qui permettraient de parvenir à un enlèvement ou à un non-remplacement des tentes estimées au nombre de 500 dans la ville de Paris et abritant des personnes n'ayant pu accéder à une autre forme d'hébergement. A la suite des propositions de mesures énoncées dans ce rapport, le Gouvernement décide de poursuivre la démarche qualitative amorcée par le plan triennal pour l'hébergement d'urgence et d'insertion en diversifiant l'offre, notamment par la création d'un nouvel échelon dans le dispositif d'hébergement des personnes sans-abri : l'hébergement de stabilisation. L'hébergement de stabilisation se situe entre le dispositif d'hébergement d'urgence de nuit et les CHRS. 1100 places ont donc été ouvertes en Île-de-France 24h/24h avec un accompagnement social adapté.

A la suite des campements de sans-abri organisés par les « Enfants de Don Quichotte » au bord du canal Saint-Martin, le « plan d'action renforcé pour les sans-abri » (PARSA) est annoncé le 8 janvier 2007 et vise à construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement.

Le plan triennal

« Le plan triennal d'action annoncé le 10 avril 2006 marque une inflexion par rapport aux plans précédents : il s'engage notamment à pérenniser des places dont l'ouverture était jusque-là limitée à la période hivernale, ainsi qu'à permettre aux titulaires d'un contrat de travail accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence d'accéder plus rapidement à un logement ; pour accueillir les personnes âgées sans domicile fixe, il prévoit d'adapter les pensions de famille. »¹⁸

¹⁴ Article 157, alinéa III.

¹⁵ Voir « Fiche 7 : Les dispositifs existant concernant la chaîne allant de la rue au logement ».

¹⁶ Code de l'action sociale et des familles, article L.345-2.

¹⁷ Chambaud L., « La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri », *rapport IGAS*, 2007, p. 35.

¹⁸ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 41.

Les objectifs du plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence annoncé en avril 2006 et formalisé le 12 mai 2006 dans le cadre du Comité interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE) étaient :

- La **pérennisation des capacités du niveau 1 du plan hivernal** (à l'hiver 2005/2006, le niveau 1 du plan hivernal correspondait à 5000 places ouvertes du 1^{er} novembre au 31 mars). Cette pérennisation visait à répondre à la demande exprimée et à la demande latente (squats, opérations d'expulsions) qui s'exprime tout au long de l'année (les capacités exceptionnelles d'accueil temporaire hivernal - niveaux 2 et 3 du plan hiver - restant quant à elles nécessaires pour faire face en période de grand froid aux besoins d'accueil du public en cette période). Le plan prévoyait la pérennisation de 500 places en 2006, 2000 en 2007, 2000 en 2008 et 500 en 2009.
L'objectif fixé par le Plan triennal a été atteint et quelque peu dépassé puisqu'au 31 août 2007 on observe que 2 821¹⁹ places hivernales ont été maintenues ;
- Des mesures d'**humanisation des centres** : élargir les horaires d'ouverture des centres d'hébergement de nuit afin de mieux les articuler avec les dispositifs de jour ; promouvoir une prise en charge en continu sur le week-end ; favoriser l'accueil en chambre individuelle ou à quelques lits.
Au 31 août 2007, 9000 places d'hébergement d'urgence fonctionnaient 24h/24. Les centres, qui continuent à ne pas fonctionner en continu, fonctionnent désormais sur des amplitudes d'ouverture horaire plus importantes ;
- Un **renforcement des moyens du premier accueil** (la « veille sociale ») : ouverture élargie de certains accueils de jour, notamment le week-end ; fonctionnement à l'année de certaines équipes mobiles qui ne fonctionnent actuellement qu'en hiver ; plus grande efficacité des « 115 » par l'augmentation du nombre de permanenciers et des moyens des plateaux techniques de téléphonie ;
- Une **redéfinition des modes d'accueil** : sur la base du constat que l'offre d'hébergement d'urgence de courte durée ne correspondait pas aux besoins de la majorité du public accueilli, le Plan triennal prévoyait une expérimentation consacrée à l'accueil durable des « grands exclus » (300 places) ;
- La **transformation de 3 000 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS sur trois ans**, à la fois dans une optique de prise en charge plus durable et plus complète des personnes et dans une optique statutaire. La reconnaissance de la qualité de CHRS vise à doter les structures d'hébergement concernées d'un véritable statut (financement pérennisé ; exigences et garanties de qualité ; cadre budgétaire et comptable ; intégration dans les systèmes de remontée d'informations,...) ;
- La **diversification des solutions de sortie pour recréer les conditions d'une fluidité dans l'hébergement**. A côté du renforcement des maisons-relais, diverses formules de logement temporaire (résidences sociales, résidences hôtelières à vocation sociale) peuvent contribuer à diversifier les solutions de sortie de l'hébergement. Le plan triennal prévoyait la création de 3 000 places financées au titre de l'Allocation de Logement Temporaire (ALT).

¹⁹ Les éléments chiffrés ont été fournis par la DGAS.

Le PARSA

Outre les solutions immédiates apportées (une cinquantaine de relogements, des possibilités d'hébergement supplémentaire et l'expérimentation d'un village de bungalows), le « plan d'action renforcé pour les sans-abri » (PARSA) annoncé le 8 janvier 2007 à la suite des campements de sans-abri organisés par les « Enfants de Don Quichotte » a repris et amplifié des mesures du plan triennal afin de construire un dispositif nouveau composé de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement afin de permettre de répondre à toute demande d'hébergement de façon adaptée. Le PARSA prévoit :

- Une **évolution radicale du dispositif d'hébergement** avec le maintien de seulement 3 000 places d'hébergement d'urgence en collectif et la transformation des 10 500 autres places d'hébergement d'urgence.
Ainsi, 6 100 places d'hébergement d'urgence²⁰ doivent être transformées en places de stabilisation, soit un mode d'hébergement d'une durée suffisante pour assurer la recherche et la mise en œuvre de solutions pérennes. A la date du 31 août 2007, 4003²¹ places d'hébergement d'urgence avaient été transformées en places de stabilisation et 1468 ouvertures supplémentaires étaient programmées d'ici à la fin de l'année.
4500 (au lieu de 3000 prévues par le plan triennal) places d'hébergement d'urgence passeront sous le statut CHRS. 2 585 places ont été effectivement transformées au 31 août, 1367 ouvertures supplémentaires étaient programmées d'ici la fin de l'année ;
- Une programmation de **9000 places supplémentaires de maisons-relais** pour atteindre l'objectif total de 12 000 places. 425 étaient mises en service au 31 août 2007 ;
- Plusieurs **mesures destinées à aider spécifiquement les personnes en CHRS à accéder au logement** en complément de l'effort engagé sur l'extension de l'ALT. Outre l'objectif d'une création renforcée de logements très sociaux (l'objectif initial de 63 000 logements en PLAI et PLUS étant porté à 80 000 pour 2007) et la mise en place de la garantie des risques locatifs, le PARSA a programmé la réservation prioritaire essentiellement pour des sortants de CHRS de 3000 logements sociaux au titre du 1 % logement, de 4000 logements dans le parc privé conventionné et de 1600 logements dans le programme nouveau de Logirelais (résidences hôtelières à vocation sociale).

L'impact de ces deux plans récents n'a, pour l'instant, pas été évalué.

²⁰ Dont 1 100 déjà transformées en Île-de-France.

²¹ Les éléments chiffrés ont été fournis par la DGAS.