



Fiche n°7 :

Les dispositifs existant concernant la chaîne allant de la rue au logement

Résumé : *Afin de lutter contre l'exclusion des personnes sans domicile, il existe différents dispositifs qui enchaînent successivement l'accueil et l'hébergement d'urgence, l'orientation vers un hébergement associé à un accompagnement social, enfin l'accès à un logement. Dans un rapport public thématique de mars 2007 sur les personnes sans domicile¹, la Cour des Comptes note que « ces dispositifs reposent sur une logique de continuité mais ne peut que constater la distance entre cette politique et sa mise en œuvre. La situation actuelle reflète les blocages des divers dispositifs : en amont, l'hébergement d'urgence est engorgé alors qu'en aval le logement social ne permet pas de répondre à la demande particulière des personnes sans domicile. » Néanmoins, la combinaison du plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA), annoncé le 8 janvier 2007, et de la loi DALO du 5 mars 2007 apporte des changements importants² dans la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile.³ De plus, depuis quelques années sont créées des structures nouvelles dont l'intérêt et l'utilité sur des publics spécifiques méritent d'être évalués.*

Une typologie des dispositifs

Le référentiel « accueil, hébergement, insertion »

Le développement des dispositifs d'aide aux personnes sans domicile durant les vingt dernières années a conduit la direction générale de l'action sociale (DGAS) à diffuser début 2005 un « référentiel national des prestations du dispositif accueil, hébergement, insertion » qui insiste sur la continuité des dispositifs destinés à l'insertion.

La multiplicité des appellations, la diversité des pratiques locales dans leur mise en œuvre nécessitant un travail de clarification des différentes prestations, comme l'a souligné le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son 10^{ème} rapport, l'élaboration de ce référentiel a visé à « clarifier les missions du dispositif et mieux préciser l'offre de services proposée. »⁴

Distinguant les prestations de premier accueil et les prestations d'insertion, le référentiel « accueil, hébergement, insertion » définit dans chaque cas des moyens d'action et des modalités d'intervention.

¹ *Les personnes sans domicile*, Cour des comptes, rapport public thématique, 2007.

² Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO).

³ Voir la « Fiche 8 : Actualisation du dispositif législatif et réglementaire concernant « l'hébergement d'urgence » à la suite du PARSA et de la loi DALO ».

⁴ *Référentiel national Accueil, hébergement, insertion*, Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, mars 2005.

Tableau 1 :
Les dispositifs de prise en charge et d'hébergement des personnes sans domicile

	Dispositif	Mission/prestation	Financements
Premier accueil et hébergement d'urgence	115 : numéro téléphonique d'accueil et d'aide aux personnes sans-abri	Accueil, écoute, information. Centralisation de l'information sur les capacités d'hébergement disponibles	Subvention (le plus fréquemment) ou dotation globale de financement (structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement)
	Services d'accueil et d'orientation	Accueil inconditionnel, parfois guichet unique départemental	
	Équipes mobiles	Aller vers les personnes les plus désocialisées ; « Samu social »	
	Accueils de jour	Espace en libre accès, accueil inconditionnel	
	Hébergement d'urgence	Répondre à une nécessité de mise à l'abri immédiate	
Hébergement d'insertion	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	Stabilisation, orientation, accès à la vie autonome (vie sociale, emploi, hébergement)	Dotation globale de financement (structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement)

Source : Cour des comptes, op. cit., p. 145, d'après le référentiel national « accueil, hébergement, insertion »

La distinction entre l'hébergement et le logement

Une participation aux frais d'hébergement peut être demandée à l'occupant, fixée en fonction des ressources mais les aides personnelles au logement sont rarement mobilisées ; la personne hébergée n'a pas droit non plus au maintien dans les lieux.

« Dans le logement en revanche, les occupants ont un titre d'occupation (bail, contrat de résidence) [...] ; ils paient un loyer ou une redevance et bénéficient des aides personnelles au logement.

Les limites juridiques entre hébergement et logement ne coïncident pas avec les frontières des dispositifs : en dépit de leur dénomination de « centres d'hébergement », certains CHRS offrent des logements aux bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils accueillent ; à l'inverse des structures qui disposent de l'habilitation à l'aide sociale à l'hébergement n'offrent ni logement ni hébergement, tels certains accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, ou services téléphoniques départementaux du 115. Enfin, l'hébergement n'est pas limité à des structures bénéficiant de financements publics telles que les CHRS : les

personnes hébergées peuvent l'être par la famille, des amis ou des tiers sans qu'il s'agisse d'un choix. »⁵

Les dispositifs des parcours résidentiels

Il est difficile de définir un parcours résidentiel normé. En effet, la progression résidentielle, de l'hébergement à un logement définitif, n'est pas forcément linéaire.

Néanmoins, il semble possible de distinguer quatre moments d'un parcours résidentiel :

- l'hébergement d'urgence : c'est une réponse immédiate et de courte durée. Il s'agit d'inscrire la personne dans un réseau ;
- l'hébergement d'insertion et/ou temporaire : il se situe dans un contexte de transition. Il s'agit de mettre en œuvre un accompagnement social adapté, intensif afin de (re)mobiliser la personne et de l'inscrire dans un parcours ;
- le logement d'insertion et/ou temporaire : il met en œuvre un accompagnement social qui permet à la personne de consolider des acquis liés à l'usage de l'habitat. La dynamique d'insertion est largement engagée. C'est une étape qui correspond à la poursuite d'apprentissages avant l'accès au logement autonome ;
- le logement ordinaire : l'accompagnement social est encore possible. Il met en œuvre une aide à l'appropriation.

Tableau 2 : Les différents dispositifs des parcours résidentiels

Dispositifs	Financement du fonctionnement (imputation budgétaire)
Hébergement d'urgence Accueil de jour Hôtels tous publics Hôtels demandeurs d'asile Centres d'hébergement d'urgence	Solidarité 46-81-20 puis programme 177 ⁶ Solidarité 46-81-20 puis programme 177 Logement 45-60-20 (ALT) puis Solidarité programme 177 Solidarité 46-81-60 puis programme 303 ⁷ Solidarité 46-81-20 puis programme 177 Logement 45-60-20 (ALT) puis Solidarité programme 177
Hébergement d'insertion CHRS CADA et centres provisoires d'hébergement Hôtel social	Solidarité 46-81-30 puis programme 177 Solidarité 46-81-60 puis programme 303 Logement 45-60-20 (ALT), Solidarité 46-81-20 puis programme 177
Logement adapté Résidence sociale Maison-relais Sous-location, bail glissant	Solidarité 46-81-20 (AGLS ⁸) puis programme 177 Solidarité 46-81-20 puis programme 177 (couple d'hôtes) Logement FSL ⁹ ; AML ¹⁰ puis décentralisation

⁵ Cour des Comptes, *op. cit.*, p.47.

⁶ Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables.

⁷ Immigration et asile.

⁸ Aide à la gestion locative sociale.

⁹ Fonds de solidarité logement.

La veille sociale

La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a donné une base légale au dispositif de veille sociale « mis en place à l'initiative du représentant de l'État dans le département », et 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. »¹¹

Si la loi du 29 juillet 1998 retient le terme de « veille sociale », on trouve aussi dans les circulaires celui d'« urgence sociale » et, dans le référentiel « accueil, hébergement, insertion », celui de « prestations de premier accueil » (veille sociale et hébergement d'urgence).

La veille sociale regroupe les Services d'accueil et d'orientation (SAO), les 115, les équipes mobiles de type SAMU social et les Accueils de jour pour les personnes sans domicile. La veille sociale permet de réaliser le premier contact et le premier accueil des personnes sans abri, de leur apporter des aides matérielles (douche, vestiaire, restauration,...) et une orientation vers un hébergement.

Tableau 3 : Les dispositifs de veille sociale

	Nombre de services	Nombre de départements ou les services sont présents	Effectif salarié (ETP) (y compris emplois aidés) moyen par service
Les SAO	109	65	3,24
Le 115	115	99	4,04
Les équipes mobiles	139	80	2,39
Les accueils de jour	311	86	3,96

Source : DGAS, enquête réalisée en 2006 (données 2005)

Les services d'accueil et d'orientation (SAO)

Ils accueillent les personnes en grande difficulté, réalisent une première évaluation de leur situation et les orientent vers les services compétents.

Ces structures jouent un rôle de service social pour le public sans domicile. Ils offrent un accueil en direct qui facilite l'évaluation des besoins, permet l'offre d'une aide immédiate (alimentation, vestiaire, aide au transport) et une aide à l'accès aux droits. Ils assurent les prestations suivantes :

¹⁰ Aide à la médiation locative.

¹¹ Art L.345-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

- lieu d'accueil d'évaluation de la situation individuelle, mise en relais avec les institutions ;
- lieu d'observation des besoins des publics ;
- lieu de concertation entre les partenaires.

Le 115 ou le service d'accueil téléphonique pour l'hébergement d'urgence

Le 115 est un numéro d'appel téléphonique gratuit pour les sans-abri fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'appel aboutit au service 115 départemental. Si la personne le souhaite, l'accueil peut être anonyme. Les écoutants du 115 répondent aux personnes sans domicile pour les informer, les orienter et leur rechercher un hébergement.

L'efficacité du 115 a été critiquée par la Cour pour des motifs propres à leur organisation et à leurs moyens : taux d'appel décrochés¹² insuffisants ou encore la difficulté inhérente à gérer une insuffisance de places, notamment à Paris. Avec près de la moitié du nombre total des appels adressés au 115, Paris occupe une place à part : en 2006, le SAMU social de Paris qui gère le 115 a répondu à près de 305 000 appels¹³. Dans le cadre de conventions triennales avec la DGAS, la FNARS gère un « Observatoire du 115 ».

Les SAMU sociaux et les équipes mobiles

La vocation des équipes mobiles d'aide (EMA) ou SAMU sociaux est d'aller, sur le terrain, à la rencontre des personnes les plus désocialisées. Au cours de leurs tournées, les équipes mobiles assurent une première fonction de repérage, de prise de contact et d'écoute de ces personnes. Elles peuvent les conduire vers un centre d'hébergement d'urgence, un lieu d'accueil de jour ou de nuit voire si besoin vers les services d'urgence des hôpitaux.

Si l'instauration d'une relation avec « ceux qui ne demandent plus rien » est considérée comme l'aspect positif du travail réalisé par les SAMU sociaux, plusieurs critiques apparaissent¹⁴. Ces critiques remettent en cause l'ambition initiale du Samu social, qui, s'inspirant à la fois de la médecine d'urgence et de savoir-faire humanitaire, tentait de se démarquer aussi bien du courant caritatif et amateur, que de solutions répressives à la marginalité (dont la BAPSA ancienne formule). Le Samu social est quelquefois accusé d'exercer une simple fonction de ramassage des sans-abri, d'être « un lieu de gestion pure de l'exclusion, en entendant par gestion l'unique souci de faire disparaître, non pas le problème mais la visibilité du problème »¹⁵. Pierre A. Vidal-Naquet parle de « mobilité résidentielle forcée » des sans-abri¹⁶. Patrick Declerck dénonce le détournement de l'usage des EMA en véritables « taxis », « dispositifs de transport vers les CHU des personnes à la rue »¹⁷.

Les lieux d'accueil de jour

¹² Ratio entre les appels décrochés (qui regroupent ceux qui sont pris par un écoutant et ceux qui sont acheminés sur un répondeur automatique) et les appels composés (ceux qui sont enregistrés par l'opérateur de téléphonie).

¹³ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴ Voir notamment Rullac S., *L'urgence de la misère : SDF et samu social*, Les quatre chemins, Paris, 2004 / *Les Bons Samaritains : avec les équipes mobiles du samu social de Paris*, Editions du Labo EMC Paris, 2003.

¹⁵ Sassier M., 2000, « L'exclusion n'existe pas, je l'ai rencontrée », in Karsz S. (dir.), *L'exclusion : définir pour en finir*, Paris, Dunod, pp. 61-80, p. 77.

¹⁶ Vidal-Naquet P. A., *Hors les murs, l'action sanitaire et sociale foraine auprès des publics marginalisés*, rapport remis au Plan urbain et à la DASS du ministère des Affaires sociales, 1995.

¹⁷ Declerck P., *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*, Plon, Terre Humaine, Paris, 2001, p. 343.

Les accueils de jour, parfois nommés « Espaces Solidarité Insertion » sont des lieux auxquels les personnes sans domicile peuvent accéder librement pendant les heures d'ouverture et où elles trouvent divers services (aide alimentaire, hygiène corporelle, blanchisserie, domiciliation, courrier). Ils ont pour objectifs d'orienter et de prévenir la marginalisation, en particulier des plus jeunes.

L'hébergement d'urgence

L'hébergement d'urgence constitue en principe une solution de dépannage de courte durée pour les personnes sans domicile avant l'accès, si elles en ont besoin, à un hébergement d'insertion, et au logement. L'hébergement d'urgence répond, d'après le référentiel national « accueil, hébergement, insertion » à une nécessité de mise à l'abri immédiate. Il devrait se caractériser par une durée d'hébergement courte puisque les personnes devraient être ensuite orientées au plus vite vers des modes de prise en charge adaptés. La réalité observée s'écarte sensiblement de cette doctrine.

Tableau 4 : Les dispositifs d'hébergement d'urgence

Dispositifs	Nombre de places
Les Centres d'hébergement d'urgence	14 700
Les hôtels	9 000
Total	23 700

Source : Projet de loi de finances pour 2008, Programme 177, projet annuel de performances, données au 30 juin 2007

Les données¹⁸ ci-dessus ne prennent pas en compte, pour l'hébergement d'urgence :

- Les capacités dédiées aux demandeurs d'asile ;
- Les capacités supplémentaires dégagées pendant l'hiver ;
- les places de CHRS affectées à l'hébergement d'urgence et habilitées à l'aide sociale à l'hébergement (la DGAS les chiffre à plus de 3 000 en 2005) ;
- les possibilités d'hébergement d'urgence dégagées par les DDASS dans des structures très diverses : dans des logements mis à disposition dans le cadre de l'aide au logement temporaire (ALT), dans des foyers de travailleurs migrants ou des résidences sociales.

Pour la Cour des comptes, « le recensement des capacités d'hébergement d'urgence comporte des lacunes et des imprécisions qu'il paraîtrait souhaitable de combler. »¹⁹

Il est également nécessaire de souligner que « les définitions de chaque type de structures ne sont pas stabilisées dans le temps et peuvent prêter à confusion²⁰. Cette imprécision est particulièrement nette concernant les structures dédiées à l'urgence, puisque

¹⁸ Ce nombre de places évolue régulièrement en fonction de l'avancement de la mise en œuvre du plan triennal et du PARSA : voir « Fiche 6 : La construction et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile. Revue des plans et programmes annoncés. »

¹⁹ *op. cit.*, p.81.

²⁰ Ainsi, à titre d'exemples, comment comptabiliser des places d'urgence éclatées au sein d'un CHRS ? Sur quelle base inscrire des structures expérimentales d'auto-organisation développées dans certaines villes par des anciens SDF ? L'imprécision des définitions se répète à chaque introduction de termes nouveaux, comme pour les places de stabilisation introduites en août 2006.

aucune définition de ce que recouvre un hébergement d'urgence n'est donnée, alors qu'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri est requis²¹. »²²

Encadré n°1 : Les dispositifs d'hébergement d'urgence

*Les centres d'hébergement d'urgence*²³.

La mission des centres d'hébergement d'urgence (CHU) est d'accueillir les personnes sans domicile pour une courte durée, pendant laquelle ces personnes seront aidées dans leurs démarches d'accès aux droits, selon l'évaluation de leur situation, et orientées vers une structure d'insertion adaptée.

Les hôtels

Ces dernières années, l'État a eu recours de plus en plus massivement (9 300 places fin 2006 contre 2 500 en 2002²⁴), surtout dans l'agglomération parisienne (plus de 75% des places), à des nuitées d'hôtels pour faire face aux besoins d'hébergement d'urgence de personnes vulnérables, notamment des familles comportant de jeunes enfants.

L'hébergement supplémentaire pendant l'hiver

Les capacités additionnelles nécessaires sont dégagées principalement par l'ouverture la nuit des accueils « de jour », et par des places dans des casernes, des locaux hospitaliers désaffectés ou des gymnases mis à disposition par des ministères, des collectivités territoriales ou des associations. Durant l'hiver 2005-2006, 8 700 à 10 700 places ont été mobilisées selon la rigueur de la température, en plus des places permanentes du dispositif d'hébergement d'urgence.

Encadré n°2 : Le dispositif d'accueil et d'hébergement spécifique aux demandeurs d'asile

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile comprend trois types de structures :

- les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**²⁵ ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement administratif et social des résidents pendant la période d'instruction de leur demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Commission de recours des réfugiés (CRR). 19 641 places²⁶ étaient disponibles fin 2006 dans les CADA contre 5 282 au 1^{er} janvier 2001 ;
- les **places d'urgence pour demandeurs d'asile** : un dispositif d'accueil d'urgence spécifique a été mis en place pour faire face à l'arrivée importante de demandeurs d'asile au cours de ces dernières années. Ces places d'hébergement sont réparties dans des foyers de travailleurs migrants, des structures collectives ou des chambres d'hôtel ;
- les **centres provisoires d'hébergement (CPH)** sont destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle en France. Il existe 28 CPH disposant de 1 083²⁷ places.

²¹ Article 21 de la loi no 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. Cet article n'a jamais été appliqué. Il est à noter que la loi du 5 mars 2007, qui vient modifier et compléter cet article ne lève pas l'ambiguïté sur la définition des places d'urgence.

²² Chambaud L., *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, rapport IGAS, 2007, p. 22.

²³ Le PARSA et la loi DALO modifient de manière significative le fonctionnement des CHUI : voir « Fiche 8 : Actualisation du dispositif législatif et réglementaire concernant « l'hébergement d'urgence » à la suite du PARSA et de la loi DALO ».

²⁴ Source : DGAS.

²⁵ régis par les articles L. 348-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF).

²⁶ Projet de loi de finances pour 2008, *Programme 303, projet annuel de performances*.

²⁷ Ibid.

Des dispositifs engorgés

Malgré l'augmentation des capacités (notamment, 14 700 places en CHU en juin 2007 contre 9 500 en 2002), les structures d'hébergement d'urgence sont saturées. La saturation résulte, en amont, de la pression de la demande et, en aval, de la difficulté d'accès à des dispositifs adaptés, notamment à l'hébergement d'insertion.

« Les durées moyennes de séjour sont couramment de 1 à 2 mois dans les centres d'hébergement d'urgence hors Paris. Mais elles sont très variables suivant les centres, parfois de quelques jours, ailleurs de plus trois mois. Les durées brèves s'observent habituellement dans les centres accueillant des personnes isolées, tandis que de longues durées de séjour sont constatées pour ceux qui hébergent des familles. De plus, l'analyse des sorties des centres montre qu'une partie non négligeable des personnes passent d'un hébergement d'urgence à un autre. »²⁸

L'aide apportée par ce parc de places d'hôtel, à des familles qui seraient sinon à la rue, est considérable mais ce mode d'hébergement est coûteux et les conditions d'accueil dans ces hôtels ne sont pas satisfaisantes tant en termes de conditions matérielles qu'en terme de possibilité d'accompagnement social.

Les places supplémentaires mobilisées selon l'hiver ne sont qu'une solution temporaire à cet engorgement. « Comme le souligne la DGAS, le caractère saisonnier de la prise en charge est contradictoire avec les besoins de stabilisation des personnes et de recherche de solutions pérennes. De fait, la gestion de la sortie des « plans hiver » est particulièrement difficile pour les associations : le centre d'hébergement d'urgence de la Mie de pain, le plus grand refuge de Paris, ferme ainsi 442 lits réservés aux hommes. Avec les périodes de canicule, apparaissent aujourd'hui des plans d'urgence pour la période estivale, ce qui pose à terme la question de la continuité de l'intervention. »²⁹

Des dispositifs non adaptés aux besoins d'une majorité des publics accueillis

Dans les structures d'urgence, il apparaît que la majorité des personnes présentes ne relèvent pas de la mise à l'abri temporaire que visent ces structures.

Se pose notamment « le problème des étrangers en situation irrégulière, qui, fréquemment accompagnés d'une famille, font l'objet de prises en charge à long terme dans les dispositifs d'hébergement d'urgence »³⁰. Ainsi, « environ 7 000 personnes en famille en situation irrégulière (déboutées et sans papiers) sont hébergées, sans perspective de sortie, dans le dispositif d'hébergement d'urgence. »³¹

Mis à part la problématique des demandeurs d'asile non pris en charge dans le dispositif spécifique et des étrangers en situation irrégulière, la mise à l'abri temporaire ne concerne véritablement qu'une seule des trois catégories des publics accueillis dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun selon le rapport des inspections

²⁸ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 85.

²⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, pp. 83-84.

³⁰ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 81.

³¹ D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, IGAS-IGA, 2006.

générales établi dans le cadre de l'audit de modernisation sur les crédits d'hébergement d'urgence³² :

- « Les « publics en situation de rupture récente » relevant effectivement d'un besoin ponctuel de mise à l'abri temporaire, ne constitueraient, selon les estimations de la mission, que **15 à 20 %** de la population accueillie ;

On trouve dans cette catégorie des personnes en rupture familiale ou conjugale récente (jeunes majeurs en errance, femmes battues, femmes enceintes auparavant hébergées par des tiers...), des personnes en rupture économique (familles expulsées nouvellement de leur logement...), ou de nature diverse (sortants de prison, personnes en transit sur le territoire français...). Leur durée de séjour à l'intérieur du dispositif peut être relativement courte, une partie d'entre elles étant ensuite prise en charge, le cas échéant, par des filières spécifiques de type CHRS.

- Les « grands exclus » représenteraient 30 à 50 % des hébergés, mais la stabilisation de leur état nécessite un hébergement durable ;

Parallèlement à « l'urgence de rupture » touchant des personnes brutalement confrontées au risque de se trouver à la rue, le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées³³ évoque « l'urgence installée » des « grands exclus » qui y vivent depuis des mois ou des années.

Les problèmes de santé, mentale et physique, constituent une caractéristique forte de cette catégorie de publics : état dépressif et troubles psychiques pour près d'un tiers d'entre eux, maladies (respiratoires, digestives, cutanées) pour plus de la moitié³⁴. Il faut également mentionner la fréquence des addictions, en particulier à l'alcool et au tabac. Une proportion importante de ces personnes nécessite donc une prise en charge sanitaire.

- Les « travailleurs pauvres » en situation régulière relèvent davantage du logement temporaire et du logement social que de l'hébergement d'urgence. »³⁵

« Comme l'a montré le récent rapport de Xavier Emmanuelli et Bertrand Landrieu (l'Hébergement d'Urgence des travailleurs en situation de précarité en Île-de-France et à Paris, avril 2006), 16 % de la population hébergée dans les centres d'urgence est constituée de travailleurs en situation de précarité. Ces travailleurs sont pour 46 % dans les centres parisiens le reste étant hébergé dans les autres départements d'Île-de-France. Ils représentent par ailleurs environ 3% des personnes hébergées par l'intermédiaire du 115.

Ces personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour accéder à un logement de droit commun mais ne doivent pas durablement relever des dispositifs d'urgence. Elles sont, en effet, en mesure de participer financièrement à leur hébergement dans une structure de type foyer, hôtel ou maison relais qui pourrait bénéficier de l'ALT mais dont l'offre est aujourd'hui insuffisante. »³⁶

³² Ibid.

³³ *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personne en danger*, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 10ème rapport, décembre 2004.

³⁴ *INSEE Première*, 893, avril 2003.

³⁵ D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *op. cit.*, pp. 9-10.

³⁶ De Fleurieu A., Chambaud L., *rapport de la mission effectuée à la demande de Mme Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité*, p. 7.

Une part importante de ces publics se « chronicise » au sein des structures d'urgence. « En région parisienne, il apparaît³⁷ que plus d'un tiers des hébergés [en CHU] le sont depuis un à 6 mois, 11 % de 6 mois à un an, et 9 % depuis plus d'un an. Ces estimations n'intègrent pas les rotations fréquentes des hébergés d'une structure à l'autre : passages de la rue à l'hôtel, de l'hôtel au centre d'hébergement, ou d'un centre d'hébergement à un autre. »³⁸

L'hébergement d'insertion et le logement adapté

Les objectifs du second volet du dispositif d'« accueil, hébergement, insertion » sont de sortir de l'urgence et d'aider les personnes en difficulté à retrouver le chemin de l'emploi, du logement et de la vie sociale. Cela va de l'hébergement d'insertion à la mise à disposition de « logements adaptés ». Les « logements adaptés » sont des formes diverses d'habitat qui bénéficient de financements publics pour fournir un toit à des personnes dont les difficultés pour accéder à un logement ordinaire ou s'y maintenir ne sont pas seulement financières.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)

Encadré n°3 : Le statut juridique des CHRS

Mis en place en 1974 dans le cadre de l'Aide Sociale, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale ont vu leurs missions redéfinies en 1991 et renforcées par la loi de juillet 1998 de lutte contre les exclusions qui substitue le terme de « réinsertion » à celui de « réadaptation ».

Les CHRS définis à l'article L.345-1 du CASF sont des établissements sociaux qui « assurent l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ». Ils accueillent les personnes et les familles, admises à l'aide sociale de l'État, « qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ».

L'hébergement est la première mission des CHRS. Il va de l'asile de nuit pour répondre aux situations d'urgence à un hébergement de plus longue durée, aussi bien dans des structures collectives que dans des appartements individuels où les personnes sont logées dans des conditions proches d'un logement ordinaire. L'hébergement ne constitue qu'un aspect du dispositif : des prestations d'insertion sont enclenchées afin de conduire les personnes accueillies vers la plus grande autonomie personnelle possible.

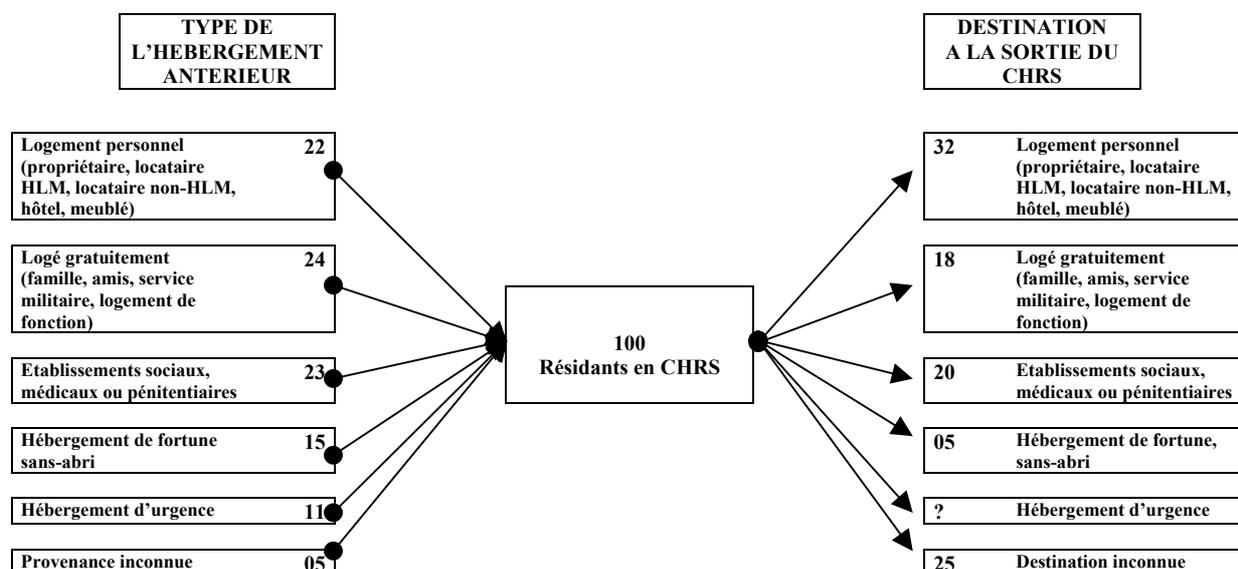
Les CHRS comptaient 33 466 places au 30 juin 2007. En 2005, environ 140 000 personnes ont été accueillies en CHRS. « En 2000, dernière année pour laquelle des données détaillées significatives sont disponibles, ils offraient dans près des trois quarts des cas un hébergement et des prestations d'insertion sociale, mais 10 % proposaient seulement un accueil ou un hébergement en urgence, d'autres disposaient d'un atelier d'adaptation à la vie active (6 %), d'autres enfin fournissaient un accueil de jour et une orientation (6 %), parfois sans hébergement (3,3 %). »³⁹

37 L'enquête « une nuit donnée » qui a été réalisée par la DRASSIF, la FNARS, et la Mipes sur les profils et trajectoires des personnes hébergées en centres d'hébergement d'urgence d'Île-de-France.

³⁸ D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *op. cit.*, pp. 11-12.

³⁹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 98.

Tableau 5 :
Les entrées/sorties dans les CHRS en fonction des types de logement et d'hébergement



Source : Damon J., *La question SDF, ciblage et bricolages*, Thèse de doctorat, Université de Paris IV, 2001, p. 84.⁴⁰

« La recherche de la sortie vers le logement des personnes hébergées dans les CHRS est un impératif, pour deux raisons : le logement est une condition majeure de l'insertion ; l'accès au logement des personnes hébergées restitue la capacité nécessaire pour l'accueil de nouveaux bénéficiaires.

Les données les plus récentes pour la France entière datent ici encore de 1998 : seul le tiers des personnes quittaient alors les CHRS pour une situation de logement de droit commun. Les données partielles de la Cour réunies au cours de l'enquête établissent que cette situation persiste dans de nombreux départements, voire qu'elle s'est dégradée. »⁴¹
 Dans le cadre de l'audit de modernisation sur les crédits d'hébergement d'urgence, le rapport des inspections générales⁴² évalue, en avril 2006, à près de 30 % la proportion des places en CHRS occupées par des personnes qui remplissent les conditions d'accès au logement ordinaire. « Les CHRS sont à plus de 30 % occupés par des personnes qui ont achevé leur parcours de réinsertion, ne nécessitent plus d'accompagnement social lourd mais ne peuvent sortir de la structure qui les accueille faute de pouvoir accéder à un logement autonome de droit commun. Or, en Île-de-France comme à Paris, le déficit d'offre de logement et de logement social reste chronique. »⁴³

« Le déficit de sorties entraîne un allongement des séjours dans les structures. [...] Pour certaines personnes, l'hébergement devient répétitif et se traduit par un « cyclage » dans les dispositifs, qui, s'il était pris en compte, allongerait de façon vraisemblablement appréciable la durée des séjours. Mais aucune étude ne décrit leurs caractéristiques.

⁴⁰ La collecte des données est effectuée par des questionnaires envoyés par l'administration centrale de l'action sociale aux organismes qui les gèrent. Les réponses sont donc des déclarations des associations sur leurs activités en réponse à des questions de leur principal financeur.

⁴¹ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 116.

⁴² D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, mission d'audit de modernisation, IGAS-IGA, 2006.

⁴³ De Fleurieu A., Chambaud L., *op. cit.*, p. 7.

En outre, les outils disponibles pour faciliter l'accès au logement ne sont pas toujours maîtrisés par les professionnels des CHRS. Selon l'analyse des tableaux de bord en 2000 et 2001, seuls un quart environ des CHRS conduisaient des actions dans le cadre du fonds de solidarité logement (FSL). »⁴⁴

L'enquête de la Cour⁴⁵ montre que certains publics sans domicile ne trouvent pas de réponse adaptée dans les CHRS.

Constitués à l'origine pour héberger des adultes isolés, les CHRS accueillent aujourd'hui près d'un tiers d'enfants. Si les établissements ont fréquemment développé des services pour aider ces enfants, l'organisation ou les partenariats pour la garde d'enfants non scolarisés sont insuffisants dans certaines structures, ce qui ne permet pas aux parents d'exercer une activité professionnelle.

En 2002, 25 % des capacités des CHRS étaient occupées par des demandeurs d'asile et des demandeurs déboutés⁴⁶. La DGAS évalue aujourd'hui cette proportion à 12 à 25 % de la capacité disponible. Des situations variées existent dans les départements allant de la stricte séparation des dispositifs CHRS et CADA/AUDA, à la présence plus ou moins régulée de demandeurs d'asile dans les CHRS. Ainsi, « il ressort des documents de l'Association des cités du Secours Catholique que 91 % des personnes accueillies à une escale du Val-d'Oise sont étrangères et que 21 % d'entre elles n'ont pas de titre de séjour. »

Selon la FNARS, près du quart des personnes accueillies dans les structures de son réseau ont eu affaire à la justice⁴⁷. La directive nationale d'orientation sur l'utilisation des crédits pour 2005 indique, au sujet des créations de places de CHRS dans le cadre du plan de cohésion sociale : « ces places devront être accessibles, de façon significative, aux personnes sortant de prison (de façon définitive, conditionnelle ou en aménagement de peine), aux personnes sortant de la prostitution et aux femmes victimes de violence ». « Cette directive ne saurait modifier la situation sans objectifs chiffrés, sans moyens spécifiques ou création de places affectées, et sans vérification de l'effectivité de la mise en œuvre des orientations. Or aucune de ces conditions n'est remplie aujourd'hui », constate la Cour.

Les centres maternels

Les centres maternels, appelés encore établissements maternels ou établissements d'accueil mère-enfant, sont sous la compétence des départements et financés par eux au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). On en compte une centaine aujourd'hui, sur l'ensemble du pays, qui disposeraient d'un peu plus de 4 000 places⁴⁸.

Ces établissements répondent à la mission d'accueil et d'hébergement des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans, qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique. Ils proposent un hébergement (de 10 à 50 lits en moyenne, en chambres individuelles ou en appartements), un accompagnement, une aide matérielle, éducative et psychologique. Une crèche est prévue pour l'enfant.

Les structures bénéficiant de l'aide au logement temporaire (ALT)

⁴⁴ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 117.

⁴⁵ *op. cit.*, pp. 100-102.

⁴⁶ *Modernisation, paramétrage et labellisation du dispositif d'urgence sociale en France*, Étude confiée en 2002 au cabinet Cap Gemini par la secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion

⁴⁷ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 101.

⁴⁸ 4 177 places au 01 janvier 2006, source : FINESS

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, appelée ALT 1⁴⁹ et instaurée par l'article 1er de la loi de n°91-1406 du 31 décembre 1991, a été créée afin de loger, pour des durées de séjour limitées (6 mois au maximum) des « personnes éprouvant en raison de leurs faibles ressources ou de leurs conditions d'existence, des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir ».

L'aide est accordée aux associations conventionnées et, depuis la loi de juillet 1998 de lutte contre les exclusions, aux centres communaux d'action sociale pour des logements destinés à des personnes qui, logées à titre temporaire, n'ont pas accès aux aides au logement et ne bénéficient pas de l'aide sociale pour être accueillies dans des CHRS. Son financement est assuré par le Fonds national d'aide au logement (Fnal) qui bénéficie, à cet effet, d'une contribution paritaire de l'État et des régimes de prestations familiales. En 2006, les crédits ont permis de mobiliser 23 410 logements.

Contrairement à ce que suggère son intitulé, l'ALT est une aide à l'hébergement, et non au logement : l'organisme est titulaire d'un titre (locataire ou propriétaire), mais le bénéficiaire ne l'est pas.

« Les contrôles de la Cour ont mis en évidence que les services de l'État utilisent les crédits de l'ALT pour compenser l'insuffisance des places dans les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA). [...] L'utilisation de l'aide au logement temporaire au profit de l'hébergement temporaire des demandeurs d'asile ou des étrangers sans titre de séjour reste une question qui n'est pas complètement réglée. »⁵⁰

L'audit de modernisation précité⁵¹ préconise de développer le recours à l'ALT comme alternative à l'hébergement en CHU et en CHRS pour les publics disposant de l'autonomie nécessaire ; cette formule, utilisée à bon escient, présentant le triple avantage d'une grande souplesse, d'une capacité de mobilisation rapide, et d'un caractère peu onéreux pour l'État.

Cependant les crédits consacrés à l'ALT 1 sont en stagnation⁵² et le suivi de ces financements, donnés par les CAF, est pour l'instant très faible. « Cette aide, financée par l'État et les régimes de prestations familiales est versée par les caisses d'allocation familiales. La seule information disponible actuellement est le nombre de logements mobilisés sur tout ou partie de l'année. [...] Il n'existe toutefois pas d'informations sur les publics accueillis. Une convention conclue récemment entre l'État, la CNAF et l'ACOSS prévoit la réalisation d'un bilan national, départemental et régional⁵³. Toutefois, les premières données sur 2007 ne seront connues qu'au début 2008. »⁵⁴

Les hôtels sociaux

Les hôtels sociaux⁵⁵ relèvent de l'hébergement et non du logement, même si les séjours sont parfois de très longue durée⁵⁶. Dépourvue de fondement juridique, cette

⁴⁹ L'aide au logement temporaire (ALT) se décompose entre l'ALT 1 et l'ALT 2 qui est une aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage

⁵⁰ *op. cit.*, p. 104.

⁵¹ *op. cit.*, p. 31.

⁵² Voir « Fiche 10 : L'évolution des budgets dédiés aux mesures en faveur des personnes sans domicile ».

⁵³ Convention relative à l'aide aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage (A.L.T.) conclue entre l'État, la CNAF et l'ACOSS le 10 octobre 2006.

⁵⁴ Chambaud L., *op. cit.*, p. 18.

⁵⁵ Les hôtels sociaux doivent être distingués de l'hébergement d'urgence en chambre d'hôtel, qui a été traité auparavant

dénomination recouvre les chambres d'hôtels éventuellement meublés, financées par la collectivité ou par des associations, dans lesquelles sont hébergées les populations défavorisées.

Les maisons-relais

Les maisons-relais sont des logements adaptés et représentent une offre alternative de logement pour des personnes en situation de grande exclusion, trop fragilisées pour vivre de façon autonome dans un logement individuel. S'apparentant à des pensions de famille, elles ont vocation à accueillir des personnes dont les perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie sont très faibles : personnes isolées, très désocialisées, qui ont connu la rue ou des passages multiples en CHRS. Les familles sont rares, les logements comportant essentiellement une seule pièce.

Les maisons-relais proposent une solution d'habitat durable, sans limitation de durée, et permettent aux personnes de se réinsérer à leur rythme, dans un cadre de vie convivial. L'une des missions essentielles de ces structures est de créer ou de recréer du lien social. C'est pourquoi ce sont généralement des structures de petites taille (entre 15 et 25 places) afin de permettre à chaque résident de bien s'intégrer au fonctionnement de la maison. L'hôte ou le couple d'hôtes joue un rôle primordial dans l'animation et la régulation de la vie quotidienne de la maison. En revanche, il n'a pas pour rôle de faire l'accompagnement social qui s'appuie sur des structures partenaires extérieures pour favoriser un accompagnement adapté à chacun

Ces maisons, qui existent depuis 2002, comptaient au 31 décembre 2006, 3 168 places. L'objectif annoncé par le Plan de cohésion sociale (PCS) de 2005 et par le Plan d'actions renforcé pour les sans abri (PARSA) de 2007 est d'atteindre 12 000 places en maisons-relais.

A titre expérimental et dans le cadre du programme des maisons relais et à titre expérimental, il a été décidé de réaliser en 2007 500 places en résidences accueil pour les personnes ayant un handicap psychique⁵⁷. Par ce programme expérimental, il s'agit de proposer une offre nouvelle de logements adaptés pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion, ayant un handicap psychique.

La spécificité de ce programme est d'offrir aux résidents la garantie, en tant que de besoin, d'un accompagnement sanitaire et social, organisée dans le cadre de partenariats formalisés par des conventions, d'une part, avec le secteur psychiatrique, et d'autre part, avec un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH).

Les résidences sociales

Les résidences sociales, créées par trois décrets en date du 23 décembre 1994, ont pour mission principale de permettre aux personnes isolées ou aux familles ne parvenant pas à accéder à un logement ordinaire ou à s'y maintenir de disposer d'un logement temporaire avant d'accéder à un logement autonome. Il s'agit d'un habitat temporaire à vocation d'insertion, se substituant pour partie aux logements-foyers. Les foyers pour jeunes

⁵⁶ Le recensement de 1999 estime à 50 000 le nombre des personnes dont l'hôtel est la résidence principale. La DDASS de Paris évalue à 11 mois la durée moyenne de séjour dans les hôtels loués par un organisme d'action sociale.

⁵⁷ Note d'information DGAS/PIA/PHAN n° 2006-523 du 16 novembre 2006 relative à la mise en place d'un programme expérimental de résidences accueil pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion, ayant un handicap psychique. Il est prévu pour ces structures expérimentales une évaluation lors de l'exercice 2009 par un organisme extérieur.

travailleurs (FJT) et les foyers pour travailleurs migrants (FTM) ont vocation à devenir des résidences sociales.

La personne accueillie n'est pas locataire, elle a un statut de résident qui lui donne le droit d'être logée temporairement (titre d'occupation, d'une durée d'un mois renouvelable tacitement) et de bénéficier d'équipements collectifs et de mesures sociales. En contrepartie, elle paie une redevance. « Fin 2004, on dénombrait 787 résidences sociales sur le territoire, soit 60 270 logements et 71 025 places. Leur nombre a augmenté de 69 % entre 1999 et 2002. Plus de la moitié sont de nouvelles structures, le reste résulte de la transformation de foyers. »⁵⁸

Vers une offre diversifiée assurant une fluidité du système ?

Une offre plus diversifiée qui mérité d'être évaluée

« Certaines analyses mettent en avant l'inadaptation d'une offre d'accueil qui reste insuffisamment diversifiée, avec la prédominance des deux grandes catégories que sont les centres d'urgence et les CHRS. Il est certain que cette offre peut difficilement s'adapter en temps réel aux publics. Il est vraisemblable qu'il existe des pesanteurs liées au poids du passé des associations, aux idéologies qui inspirent encore certaines d'entre elles.

Il existe un large consensus sur le principe d'une diversification des formules d'accueil, afin de les adapter aux publics, et d'une offre plus orientée vers la prise en charge dans la durée et l'insertion. »⁵⁹

Ainsi, « il est nécessaire, en distinguant ce qui relève de l'hébergement et du logement, d'évaluer l'apport réel de la multiplication des statuts (centres d'hébergement d'urgence, CHRS, résidences sociales, CADA, FTM, hôtels sociaux) et des aides associées, dans un contexte où la pénurie d'offre de logements entraîne l'allongement des séjours, dont la durée ne peut plus, de ce fait, être un critère de différenciation. »⁶⁰

Il est également nécessaire d'évaluer les nouvelles structures. En effet, depuis quelques années, et en particulier depuis l'année dernière, sont mises en place de nouvelles structures dont la pertinence, les publics-cibles et les missions n'ont jamais été évalués. Il s'agit des hébergements de stabilisation, officiellement créés en août 2006⁶¹, des maisons-relais, des résidences hôtelières à vocation sociale, des expérimentations de locations d'appartements dans le parc privé ou de terrains aménagés avec un habitat en « mobil home ». Par ailleurs, d'autres structures se développent pour faire face à des problématiques particulières, demandant également à être évaluées quant à leur pertinence et leur capacité à prendre en charge les besoins de ces personnes, dans leurs diversités. C'est notamment le cas pour la prise en charge de problèmes de santé, à travers la création des lits halte soins santé⁶² ou des résidences d'accueil pour des personnes ayant un handicap psychique.

⁵⁸ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 107.

⁵⁹ Beaudouin P., *Tome X Solidarité et Intégration*, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2007, n°3364, Assemblée Nationale, p. 32.

⁶⁰ Cour des comptes, *op. cit.*, p. 119.

⁶¹ Voir « Fiche 6 : La construction et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile. Revue des plans et programmes annoncés »

⁶² Voir « Fiche 2 : la santé des personnes sans domicile ».

C'est pour cette raison que Laurent Chambaud recommande « qu'une priorité soit accordée à une évaluation des nouveaux types d'hébergements proposés aux personnes sans domicile et aux modalités particulières d'accueil introduites pour certains publics fragilisés. »⁶³

Assurer la fluidité du système

« Un dispositif d'hébergement pleinement efficace serait celui qui assurerait à chacun, en quelque sorte à la carte, les prestations d'accueil et d'accompagnement adaptées à sa situation personnelle.

La diversification et l'adaptation de l'offre d'hébergement constituent bien évidemment des moyens de s'approcher de cet objectif, mais on peut craindre que les résultats obtenus ne soient décevants si, par ailleurs, une plus grande fluidité n'est pas rendue à l'ensemble du dispositif : on peut offrir des formules d'accueil aussi diversifiées que possible, tant que de nombreuses personnes qui pourraient en sortir y resteront encalminées, tant qu'en conséquence l'attribution des rares places libérées restera plus dictée par des logiques d'urgence que de recherche de la personne la plus adéquate pour bénéficier de telle ou telle mesure, le fonctionnement d'ensemble restera défaillant. »⁶⁴

⁶³ Chambaud L., *op. cit.*, p. 26 : recommandation n°13.

⁶⁴ Beaudouin P., *op. cit.*, p. 32.