CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Note de synthèse, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, aux :

Questions sociales

EPREUVE N° 9

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET :

A l'aide des documents ci-joints et de vos connaissances personnelles, vous êtes chargé(e) de rédiger une note de synthèse à l'attention du Maire, Président du Conseil d'Administration du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), concernant les enjeux liés à l'état des lieux du secteur de l'hébergement d'urgence dans le département, la sortie de l'hiver et la nécessité de développer l'offre dans le cadre du plan quinquennal à venir.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Circulaire interministérielle du 4 janvier 2013 relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver	**Page 3**
Document n° 2	Plan quinquennal hébergement/logement : une réforme de plus ? - FNARS – 14 septembre 2012	**Page 14**
Document n° 3	Conférence pauvreté : priorité au logement ! Ministère de l'égalité des territoires et du logement 11 décembre 2012	**Page 16**
Document n° 4	« L'hébergement d'urgence dans le département : état des lieux et perspectives »	**Page 18**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DOCUMENT n° 1

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Délégation interministérielle à l'hébergement
et à l'accès au logement

Direction générale de la cohésion sociale

Direction générale de l'aménagement
du logement et de la nature
Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages

Personne chargée du dossier : Brigitte BERNEX

tél. : 01 40 56 85 72
fax : 01 40 56 87 23
mél. : brigitte.bernex@social.gouv.fr

La ministre de l'égalité des territoires et du logement

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, pour exécution

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France, pour exécution

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, pour exécution

Mesdames et Messieurs les préfets de département,
Directions départementales de la cohésion sociale,
Directions départementales de la cohésion sociale et de protection des populations,
Directions départementales du territoire, pour exécution

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N° DGCS/SD1/DGALN/DHUP/DIHAL/2013/02 du 04 janvier 2013 relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver

Date d'application : immediate

NOR : AFSA1300325C

Classement thématique : Hébergement des personnes sans abri et accès au logement
Examinée par le COMEX, le 21 novembre 2012

Publiée au BO : oui
Déposée sur le site circulaire.legifrance.gouv.fr : oui

Catégorie : Directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.
Résumé : Premières dispositions issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et élaboration des projets territoriaux de sortie de l'hiver
Mots-clés : Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale - Dispositif d'accueil et d'hébergement - projet territorial de sortie de l'hiver – développement de l'accès au logement
Textes abrogé : néant
Textes de référence : Directive nationale d'orientation pour le pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de la ville, des droits des femmes, des sports, de jeunesse et de vie associative pour 2013 du 25 octobre 2012 Circulaire DGCS /1A/2012/ 369 du 23 octobre 2012 relative à la mobilisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pendant l'hiver 2012-2013. Circulaire 5609/SG du Premier ministre du 17 octobre 2012
Annexes : néant

En clôture de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a annoncé la volonté du gouvernement de « marquer un changement majeur dans l'approche des questions de pauvreté et d'exclusion dans notre pays ». Cet engagement doit se traduire dans un plan pluriannuel interministériel qui sera présenté lors de la réunion d'un comité interministériel de lutte contre l'exclusion, le 21 janvier prochain et qui constituera un ensemble cohérent décliné en feuilles de route confiées à chaque ministère concerné.

Les grandes orientations du volet concernant le logement et l'hébergement sont désormais définies. Le double objectif poursuivi est de permettre un accès plus rapide au logement et d'apporter, par un accueil de proximité, une meilleure réponse aux personnes en situation d'exclusion. Le Premier ministre a annoncé un certain nombre de mesures pour 2013, laquelle doit être une année de mobilisation particulière et induire une transformation durable et en profondeur de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement.

La présente circulaire a pour objet de vous présenter dès à présent ces premières orientations et de vous indiquer dans quelle perspective doivent s'inscrire les projets territoriaux de sortie de l'hiver que le Premier ministre vous a demandé d'élaborer et qui devront être finalisés d'ici la fin du mois de janvier 2013.

Elle sera complétée à l'issue du comité interministériel par la présentation du plan pluriannuel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes mal logées.

I.- Les orientations issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pour une transformation durable de la politique d'hébergement et d'accès au logement des plus démunis

Plusieurs grandes orientations structureront le plan pluriannuel : réorganiser et améliorer l'offre d'hébergement et la veille sociale ; accompagner les personnes en situation de rupture ou d'exclusion vers le logement ; mieux prévenir ces situations ; produire une offre abordable et adaptée aux besoins. Un plan sera particulièrement dédié au relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

A. Les orientations issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

1. Hébergement d'urgence et veille sociale : structurer et améliorer l'offre

La politique d'accueil et d'hébergement des personnes en situation de rupture ou d'exclusion doit veiller à assurer la continuité de prise en charge, l'égalité de traitement et l'inconditionnalité de l'accueil.

1.1 Consolider les services intégrés de l'accueil et de l'orientation

Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation doivent être consolidés dans leurs missions, leurs capacités d'intervention et leurs moyens de fonctionnement afin qu'ils deviennent de vraies plateformes intégrées de la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées.

Cela passe par la mobilisation de tous les acteurs autour du SIAO. Il convient ainsi de s'assurer que tous les gestionnaires mettent à disposition du SIAO les places dont ils disposent et l'informent des éventuelles admissions directes lorsqu'elles ont été prévues par une convention entre le SIAO et le gestionnaire. Pour cela vous valoriserez auprès des acteurs encore à l'écart la plus-value d'une telle mise en réseau. Vous pourrez également vous appuyer sur les dispositions de l'article L.345-2 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que les établissements accueillant des personnes sans abri informent en temps réel le représentant de l'Etat (ou l'opérateur qu'il a désigné) de leurs places vacantes afin de lui permettre de les attribuer.

Par ailleurs, il convient de donner aux SIAO les moyens de jouer leur rôle en matière de connaissance du parc (structure, occupation) et des publics (typologie, parcours). Vous veillerez à mobiliser l'ensemble des acteurs à la saisie de l'ensemble des places et des demandes d'hébergement et de logement adapté afin de pouvoir disposer d'une base de données pour une observation sociale significative.

Enfin, l'Etat, en tant que responsable de la mise en œuvre de cette politique publique, doit, tant au niveau régional que départemental, affirmer et renforcer son pilotage effectif des SIAO et clarifier les rôles et positionnements de chacun des acteurs (Etat et secteur associatif). Il vous appartient notamment de définir les modalités de suivi de l'activité des SIAO afin de vous assurer de l'effectivité de leur action et des partenariats qu'ils ont noués, d'identifier les potentiels ou les freins et les difficultés organisationnelles et institutionnelles et de disposer des éléments d'observation nécessaires au pilotage du dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Vous serez attentifs à la mobilisation des travailleurs sociaux et à leur information.

S'agissant de la gouvernance régionale des SIAO, elle doit se traduire par l'organisation d'échanges réguliers afin de partager des pratiques, de fixer un cadre et des outils

communs, et de contribuer ainsi à l'amélioration du service. Vous pourrez par exemple organiser et réunir régulièrement une conférence régionale des SIAO.

1.2 La consolidation des capacités d'hébergement d'urgence

Il convient de rappeler que le recours à l'hôtel ou à des accueils ne respectant pas un niveau de qualité satisfaisant et ne permettant pas de faire de l'accompagnement de qualité doit être évité. Parallèlement, le développement de projets alternatifs pour l'accueil des familles doit être recherché. Les accueils d'urgence doivent ainsi assurer une prise en charge continue, sans remise à la rue le matin et les personnes accueillies doivent bénéficier d'une évaluation sociale et d'un accompagnement adapté. En outre les conditions d'hébergement doivent être les plus proches possible des normes du logement, ce qui exclut les accueils collectifs de grande capacité.

Pour répondre à l'urgence de la situation, il vous est possible, en fonction des besoins de votre territoire, de pérenniser ou de créer des capacités supplémentaires.

S'agissant de places d'hébergement à pérenniser, ou à créer, elles doivent répondre aux critères de qualité de l'accueil. Ainsi, si les places hivernales ne respectent pas ces critères, elles pourront être maintenues mais dans d'autres locaux, voire dans d'autres localisations, permettant un hébergement de qualité favorisant les processus d'insertion. A cette fin, vous pourrez identifier des bâtiments publics susceptibles d'être transformés en structures d'hébergement ou de logement accompagné supplémentaires.

Il convient de noter que la pérennisation des places d'urgence pourra se faire dans le cadre des CHRS dès lors qu'ils exercent une telle activité. En effet, ces établissements autorisés peuvent exercer toutes les activités prévues au 8° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, ce qui inclut l'accueil en urgence des personnes en situation de détresse.

2. Sortir de l'urgence et accompagner les plus démunis vers le logement

2.1 Développer l'accès au logement de droit commun

L'orientation vers le logement est déterminante pour transformer structurellement la politique conduite en direction des personnes sans abri, aujourd'hui trop guidée par l'urgence. La volonté d'ores et déjà actée de sortir de la gestion saisonnière s'accompagnera du développement de l'accompagnement individualisé vers et dans le logement des personnes.

Les leviers d'action consistent d'abord en des dispositifs de mobilisation du parc locatif social existants dont il convient de vérifier la pertinence en termes qualitatifs et quantitatifs par rapport à l'objectif poursuivi. Si l'actualisation des PDALPD pourra être envisagée dans un deuxième temps, il convient sans attendre de s'appuyer sur les outils disponibles :

- Le contingent préfectoral : les conventions de réservation qui sont signées ou en cours de signature avec les bailleurs sociaux recensent les publics éligibles à ce contingent et comportent des objectifs chiffrés d'attribution à ces publics auxquels s'engagent les bailleurs lorsque le contingent est géré en flux délégué ou lorsque le bailleur doit compléter le stock insuffisant du contingent préfectoral par des mises à disposition pour un tour émanant d'autres contingents ou de leur parc non réservé. Dans tous les cas, il appartient au préfet d'intégrer les personnes sortant de centres d'hébergement dans le vivier de personnes éligibles au contingent préfectoral qu'il doit constituer et tenir à jour afin que des logements soient proposés à ces personnes. Dans les départements dotés de l'outil de gestion SYPLO, les ménages hébergés qui peuvent accéder à un logement autonome signalés par le SIAO ou par les gestionnaires sont directement identifiés comme pouvant bénéficier d'un logement du contingent préfectoral.

- Les bailleurs ont souscrit dans le cadre des conventions d'utilité sociale des engagements de logement des personnes prioritaires, dont celles qui sortent de structures d'hébergement, le nombre de logements attribués à de telles personnes constituant l'un des indicateurs sociaux de la CUS.
- En ce qui concerne les collecteurs du 1%-logement, la circulaire du 20 janvier 2012 prévoit la possibilité, dans le cadre d'un accord local, d'étendre aux sortants de centres d'hébergement le bénéfice des logements réservés par les collecteurs d'Action logement destinés aux ménages reconnus prioritaires au titre du DALO. Les collecteurs peuvent aussi être signataires des accords collectifs d'attribution.
- Enfin, les accords collectifs d'attribution comportent également des objectifs chiffrés de relogement de publics prioritaires dont fait partie la plupart du temps cette catégorie de personnes. Les bailleurs s'engagent sur des objectifs chiffrés d'attribution sur leurs logements non réservés. Peuvent également contribuer à la réalisation des objectifs globaux, l'Etat sur le contingent préfectoral s'il le mobilise partiellement dans ce cadre et les autres réservataires notamment s'ils signent l'accord.

Pour assurer la mobilisation du parc locatif social, il convient donc :

- de vérifier la cohérence des objectifs inclus dans les engagements pris par les bailleurs sociaux dans l'ensemble des documents contractuels (accords collectifs, convention de réservation) entre eux et avec les besoins issus du diagnostic,
- à défaut, d'actualiser les objectifs globaux inclus dans les accords collectifs et de solliciter les collectivités territoriales afin qu'elles signent les accords collectifs si ce n'est pas encore le cas et de passer un accord local avec les CIL prévoyant l'extension aux sortants de structures d'hébergement,
- d'activer les instances partenariales d'examen individuel des cas difficiles existant dans le cadre des PDALPD ou des accords collectifs actuels ou d'en susciter la création pour que les situations les plus délicates soient traitées.

Enfin, vous ne devez pas exclure la possibilité d'engager des discussions avec les maires pour examiner avec eux les possibilités de prise en charge, dans le cadre de leurs contingents, de personnes qui seraient par exemple déjà hébergées sur leur territoire ou dont les enfants seraient scolarisés dans la commune.

Sur les territoires qui le nécessitent, des conférences territoriales peuvent être organisées avec l'ensemble des réservataires pour trouver des solutions de logement à des ménages susceptibles d'y accéder mais qui rencontrent des difficultés spécifiques.

2.2 Adapter l'offre de prise en charge subsidiaire ou alternative

Dans l'éventualité où l'accès au logement de droit commun ne suffirait pas à répondre aux besoins de prise en charge en raison soit de la tension sur le logement social, soit du nombre de situations à traiter, soit de la situation administrative ou économique des ménages, soit des situations personnelles, l'évolution de l'offre de logement accompagné doit être mobilisée et développée.

En particulier, le recours à l'intermédiation locative doit être privilégié en ce qu'elle permet d'apporter, à partir du parc privé, une offre nouvelle, en diffus, destinée à accueillir des ménages en difficultés pour accéder à un logement autonome. Il s'agit :

- Soit de donner une réponse alternative à l'hébergement pour les ménages dont l'accès à un logement de droit commun avec un statut de locataire n'est pas immédiatement possible, notamment parce que leur accès à l'autonomie est difficile ou pour des raisons financières (intermédiation locative temporaire) ;

- Soit de mobiliser le parc privé à des fins sociales, pour du logement pérenne via le mandat de gestion assorti de baux directs passés pendant les personnes logées, ou via la location / sous location, celle-ci pouvant déboucher sur un glissement de bail ; les modalités de captation et de gestion des logements sont alignées sur celles du programme existant pour des logements à durée d'occupation temporaire. En revanche, la durée d'occupation des logements n'a pas vocation à être limitée. l'occupant pouvant, soit rester au moins jusqu'au terme du bail pris par l'association – 3 ans – soit devenir locataire en titre si le propriétaire accepte de faire glisser le bail.

Dans les deux cas, un accompagnement social financé de manière intégré au dispositif doit favoriser leur passage vers le logement pérenne, dans les meilleures conditions possible et durablement.

Pour identifier les logements privés vacants, vous pourrez trouver les canaux de communication locaux qui permettent de faire connaître ce dispositif aux maires et aux propriétaires et vous appuyer sur une campagne de communication qui sera organisée au plan national. Dans certains départements il existe déjà des données sur les logements vacants, recueillies dans le cadre de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou des plans départementaux de l'habitat (PDH), qu'il peut être utile de mobiliser.
La mobilisation des places disponibles en résidences sociales doit être également recherchée et des conventions avec les gestionnaires pourront être conclues afin de définir les modalités de mise à disposition de ces places (réservations préfectorales et autres réservations) et en particulier les articulations avec le SIAO quand ce n'est pas déjà fait. Elle sera facilitée par le renforcement des moyens de l'AGLS et de l'AVDL. Les modalités de financement de l'AVDL vous seront précisées très prochainement.

Dans tous les cas, quel que soit le mode d'hébergement ou de logement, il convient de prévoir l'accompagnement social vers et dans le logement et les modalités de sa mise en œuvre pour sécuriser tant les ménages que les bailleurs afin de prévenir les retours à la rue.

B. Les crédits supplémentaires

Conformément aux indications données par le Premier ministre lors de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, l'enveloppe supplémentaire octroyée en septembre 2012 pour l'hébergement d'urgence et la veille sociale sera reconduite en 2013. En complément, une enveloppe d'environ 100 millions d'euros sera dédiée – de manière équilibrée – à l'hébergement et à l'accès au logement. Elle devra permettre de faire face à la double priorité de réponse aux besoins de court terme et d'évolutions structurelles du secteur.

Pour permettre d'assurer une sortie du dispositif hivernal cohérente et organisée, ces crédits complémentaires permettront de créer ou de pérenniser 9 000 places d'hébergement d'urgence au total en 2013 : 5 000 pour faire face à l'afflux des demandes adressées au 115 et pour répondre aux besoins spécifiques (telle que la prise en charge des femmes victimes de violences) et 4 000 autres pour accueillir des demandeurs d'asile dans le dispositif spécialisé.

En outre, pour permettre à des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accéder à un logement, 9 000 places en logement adapté seront créées en 2013 (en maisons relais et sous forme d'intermédiation locative en particulier).

S'ajoutent à cela un plan pour reloger les 15 000 ménages reconnus prioritaires au titre de la loi Dalo et pour développer une offre à bas niveau de loyer dans le diffus, ainsi que des moyens supplémentaires pour anticiper et accompagner les évacuations de campements et squats dans le cadre de la circulaire du 26 août 2012 (mise en œuvre de MOUS - maîtrise d'œuvre urbaine et sociale - et organisation d'un accompagnement des personnes).

Les modalités de répartition de ces crédits supplémentaires vous parviendront dans le courant du mois de janvier pour les programmes 135 et 177.

D'autres mesures, portant notamment sur l'amélioration de la politique de prévention des expulsions, la prise en charge des personnes en situation de rupture pour des raisons particulières (femmes victimes de violence, problèmes de santé, sortants de prison, jeunes en grande difficulté...) seront précisées dans le cadre du plan quinquennal.

II.- L'élaboration d'une réponse territorialisée répondant aux besoins identifiés sur chaque territoire

La politique d'accueil et d'hébergement repose sur deux principes : l'orientation prioritaire vers le logement et l'ancrage dans les territoires.

C'est pourquoi il vous appartient, dans le respect des orientations énoncées ci-dessus, d'adapter votre réponse aux besoins de votre territoire tels qu'ils ressortiront des diagnostics que vous mènerez en 2013.

Cette adaptation concerne la réponse immédiate à l'urgence qui vise à éviter la remise à la rue des personnes accueillies à la fin de la période hivernale mais aussi la réponse structurelle de moyen et de long terme aux situations de non logement et de mal logement.

1. La réponse immédiate : l'élaboration du projet territorial de sortie de l'hiver

Le projet territorial de sortie de l'hiver constitue la première étape pour sortir de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement, pour permettre aux personnes sans abri ou mal logées d'accéder soit à un logement classique, soit à un logement d'insertion (pensions de famille, résidences sociales, foyers et intermédiation locative), soit à un lieu d'hébergement pérenne.

Le travail que vous allez engager doit être conçu comme s'inscrivant dans la durée pour répondre aux besoins des personnes en situation de précarité par rapport au logement. Cette prise de conscience doit être partagée par tous les acteurs de vos territoires. Les modalités de concertation et de suivi, ainsi que les engagements contractuels doivent intégrer cette dimension.

- Eviter les remises à la rue à l'issue de la période hivernale : axe central de l'élaboration des projets

L'objectif premier des projets territoriaux de sortie de l'hiver est l'absence de remise à la rue des personnes accueillies. La priorité doit porter sur la mobilisation de tous les dispositifs qui permettront d'assurer la pérennité du logement pour les personnes concernées. L'objectif est de rendre résiduel le recours à l'hébergement d'urgence dans des bâtiments temporaires. La très grande majorité des places ouvertes exceptionnellement pendant la période hivernale ne remplissant pas les conditions pour être pérennisées, il convient d'envisager cette possibilité en termes de capacité et de développement d'une offre de qualité favorisant l'autonomie et la responsabilisation des personnes.

Ce faisant, les projets territoriaux seront à même de constituer la base d'un projet partagé portant sur une évolution significative de l'offre de logement-hébergement et de l'accompagnement social.

Les projets territoriaux doivent se décliner en mesures opérationnelles sur la base des principes d'action suivants :

- la non-remise à la rue des personnes hébergées ou logées : par la prévention des expulsions, la mobilisation forte des contingents réservataires de logement social, et plus largement de toutes les catégories de logement, et le développement de dispositifs innovants (logement adapté, intermédiation locative, baux glissants...) ;
- le développement de l'accompagnement social en tant que de besoin des personnes et cela, quel que soit le mode de prise en charge ;
- une recomposition de l'offre d'hébergement prenant en compte la réduction du recours à l'hôtel et la pérennisation en dernier ressort d'une partie des places hivernales dans les territoires les plus en tension pour répondre aux situations des personnes qui ne peuvent pas accéder directement au logement.

C'est dans cet objectif opérationnel et immédiat que doivent être réalisés les diagnostics partagés permettant de connaître les besoins du territoire et de préciser les solutions à mettre immédiatement en œuvre.

- Mobiliser tous les acteurs : un enjeu essentiel de la concertation

Les projets territoriaux supposent la mobilisation de tous les acteurs. Ils doivent être l'occasion d'un dialogue constructif sur les territoires.
La concertation, coordonnée par le préfet de région, doit être menée tant au niveau régional qu'au niveau départemental. Elle doit être soutenue pendant la phase de conception et de suivi. Menée avec l'ensemble des acteurs publics, institutionnels, associatifs mais aussi avec les personnes accueillies dans le dispositif, la concertation doit dans un premier temps permettre de réaliser un diagnostic partagé de la situation du territoire.
La concertation peut être conduite dans les instances que vous auriez déjà mises en place. Elle doit permettre de dégager des modes de contribution adaptés pour chaque catégorie d'acteurs.

Elle doit s'appuyer sur les services de l'Etat (DRJSCS, DDCS(PP), DDT, DREAL) et associer tous les acteurs locaux : collectivités locales (conseils généraux et municipalités), ARS et secteurs hospitalier et médico-social, établissements publics, bailleurs, associations, SIAO, 115 et personnes accueillies.

Elle doit s'accompagner d'une sensibilisation importante des professionnels des services de l'Etat, des départements et des associations, et en particulier des travailleurs sociaux pour que les évolutions des pratiques professionnelles soient bien perçues et comprises. Il vous appartient de déterminer avec les collectivités locales les modalités les plus appropriées pour que leurs personnels soient partie prenante de la démarche. Vous identifierez le mode opératoire le plus pertinent territorialement pour que les intervenants auprès des personnes accueillies sachent quelles actions peuvent être menées pendant la période de mise à l'abri pour favoriser l'accès aux droits (aide alimentaire, soins...) et préparer la sortie de cette prise en charge (rôle des SIAO, évaluation sociale, accompagnement social, demande de logement social, etc).

Il ne s'agit pas à ce stade de reprendre et mettre à jour les documents de programmation existants sur le territoire (PDAHI, PDALPD) mais d'identifier l'état du parc (sa structure et son niveau d'occupation), les typologies des personnes hébergées et de leurs besoins. En ce sens, les projets territoriaux de sortie de l'hiver ont vocation à compléter ou infléchir les documents de programmation existants.

11

- Mettre en œuvre des réponses adaptées au territoire et aux ménages

Le projet territorial doit permettre de lever les freins qui pourraient exister en matière de connaissance des populations et d'observation sociale. C'est l'occasion de mettre en évidence et d'affermir le rôle central des SIAO en la matière et de souligner l'importance du développement de l'informatisation et de la centralisation des données issues des évaluations sociales : dans le cadre de la contractualisation avec le SIAO vous pourrez dégager au sein de votre enveloppe complémentaire des moyens supplémentaires à cet effet.

En fonction des situations locales, il vous appartient d'organiser et de prioriser, au besoin, l'intensification du processus d'évaluation sociale qui concerne tout à la fois les personnes déjà hébergées et celles qui sont accueillies dans le cadre de la mise à l'abri ainsi que les ménages à reloger d'urgence au titre du DALO. L'évaluation de la situation des personnes, notamment au regard de leur capacité à occuper un logement, doit permettre d'alimenter le vivier des personnes susceptibles d'entrer dans un logement parmi celles qui sont prioritaires et éligibles au contingent préfectoral et à celui d'Action Logement et de faire des propositions aux bailleurs sociaux. Il est souhaitable que ces évaluations prennent en compte des critères partagés avec ces derniers. L'évaluation doit aussi permettre d'apprécier le besoin en accompagnement des personnes. Elle est particulièrement utile pour les personnes à l'hôtel afin de limiter leur séjour dans ce dispositif peu satisfaisant.

Pour compléter la connaissance des publics accueillis, vous pourrez, si cela vous paraît utile, procéder à des enquêtes un jour donné, tant dans le dispositif pérenne que dans les structures de mise à l'abri.

L'élaboration des projets territoriaux peut être l'occasion d'avancer sur la mise en place de plates-formes d'accompagnement permettant de recenser, de rapprocher et d'organiser, au niveau départemental ou infra départemental, les capacités d'accompagnement des personnes mobilisables en sortie d'hébergement.

- Concevoir et mettre en œuvre sans attendre les projets territoriaux : une exigence à l'égard des personnes

Les projets territoriaux de sortie de l'hiver devront être établis selon le calendrier suivant :

- janvier :
  - lancement de la concertation au niveau régional puis départemental : cadrage général, présentation de la politique gouvernementale et de l'orientation stratégique régionale, propositions méthodologiques ;
  - élaboration dans chaque département du diagnostic, identification des besoins, préparation des axes de travail et de réflexion en lien avec les acteurs selon les modalités que vous aurez retenues et coordination régionale des travaux départementaux ;
  - finalisation par les préfets de région en lien avec les préfets de département des projets territoriaux de sortie de l'hiver ;
  - formalisation d'un plan d'actions opérationnelles de sortie régionale de l'hiver et examen des conditions de la soutenabilité budgétaire des propositions dans la limite des crédits notifiés (dotation générale et crédits complémentaires) ;
- février : transmission par le préfet de région du projet territorial à la ministre de l'égalité des territoires et du logement sous le présent timbre DGCS (DGCS-MESURESHIVERNALES@social.gouv.fr).

12

Des réunions de suivi seront organisées tout au long de la période hivernale et au-delà pour évaluer l'efficacité des mesures prises, les ajuster ou en adopter de nouvelles en fonction des constats réalisés.

- S'assurer de l'effectivité au travers des indicateurs de suivi et de résultat

Il est essentiel que vous mettiez en place des modalités de suivi pour chaque levier d'action mobilisé, afin de pouvoir dresser des points d'étapes documentés lors des réunions de suivi du projet territorial.

A minima, les indicateurs suivants devront être produits :

- l'évaluation sociale et l'accompagnement des personnes : nombre de personnes ayant bénéficié d'une évaluation sociale, nombre de personnes accompagnées ;
- la mobilisation du contingent préfectoral : nombre de logements mobilisés, nombre de personnes logées ;
- la mobilisation du contingent d'Action Logement ;
- la mobilisation des contingents des maires : nombre de logements mobilisés, nombre de personnes logées ;
- la mobilisation des logements non réservés des bailleurs sociaux ;
- la mobilisation des places en résidences sociales : nombre de places mobilisées, nombre de personnes logées ;
- le développement/captation du parc privé : nombre de logements captés en distinguant le mandat de gestion de la location/sous-location, nombre de personnes logées ;
- la pérennisation des capacités supplémentaires ouvertes pendant hiver : nombre de places supplémentaires ouvertes pendant l'hiver pérennisées par catégorie (HU, HI diffus ou collectif, pensions de famille).

Un dispositif particulier de suivi sera mis en place, avec une remontée des indicateurs de suivi au 31 mars, 1er juin, 1er septembre 2013 puis sur un rythme bimensuel. Ce dispositif permettra de disposer au niveau national d'une vision consolidée du contenu des plans territoriaux de sortie de l'hiver et de suivre leur mise en œuvre (notamment la pérennisation ou la création de solutions d'hébergement, de logement adapté ou d'accès au logement).

2. La réponse à moyen et long terme : l'élaboration du diagnostic territorial

Le projet territorial de sortie de l'hiver constitue une première étape vers la sortie de la gestion saisonnière du dispositif. Il permet de répondre aux situations des personnes identifiées dans le cadre d'une prise en charge au titre du dispositif hivernal. Il n'est toutefois pas suffisant pour assurer la mise en œuvre complète de cet objectif qui exige de faire évoluer de manière structurelle les réponses apportées au sans-abrisme et au mal logement.

Pour cela, l'année 2013 doit être celle de la réalisation, sous l'autorité du préfet de département, d'un diagnostic territorial portant sur toutes les situations à prendre en charge, de la rue au mal logement en passant par l'habitat indigne et les ménages à reloger d'urgence au titre du DALO, et sur les solutions existantes sur le territoire. Il constitue une vision d'ensemble, immédiate et en évolution, de ces situations. Il servira de base, après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés du territoire, à l'élaboration de plans d'actions territoriaux articulés avec les outils de programmation territoriaux, qui devront évoluer pour s'orienter vers une fusion du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Les administrations centrales organiseront l'appui à la réalisation de ces diagnostics.

Les administrations centrales se tiennent à votre disposition pour toutes les difficultés que vous pourriez rencontrer.

Vous voudrez bien établir et adresser les projets territoriaux de sortie de l'hiver au plus tard le 15 février 2013. Déterminant pour la réussite de ces projets territoriaux, le travail de concertation, d'impulsion et de mobilisation que vous allez engager à l'occasion de leur préparation doit être conçu comme s'inscrivant dans la durée pour répondre aux besoins des personnes en situation de précarité par rapport au logement. Les modalités de concertation et de suivi et les engagements respectifs que vous serez amenés à prendre ainsi que les différents partenaires doivent intégrer cette dimension. Ces projets territoriaux joueront ainsi au mieux leur rôle et s'inscriront également comme une étape dans le cadre du plan gouvernemental et pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Le Délégué interministériel à l'hébergement
et à l'accès au logement

signé

Alain REGNIER

La directrice générale
de la cohésion sociale

signé

Sabine FOURCADE

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages

signé

Etienne CREPON

DOCUMENT n° 2

Plan quinquennal hébergement/logement : une réforme de plus?

14

14 septembre 2012 Hébergement, logement | Actualités



Alain Régnier a réuni le 13 septembre dernier les différents acteurs du secteur pour présenter les propositions, élaborées dans le cadre de sa mission, en vue de l'élaboration d'un plan quinquennal d'action pour l'hébergement et l'accès au logement. Ces axes d'engagements seront intégrés au plan quinquennal de lutte contre l'exclusion, qui fera l'objet des débats de la conférence d'automne puis d'un arbitrage politique à la fin de l'année. Quelles mesures immédiates ? Quels moyens pour les mettre en place ? Quel champ d'action pour les acteurs du secteur ? Des propositions à ce jour décevantes.

Les propositions présentées jeudi laissent penser qu'il s'agira d'une concertation de plus, sans moyens pour soutenir les réformes attendues, ce qui ne permettra par de répondre aux ambitions et objectifs que le premier ministre a fixé pour la politique gouvernementale d'hébergement et de logement en faveur des personnes en situation d'exclusion.

Au risque de non prise en compte des enjeux structurels du secteur (du fait d'un calendrier effréné), s'ajoute un silence inquiétant en cette mi-septembre sur les mesures immédiates qu'il conviendrait de prendre pour répondre aux besoins de l'urgence et pour en finir dès cet hiver avec la gestion saisonnière de l'hébergement. Le volontarisme politique affiché pendant la campagne parait bien loin …tout comme les promesses du début de l'été.

Point d'étape sur l'avancement de la « mission REGNIER »

Alain Régnier s'est vu confier par Cécile Duflot la mission d'établir pour la fin du mois de juillet des propositions sur les modalités d'organisation d'une concertation en vue de la définition des grands axes du gouvernement dans le domaine de l'hébergement et du logement.

La mission intègre une dimension interministérielle, confortée par une lettre de mission du Premier ministre (cf pièce jointe) en date du 27 juillet, pour proposer des réponses d'hébergement et d'accès au logement articulées avec les politiques d'accès aux droits : santé, l'emploi, protection des femmes victimes de violence, asile et d'immigration et insertion des personnes placées sous main de justice. De plus, Alain Régnier est investi d'une mission sur la coordination et l'accompagnement des opérations de démantèlement des campements illégaux, confiée par le ministre de l'Intérieur.

Pour établir ses propositions, le délégué interministériel a organisé une série de rencontres bilatérales avec les différents acteurs durant l'été – associations, fédérations, directions d'administration centrale, représentants d'usagers et président du CNLE. Objectif: recueillir leur point de vue sur la refondation, la démarche de concertation proposée, et les priorités. Les propositions ont été remises à Cécile Duflot, ministre du Logement et de l'Egalité des Territoires à la fin du mois de juillet.

15

Quelles sont les propositions retenues?

Les propositions présentées par Alain Régnier visent à « ne pas relancer une réflexion générale sur les principes et objectifs des grandes orientations », mais approfondir 3 axes apparus selon la DIHAL comme prioritaires dans le cadre de groupes de travail : la **prévention des expulsions**, les **réponses spécifiques** aux personnes présentant des difficultés particulières (problème de santé, sortant de prison, jeunes vulnérables…), **l'approche territoriale** et l'accompagnement du changement de la politique d'hébergement et de logement (cf document en PJ).

Les travaux de ces groupes devront alimenter la table ronde « hébergement/logement » de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Perplexité

Selon Alain Régnier, ces groupes n'épuisent pas l'ensemble des propositions qui seront intégrées au plan quinquennal hébergement/logement : le délégué interministériel a notamment indiqué la poursuite de l'action sur des dossiers en cours (réforme des attributions de logement, SIAO, accompagnement des ménages vers et dans le logement…) et l'intégration de propositions dans la loi de programmation pour le logement. Mais ses propositions ont laissé perplexe la majorité des acteurs présents autour de la table :

Sur la forme : La volonté d'élaborer une politique ambitieuse du logement et de l'hébergement, risque de se heurter à un délai très contraint, sans état des lieux ni bilan des 4 ans de refondation, et sans concertation suffisante des territoires à l'exception de la région Ile-de-France (pour laquelle une mission prioritaire a été confiée à la DIHAL par Cécile Duflot).

Sur le fond :des questions essentielles semblent ne pas être abordées telles que les orientations sur la programmation et la mobilisation de logement (renvoyées à la loi logement), l'accompagnement social, les SIAO, la GRL, le DALO, la lutte contre l'habitat indigne, les SIAO, et l'organisation de la prise en charge de la rue au logement … Pire, on ne retrouve plus les propositions de mesures immédiates pour répondre aux besoins de l'urgence sociale, qui avaient pourtant été annoncées dans la feuille de route présentée par Alain Régnier le 12 juillet dernier, suite aux interpellations du Collectif des associations unies notamment dans sa lettre du 26 juillet, rappelant la nécessité de concilier les transformations structurelles et le traitement des urgences les plus criantes. Alain Regnier, conscient de l'urgence et de la situation critique sur un bon nombre de territoire, a indiqué faire remonter au gouvernement les inquiétudes formulées par les acteurs. Cela suffira-t-il, alors que la situation sur de nombreux territoires s'est encore aggravée durant l'été avec une absence criante de solutions à proposer aux personnes à la rue faute de places et de moyens suffisants. (chiffres baromètre estival du 115) ?

Ces situations génèrent des pressions toujours plus fortes sur les structures mais aussi sur les usagers, amplifiant les violences verbales, voire physiques et aboutissant à des conditions d'accompagnement inacceptables pour les professionnels.

Quels moyens face à cette ambition affichée?

La lettre de mission du Premier ministre à Alain Régnier en vue de l'élaboration du plan quinquennal est ambitieuse « Le gouvernement fait de la conduite d'une politique volontariste et efficace en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en situation d'exclusion une priorité, […] fondée sur les principes d'égalité de traitement, d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. » Les moyens envisagés restent flous alors que les acteurs ont besoin au plus vite d'engagements en adéquation avec l'ambition et les objectifs affichés : des engagements structurels échelonnés dans le temps, y compris financiers, mais également des mesures immédiates.

Télécharger les propositions pour l'organisation du plan quiquennal...

16

Actualités

DOCUMENT n° 3

- Consultations publiques

Conférence pauvreté : priorité au logement !

11 décembre 2012 (mis à jour le 11 décembre 2012)



A l'issue de la conférence contre la pauvreté, qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre, le Premier ministre a annoncé un certain nombre de mesures pour l'année 2013, comme première étape dans l'élaboration du plan quinquennal que le gouvernement va mettre en œuvre pour lutter contre la pauvreté et venir en aide aux plus démunis. Concernant le volet logement et hébergement, les engagements représentent un effort budgétaire exceptionnel de 142 millions d'euros, qui viendront s'ajouter au budget prévu dans le projet de loi de finances 2013.

Hébergement d'urgence : structurer et améliorer l'offre

La politique en la matière doit assurer une continuité de prise en charge, une égalité de traitement et un accueil inconditionnel. En 2013, au total, 9 000 places d'hébergement d'urgence seront créées ou pérennisées, en vue notamment d'une sortie du dispositif hivernal cohérente et organisée. 5 000 pour faire face à l'afflux des demandes adressées au 115, et 4 000 autres pour accueillir les demandeurs d'asile.

Sortir de l'urgence et accompagner les plus démunis vers le logement

L'orientation vers le logement est déterminante pour transformer structurellement la politique conduite en direction des personnes sans abri, aujourd'hui trop guidée par l'urgence. La volonté d'ores et déjà actée de sortir de la gestion saisonnière s'accompagnera du développement de l'accompagnement individualisé vers et dans le logement des personnes.

Un programme de création de logements à bas niveau de loyer va être lancé, en plus du développement de l'offre de logements locatifs sociaux et la construction de logements adaptés pour les personnes ayant un besoin d'accompagnement social. Ainsi, en 2013, 2 000 places en logement adapté (dont des maisons relais) seront créées. Cette offre sera complétée par un fort

17

développement du recours à l'intermédiation locative (pour 7000 places) comme alternative à l'hébergement. Ainsi ce sont 9 000 places nouvelles en logement adapté ou accompagné qui seront disponibles l'année prochaine. Les moyens en faveur de l'accompagnement dans les résidences sociales seront renforcés.

Un plan pour reloger 15 000 ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo

Le droit au logement opposable dans les zones tendues connaît des difficultés de mise en œuvre que le gouvernement veut résoudre. Un plan d'urgence – notamment pour l'Ile-de-France - sera mis en œuvre afin de reloger 15 000 ménages supplémentaires reconnus prioritaires au titre de la loi Dalo. 10 000 relogements s'effectueront grâce à la mobilisation renforcée de tous les contingents, et 5 000 grâce au développement d'un programme de mobilisation du parc privé et de logements sociaux à bas niveau de loyer dans le diffus.

Sécuriser les familles les plus vulnérables

La lutte contre la pauvreté passe aussi par l'anticipation des ruptures. Ainsi, la prévention des expulsions locatives sera renforcée. Par ailleurs le plan de rénovation énergétique de l'habitat sera prioritairement tourné vers la lutte contre la précarité énergétique. Les personnes à faibles revenus sont souvent celles qui vivent dans les logements les moins bien isolés et qui supportent les factures d'énergie les plus élevées.

Enfin, le gouvernement travaille sur un système de garantie universelle des risques locatifs, qui permettrait de sécuriser les rapports entre locataires et propriétaires.

DANS LA MÊME RUBRIQUE

Articles de cette rubrique



Cécile Duflot en Dordogne : à la rencontre des territoires

19 avril 2013 - Cécile Duflot a inauguré son « tour de France des territoires » par un déplacement en Dordogne le 19 avril 2013. Objectif : (...)



Santé et affaires sociales : la deuxième convention interministérielle pour les quartiers est signée

19 avril 2013 - François Lamy, ministre délégué à la Ville et Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, ainsi que ses (...)

18

DOCUMENT n° 4

le 11 janvier 2013

« L'Hébergement d'urgence DANS LE DEPARTEMENT : état des lieux et perspectives »

Contribution de la Veille Sociale / Volet Urgence du SIAO aux travaux du groupe chargé d'élaborer un diagnostic local des besoins

Préalable :

Cette contribution repose sur l'expertise et la mission d'observation sociale du service de la Veille Sociale et se concentre donc exclusivement sur les questions relatives à l'hébergement d'urgence.

Il est toutefois important de rappeler en introduction que les questions relatives à l'hébergement d'urgence ne peuvent évidemment pas s'examiner de manière dissociée de celles relatives à l'hébergement d'insertion et à l'accès au logement. En effet si l'accès à l'hébergement d'insertion s'améliore et si le principe du « Logement d'abord » est rendu effectif pour toutes les personnes qui sont en situation d'accéder directement au logement, il est évident que les répercussions seront importantes sur les possibilités d'accès à l'hébergement d'urgence.

Ceci étant posé, cette note ce centre donc sur l'hébergement d'urgence, les dispositifs de veille sociale et le volet urgence du SIAO. D'autres acteurs seront plus pertinents que nous pour apporter leur propre expertise sur les autres pans du champ de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion.

Fiche 1
L'achèvement de la construction juridique de l'hébergement d'urgence

Il est difficile de définir précisément la naissance de l'urgence sociale, car aucune loi ni décret fondateur n'est venu clairement encadrer l'émergence des dispositifs qui la constituent. Pour faire face à une dégradation de la situation sociale, l'État a d'abord mis en place des plans hivernaux (le premier plan pauvreté-précarité date de 1984). Ces campagnes sont devenues permanentes, ciblant toujours davantage l'accueil et l'hébergement d'urgence. L'ouverture des premières structures d'hébergement d'urgence, du métro à Paris l'hiver ou d'un numéro dédié à l'hébergement d'urgence à Lyon marquent les prémisses de l'urgence sociale. Le Samu Social de Paris est créé au cours de l'hiver 1993. L'inexistence d'une définition juridique n'a pas empêché le développement rapide d'une série de dispositifs à partir du milieu des années 90 pour accueillir les personnes les plus désocialisées : les services d'accueil et d'orientation (SAO), le 115, les équipes mobiles, les accueils de jour, les centres d'hébergement d'urgence, etc.

C'est avec la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 que les dispositifs de veille sociale prennent une existence légale et sont rendus obligatoires dans tous les départements. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), dans son article 71, a reformulé la définition de la veille sociale (article L345-2 du CASF) : *« Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, 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 (...) informent en temps réel de leurs places vacantes (...) ».*
L'article D345-8 du CASF (décret du 11 mars 2010 relatif (...) au dispositif de la veille sociale) précise : *« Pour permettre l'accomplissement des missions définies à l'article L. 345-2, le dispositif de veille sociale comprend un service d'appels téléphoniques pour les sans-abri dénommé " 115 ". En outre, il comprend selon les besoins du département, identifiés par le préfet : 1° Un ou des accueils de jour ; 2° Une ou des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri ; 3° Un ou des services d'accueil et d'orientation (SAO). Ces services fonctionnent de manière coordonnée sous l'autorité du préfet du département, dans le cadre de conventions qui précisent l'activité de chaque service, son mode de financement et les indicateurs d'évaluation de son action. »*

Mais il faut attendre la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, qui a intégré le Plan d'action renforcé pour les sans abri (PARSA) du 8 janvier 2007, pour que les premiers droits relatifs à l'hébergement d'urgence voient légalement le jour : le droit opposable à l'hébergement et le principe de continuité.

Enfin, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) réaffirme les principes de l'inconditionnalité de l'hébergement et de la continuité de la prise en charge, qui sont intégrés dans le code de l'action sociale et des familles.

C'est ainsi que trois droits sont aujourd'hui attachés à l'hébergement d'urgence :

- **La prise en charge inconditionnelle** (article L 345-2-2 du CASF) : « *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'hébergement 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.* »

- **Le principe de continuité de la prise en charge** (article L 345-2-3 du CASF) : « *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.* »

- **Le droit à l'hébergement opposable (DAHO)** : la loi intègre l'hébergement dans les compétences relevant de la commission de médiation et intègre le défaut de proposition d'hébergement dans la même opposabilité qui s'applique au logement (recours possible devant les juridictions administratives).

Dès lors, l'accueil dans un centre d'hébergement d'urgence de toute personne sans domicile en situation de détresse qui en fait la demande est de droit. Si la demande reste sans réponse, la personne est en droit de former un recours gracieux devant la commission de médiation puis, le cas échéant, un recours contentieux devant le tribunal administratif.

Achèvement de cette construction juridique, **le Conseil d'Etat** a précisé dans une décision du 10 février 2012 que la méconnaissance des obligations prévues par la loi en matière d'hébergement d'urgence des personnes sans-abri peut constituer **une atteinte grave à une liberté fondamentale**, ce qui ouvre la voie du référé-liberté à toute personne se voyant notifier un refus d'hébergement au 115.

« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en oeuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître (...) une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ».

Enfin, la Stratégie nationale de refondation de la prise en charge des personnes sans abri lancée fin 2009 autour des deux principes directeurs que sont la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement et la priorité accordée à l'accès au logement a entraîné la création des **Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO)**. Ils ont pour objectifs (circulaires du 8 avril et du 7 juillet 2010) de :

- simplifier les démarches d'accès à l'hébergement ou au logement pour les personnes sans domicile fixe et simplifier l'intervention des travailleurs sociaux qui les accompagnent ;
- traiter avec équité les demandes en s'appuyant sur la connaissance des disponibilités de l'ensemble de l'offre existante ; orienter la personne en fonction de ses besoins et non seulement en fonction de la disponibilité de telle ou telle place ;
- coordonner les différents acteurs, de la veille sociale jusqu'au logement et améliorer la fluidité hébergement / logement ;
- participer à la constitution d'observatoires locaux afin de mieux évaluer les besoins et les réponses apportées.

Aujourd'hui, en théorie, l'hébergement d'urgence, après 30 ans d'une lente construction a-juridique, est devenu légalement plus protecteur que l'hébergement d'insertion ou le logement. L'entrée dans un centre d'hébergement d'urgence doit en effet être inconditionnelle et immédiate pour toute personne en situation de détresse, et la fin de prise en charge commandée par une solution de sortie positive et meilleure (sauf manquement de l'usager au règlement de fonctionnement de l'institution).

Cette évolution marque la maturité institutionnelle de l'évolution sectorielle de l'hébergement d'urgence, qui intègre désormais des droits (DAHO, principes d'inconditionnalité et de continuité), un cadre normatif de référence (référentiel national des prestations) et un dispositif de régulation (SIAO).

Pourtant, paradoxalement, le champ de l'hébergement d'urgence traverse une grave crise : le 115 n'a jamais été aussi saturé que ces deux dernières années et les taux de réponses négatives par manque de places disponibles n'ont jamais été aussi élevés.

Fiche 2
La construction du volet urgence du SIAO

Depuis près de deux ans, la Veille Sociale a peu à peu intégré dans ses missions et dans son fonctionnement son nouveau rôle de SIAO, dans son volet urgence.

1) – Un traitement plus équitable des demandes
La centralisation de toutes les demandes d'hébergement d'urgence via le 115 permet de rendre plus équitable l'attribution des places disponibles. Pendant longtemps l'attribution des places disponibles portées à la connaissance du 115 s'est faite dans l'ordre des appelants. Aujourd'hui, le 115 dans sa mission SIAO, dispose d'une connaissance globale des demandes et attribue une partie des places disponibles en fonction de critères d'urgence et de détresse, mais aussi en ayant une vision plus large des solutions à venir qui permet d'anticiper au mieux les futures entrées. Un lien quotidien à mi-journée permet à l'équipe du SIAO (115 et PAIO) d'échanger sur les situations et de prendre des décisions dans un souci de meilleure équité. La pénurie de places d'hébergement d'urgence rend toutefois ce travail de priorisation très difficile.

2) – Une observation sociale plus exhaustive
La centralisation des informations concernant les demandes d'hébergement d'urgence et les attributions des places disponibles dans les centres d'hébergement permet de mieux remplir la mission d'observation sociale dévolue au SIAO. La connaissance n'était jusque-là que partielle, puisque plusieurs centres d'hébergement réalisaient des admissions directes qui ne transitaient pas par le 115, lequel n'avait connaissance ni de l'ensemble des demandeurs ni de l'ensemble des personnes hébergées dans les différents foyers. Désormais même si la décision d'admission relève in fine du centre d'hébergement, l'ensemble des demandes sont enregistrées au SIAO Urgence via le 115, ainsi que l'ensemble des entrées et des sorties sur l'ensemble des centres d'hébergement d'urgence dans le département

3) – Une meilleure coordination des acteurs de l'urgence sociale
La Veille sociale, volet urgence du SIAO, participe à l'ensemble des réunions institutionnelles (équipes de rues, accueils de jour, hébergement d'urgence) organisées à l'initiative de la DDCS, mais aussi de la Ville ou de sa propre initiative. De nombreuses rencontres bilatérales sont également organisées tout au long de l'année avec les partenaires opérationnels.

4) – La création de liens étroits avec le volet Insertion du SIAO
Le SIAO a été conçu comme un outil unique, les relations sont étroites entre les deux volets du SIAO, Urgence et Insertion. Au-delà des échanges quotidiens et informels autour des situations, le SIAO Urgence est représenté au sein de la commission d'orientation du SIAO Insertion qui se réunit de manière hebdomadaire. Une pré-commission hebdomadaire, qui réunit les deux volets du SIAO et l'Antenne Femmes Victimes de Violences Conjugales, permet d'échanger sur les situations les plus urgentes, mais aussi de faciliter la fluidité du dispositif en favorisant les parcours de personnes hébergées dans les centres d'hébergement d'urgence vers les dispositifs d'insertion et de logement transitoire. Enfin, le PAIO, une des composantes du SIAO Urgence, est également un important « prescripteur » du volet Insertion du SIAO.

Cette nouvelle organisation a entraîné un accroissement important des tâches quotidiennes pour l'équipe de la Veille sociale (affinage des évaluations sociales, saisies informatiques, liens quotidiens avec tous les partenaires, nouveaux outils, etc.) qui n'a pas été compensé par un renfort en temps de travail.

Comme l'a montré la mission d'accompagnement à la structuration du SIAO du département confiée par la DDCS au cabinet Rhizome, la construction du SIAO n'est pas encore aboutie.

Axes d'amélioration :

- Améliorer la vision d'ensemble des situations par le SIAO urgence, affiner les évaluations sociales qui le nécessitent, articuler les parcours et le suivi des situations avec les partenaires, repérer plus tôt les situations qui relèvent d'un accès direct au logement pour éviter un passage par les dispositifs d'hébergement si celui-ci n'est pas nécessaire, traiter les demandes et les orientations avec plus d'équité en renforçant le temps de lien quotidien entre les équipes du matin et celles du soir, etc.

- Renforcer l'équipe du SIAO urgence par la création d'un poste qui aura pour mission de centraliser la connaissance des informations concernant les situations des personnes appelant le 115 ou se présentant au PAIO, d'assurer le traitement équitable des demandes en lien avec l'équipe, d'améliorer le lien opérationnel avec les partenaires sur les situations difficiles et urgentes, etc. ; la circulaire du 4 janvier 2013 prévoit que les SIAO *« doivent être consolidés dans leurs missions, leurs capacités d'intervention et leurs moyens de fonctionnement »*.

- Renforcer le lien avec le volet insertion du SIAO : utilisation d'un outil informatique commun et adapté à l'activité du SIAO dans ses deux composantes urgence et insertion (y compris l'activité 115), utilisation de locaux communs permettant un contact plus étroit au quotidien, etc.

Fiche 3 :
Le taux de décroché du 115

Le 115 constitue aujourd'hui la principale porte d'entrée du volet urgence du SIAO pour l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence. Il centralise également la connaissance de l'offre disponible.

Pourtant **le taux de décroché** affiché par le 115 est particulièrement bas, **été comme hiver**, ce qui est bien sûr problématique pour un numéro d'urgence et participe de la mauvaise image du 115 auprès des personnes sans abri et des partenaires qui se plaignent constamment de la difficulté à nous joindre.

645 747 appels ont été composés en 2011 *(soit 1 760 appels / jour en moyenne)*

66% d'entre eux sont dissuadés : ils n'accèdent même pas au message vocal du 115

34% sont décrochés par le message vocal (jusqu'à 4 lignes en attente), mais parmi eux seulement 10 % aboutissent effectivement à un écoutant et font l'objet d'une saisie informatique sur le logiciel du service.

Le 115 fonctionne 24h/24, tous les jours de l'année. L'organisation actuelle permet la présence d'un écoutant de 7 h à 9h, puis deux écoutants de 9h à 21h (trois en hiver à partir de 18h). La nuit le relais est pris par un veilleur de nuit du CHRS , de 21h à 7h.

Le roulement en journée nécessite 6,5 ETP l'hiver et 7,5 ETP l'hiver. Or le 115 ne dispose aujourd'hui que de 4,5 ETP l'hiver et 5,5 ETP l'hiver. Le différentiel de 2 ETP est compensé par une mutualisation avec les autres services de la Veille Sociale, l'EMSS (à hauteur de 0,5 ETP) et surtout le PAIO (à hauteur de 1,5 ETP). Malgré cela la rotation type correspond en réalité à un service minimum au regard des missions actuelles du 115, ne permet pas de pallier à des imprévus ni de trouver le temps d'effectuer correctement les tâches administratives affectées au 115 (hors activité téléphonique proprement dite) dans un contexte d'élargissement des missions avec la mise en œuvre du volet urgence du SIAO. Il est également difficile de dégager du temps pour rencontrer des partenaires extérieurs, élément pourtant essentiel pour assurer une efficacité opérationnelle au quotidien.

Axes d'amélioration :

Permettre la création d'un poste d'écoutant supplémentaire pour assurer la présence de 3 écoutants en journée la semaine sur les temps d'ouverture des différents services du secteur, au lieu de 2 à l'heure actuelle. Cela aurait pour effet d'améliorer le taux de décroché du 115, de renforcer les liens quotidiens avec les partenaires en disposant de plus de temps pour les échanges, de mieux réaliser les tâches quotidiennes nécessaires à la mission du SIAO urgence, au-delà de l'écoute téléphonique (saisie informatique, production de données et de statistiques, remontées d'informations quotidiennes à la DDCS, etc.).

Fiche 4
Le dispositif d'hébergement d'urgence

Le département de : compte 409 places d'hébergement d'urgence

La capacité globale annuelle du dispositif d'hébergement d'urgence est de 409 places et n'a pas connu de modification notable ces dernières années, conformément à la décision nationale de geler la capacité des structures à son niveau de 2009.

Sur ces 409 places, 201 ont le statut CHRS.

En période hivernale cette capacité est renforcée (170 places cet hiver contre 65 l'hiver dernier). Enfin, en période de grand froid, des places de mise à l'abri sont mobilisées par la Ville : (46 places au Grand Ramier et ouverture de gymnases si nécessaire).

Les places ouvertes à l'année

Structure et gestionnaire	Statut	Public accueilli	Nombre places
	CHUS	Hommes isolés	52
	CHUS	Hommes isolés	35
	Stabilisation	Femmes - Couples	43
	CHRS	Hommes isolés	85
	CHRS	Femmes seules ou avec enfants	45
	CHRS	Hommes, femmes, couples	40
	CHRS	Hommes isolés	9
	CHRS	Couples	10
	CHRS	Couples	12
	CHUS	Familles	53
	CHUS	Femmes seules ou avec enfants	15
	CHUS	Isolés, couples	10
TOTAL			**409**

Les places hivernales 2012-2013

Structure et gestionnaire	Statut	Public accueilli	Nombre places
	CHUS	Familles, femmes isolées et couples	75
	CHUS	Familles	25
	CHUS	Femmes isolées	8
	CHUS	Hommes isolés	17
	CHUS	Hommes isolés	4
	CHUS	Hommes isolés	11
TOTAL			140

S'ajoutent également **30 places pour la Halte de Nuit** , accueil de nuit sans hébergement à destination des publics en grande précarité.

Répartition moyenne de ces places par typologie de public (cela peut varier un peu en fonction des périodes car certains foyers accueillent plusieurs catégories de public) :

Typologie de public	Nombre de places d'hébergement d'urgence	Nombre de places hivernales
Hommes isolés	222	32
Femmes isolées	70	16
Couples	34	92
Couples avec enfants	53	
Femmes seules avec enfants	30	
Total	**409**	**140**

Les dispositifs hôteliers

Enfin deux dispositifs hôteliers viennent compléter les capacités d'hébergement d'urgence, l'un financé par l'Etat et géré par l'Entraide Protestante (en moyenne 35 ménages hébergés chaque soir), l'autre financé par la Ville [illegible] et directement géré par la Veille sociale (environ 5 ménages hébergés par soir) .

Le dispositif hôtelier de l'Etat est divisé en deux parties : les admissions dans le cadre du protocole entre l'État et l'Entraide Protestante (décisions prises par l'Entraide Protestante) et les admissions hors protocole (décisions prises par la DCCS). Le protocole signé entre l'Entraide Protestante et l'Etat prévoit que ce dispositif s'adresse prioritairement aux familles avec enfants pouvant justifier de droits ouverts (statutaire, administratif, financier), pour un dépannage de courte durée dans l'attente d'une entrée en centre d'hébergement ou en logement autonome. Ce dispositif est limité à environ 160 nuitées par mois (soit en moyenne 5 chambres par soir). Les décisions d'admission sont prises par l'Entraide, sur demande de la Veille sociale, des MDS ou d'autres partenaires. La DDCS peut également décider d'attribuer des nuitées d'hôtels à des familles n'entrant pas en principe dans les critères d'attribution, comme par exemple des demandeurs d'asile nouvellement arrivés sur le territoire, des déboutés, etc., mais dont la situation nécessite une mise à l'abri immédiate. Les durées d'hébergement sont dans ce cas souvent plus longues, dans l'attente d'une entrée en CADA par exemple, ou d'un positionnement de la Préfecture quant à leur devenir administratif. Les décisions d'admission sont uniquement prises par la DDCS, sur proposition de la Veille Sociale. Environ 30 familles en moyenne sont prises en charge sur ce dispositif, pour des durées de séjour souvent longues (plusieurs mois, parfois plusieurs années).

De manière exceptionnelle, à titre subsidiaire (si aucune autre solution n'a pu être trouvée) et pour une durée très courte permettant la recherche d'une autre solution, le 115 peut directement recourir à des nuitées d'hôtels financées par la Ville [illegible] Cette possibilité concerne principalement des **femmes victimes de violences,** isolées ou accompagnées d'enfants, des femmes enceintes, des familles en grandes difficultés (problématique de santé, présence de très jeunes enfants, etc.) ou des familles dans l'attente d'une solution déjà trouvée mais à échéance de quelques jours (entrée dans un centre d'hébergement, entrée dans un logement autonome, etc.). Cela peut également concerner une mise à l'abri pour des appels au 115 en soirée ou de nuit, dans l'attente de réaliser une évaluation plus précise de la situation le lendemain.

Fiche 5
L'augmentation des demandes

6 241 ménages (8 688 personnes) ont appelé le 115 au moins une fois en 2012

	Nombre de ménages	Nombre de personnes
Hommes isolés	4 079	4 079
Femmes isolées	1 044	1 044
Couples sans enfants	280	560
Couples avec enfants	428	1 712
Femmes seules avec enfants	379	1 262
Autres	16	31
TOTAL	**6 226**	**8 688**

Le nombre de personnes ayant appelé le 115 a augmenté de 43% en trois ans, l'augmentation s'étant nettement accélérée entre 2011 et 2012 :

2009 : 6 053
2010 : 6 496
2011 : 6 974
2012 : 8 688

41 059 demandes d'hébergement d'urgence ont été enregistrées en 2012

Rappel :
Une demande correspond à une personne pour une demande d'hébergement pour le soir même. Une personne qui appelle plusieurs fois le même jour n'est donc comptabilisée qu'une fois. Mais si la personne rappelle le lendemain il s'agit bien d'une nouvelle demande. Ces demandes sont la plupart du temps effectuées directement par les usagers, mais elles peuvent également être formulées par un travailleur social, un accompagnant, un traducteur, etc.

Le nombre de demandes d'hébergement d'urgence a très fortement augmenté depuis 2009, le taux très élevé des refus obligeant les personnes à rappeler de multiples fois pour espérer obtenir une place.

2009 : 25 741
2010 : 34 877
2011 : 44 050
2012 : 41 059

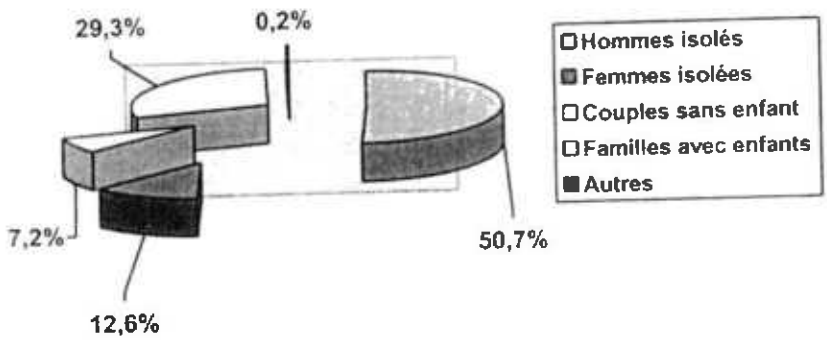
Répartition des demandes par typologie de public

Catégorie de public		Hommes isolés	Femmes isolées	Couples isolés	Familles avec enfants	Autres compo.	TOTAL
Nombre de personnes différentes ayant appelé le 115 au moins une fois	2010	3 292	817	469	1 903 (616 f.)	15	6 496
	2011	3 244	879	528	2 302 (715 f.)	21	6 974
	2012	**4 079**	**1 044**	**560**	**2 974 (807 f.)**	**31**	**8 688**
Nombre de demandes d'hébergement reçues au 115	2010	15 344	3 213	2 633	13 648	39	34 877
	2011	13 899	3 652	3 793	22 668	38	44 050
	2012	**16 140**	**3 747**	**2 796**	**18 334**	**42**	**41 059**

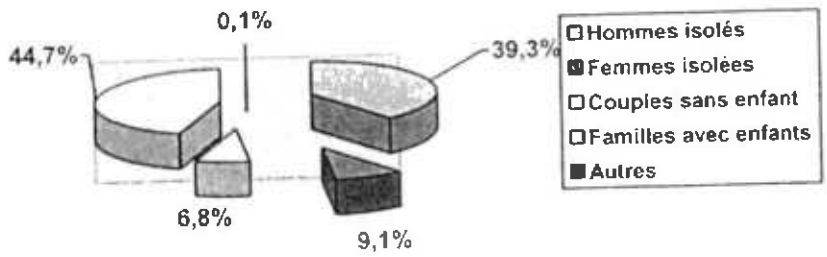
Si en nombre de personnes différentes, les hommes isolés restent très largement majoritaires, le nombre des demandes des familles a explosé ces deux dernières années. Le taux particulièrement important de refus, comme on le verra plus loin, les oblige à appeler le 115 à de très nombreuses reprises.

Évolution des demandes d'hébergement par public entre 2010 et 2012

2010



2012



Fiche 6
Les réponses apportées par le 115

	Année 2010	Année 2011	Année 2012
Nombre de demandes d'hébergement reçues au 115	**34 877**	**44 050**	**41 059**
Nombre d'orientations positives suite à l'appel au 115	17 245 *(soit 49%)*	10 823 *(soit 25%)*	14 707 *(soit 36%)*
Nombre de refus par manque de places	17 632 *(soit 51%)*	33 227 *(soit 75%)*	26 352 *(soit 64%)*

La moyenne quotidienne en 2012 est de 73 refus par manque de place disponible pour 40 orientations positives. Mais cette moyenne masque d'importantes disparités. La plupart du temps, hors période de grand froid, on compte quotidiennement **entre 10% et 20% d'orientations positives contre 80% à 90% de refus,** soit environ 20 orientations positives pour 130 refus. La barre des 200 refus par jour a même été largement dépassée à l'automne 2011.

Inversement, en période de grand froid, les refus deviennent quasi-inexistants, et le taux d'orientations positives est proche de 100% (ouverture de places supplémentaires et de gymnases).

Les orientations positives s'entendent pour tout type de place attribuée, quelle que soit la durée. Il faut préciser que **la grande majorité de ces orientations positives concerne des places de très courte durée** (places excusées dans les CHU, mise à l'abri à l'hôtel pour quelques nuits, plan grand froid, etc.) **et ne constitue pas des prises en charge mais simplement des dépannages.**
Les places dites "durables" (attribuée sans limitation de durée) en centres d'hébergement d'urgence sont devenues rares (environ 15 par mois) depuis la mise en œuvre du principe de continuité de la prise en charge.

Sur les 409 places d'hébergement d'urgence, le nombre de places à disposition du 115 chaque jour est très faible, de 5 à 15 en moyenne. Le reste des orientations quotidiennes est essentiellement constitué de dépannages hôteliers.

La capacité quotidiennement disponible a très fortement baissé depuis deux ans, à la fois en raison de restrictions budgétaires qui ont entraîné la suppression ou la limitation des places excusées dans certains foyers et la diminution du dispositif hôtelier ou la restriction des critères d'accès, mais surtout en raison du principe de continuité de la prise en charge qui a entraîné un allongement important des durées de séjour dans les centres d'hébergement d'urgence. Si ce principe est positif pour les personnes hébergées qui en bénéficient, il a entraîné une forte diminution du turn-over dans les structures.

Le nombre de refus par manque de places disponibles est donc très élevé, 51% des demandes en 2010, 75% en 2011 et 68% en 2012.

Rappelons que le nombre de refus prononcés par le 115 ne reflète pas le nombre de personnes réellement à la rue. On sait qu'un certain nombre de personnes sans-abri n'appellent pas ou plus le 115, ou n'ont pas réussi à le joindre.

La décision de geler la capacité des structures à son niveau de 2009 est donc intervenue au moment où une demande accrue pesait sur un dispositif déjà sous dimensionné. Les mesures prises pour accélérer les sorties vers le logement et l'accès direct au logement, qu'il convient par ailleurs de poursuivre et d'intensifier, sont longues à mettre en place et ne sont pas à court terme, de nature à alléger significativement la pression que la demande d'hébergement d'urgence continue à exercer sur le dispositif.

Le dispositif d'hébergement d'urgence du département est donc globalement très largement sous-dimensionné au regard des besoins exprimées au 115.

Un indicateur :

En février 2012, au plus fort du Plan Grand Froid, ce sont 200 personnes qui ont été hébergées sur les différents dispositifs (environ 140 au Grand Ramier et sur les gymnases et une soixantaine à l'hôtel). Auxquelles il convient d'ajouter 150 personnes en familles (soit une quarantaine de ménages) présentes sur différents squats et se signalant régulièrement au 115. Cela donne une idée assez précise du nombre de places d'hébergement d'urgence qui étaient manquantes à ce moment-là. Dès la levée du Plan Grand Froid, la plupart de ces personnes se sont retrouvées à la rue sans solution.

Comparaison du nombre des demandeurs au 115 avec le nombre de places existantes :

	Nombre de places d'hébergement	Nombre de personnes ayant appelé le 115 au moins une fois en 2012
Hommes isolés	222	4 079
Femmes isolées	70	1 044
Couples sans enfants	34	560 (280 ménages)
Couples avec enfants	53	1 712 (428 ménages)
Femmes seules avec enfants	30	1 262 (379 ménages)
Hommes seuls avec enfants	0	31 ménages
	409	8 688

I – Les familles

Familles avec enfants	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012
Nombre de personnes en famille ayant effectué une demande au moins une fois au cours de l'année	**1 373**	**1 903** *(soit 616 familles)*	**2 302** *(soit 715 familles)*	**2 974** *(soit 807 familles)*
Nombre de demandes d'hébergement reçues au 115	6 190	**13 648**	**22 668**	**18 334**
Nombre d'orientations positives suite à l'appel au 115	3 095 *(soit 50%)*	7 503 *(soit 55%)*	4 925 *(soit 22%)*	4 310 *(soit 24%)*
Nombre de refus par manque de places	3 095 *(soit 50%)*	6 145 *(soit 45%)*	17 743 *(soit 68%)*	14 024 *(soit 76%)*
Moyenne refus / jour	**8**	**17**	**49**	**38**

En moyenne nous comptabilisons entre 15 et 30 familles par jour qui se voient notifier un refus au 115 en raison du manque de places. Ces familles sont à la rue ou dans des solutions très précaires (voiture, halls d'immeuble, sur-occupation en appartement, etc.).

L'année 2011 et le premier semestre 2012 ont été particulièrement difficiles tant l'absence de solution était quotidienne. Sur l'ensemble de l'année 2012 **le taux de refus s'élève à 76% des demandes,** malgré une amélioration en fin d'année avec l'ouverture de 75 places hivernales pour familles (Espoir) au lieu de 40 l'hiver dernier et un recours accru aux dispositifs hôteliers de l'Etat et de la Ville.

Rappelons qu'il n'existe que 80 places familles ouvertes à l'année (soit environ 25 ménages) pour près de 3 000 personnes (807 ménages) qui ont effectué une demande en 2012. Les places disponibles sont rares, et la plupart du temps la seule solution est le recours au dispositif hôtelier de l'Etat. L'enveloppe budgétaire est contrainte et les critères d'accès, liés à la situation administrative des ménages, ont été fortement limités en 2011.

L'hébergement des familles est donc désormais le plus souvent lié à leur situation administrative, loin du principe de l'inconditionnalité de l'accueil.

- **Familles avec droits ouverts** (français ou étrangers en situation régulière) : sollicitation de l'Entraide sur le protocole hôtelier de l'Etat, mais peu de réponses positives (en raison des contraintes budgétaires) au regard du nombre des demandes, et seulement pour de très courtes durées.

- **Familles demandeuses d'asile avant remise de l'APS** : le plus souvent pas de solution avant la remise de l'APS par la préfecture, hormis de rares exceptions en cas de situations à risque (femmes en fin de grossesse, présence de nouveaux-nés, etc.). Le

plus souvent ces familles passent donc à la rue les premières semaines suivant leur arrivée en France, ou dans des solutions de fortune (squat, voiture, etc.).

- **Familles demandeuses d'asile après remise de l'APS** : décision quasi-systématique de mise à l'abri sur le dispositif hôtelier de l'État. Sauf pour les familles en procédure prioritaire qui restent souvent sans solution.

- **Familles sans droits ouverts** (sans-papiers, déboutés, étrangers avec une carte de résident d'un autre pays européen, bulgares et roumains, etc.) : en principe pas de prise en charge, hormis pour celles qui acceptent l'aide au retour, et quelques exceptions au regard de situations de détresse sanitaire.

- **Femme isolée enceinte ou avec enfants de moins de 3 ans :** hébergement par le Conseil Général le plus souvent sur des formules d'appart-hôtels. Article L 222-5 du CASF : « *sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général (...) les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, **notamment parce qu'elles sont sans domicile*** ». Une seule exception : si elles sont demandeuses d'asile. Dans ce cas l'Etat prend le relais de l'hébergement, en général sur le dispositif hôtelier.

- **Femmes victimes de violences** : si tous les foyers sont complets, recours systématique au dispositif hôtelier de la Ville , tant qu'une autre solution n'est pas trouvée. L'objectif est d'éviter un retour au domicile en raison de l'absence d'un hébergement.

En résumé hormis les femmes isolées enceintes ou avec enfant de moins de 3 ans et les femmes avec enfants victimes de violences, une famille à la rue qui n'est pas demandeuse d'asile a très peu de chance de bénéficier d'un hébergement d'urgence . Ne reste alors que le dispositif hôtelier CCAS/ Ville , ou le recours à des associations caritatives, pour effectuer quelques nuits de dépannage et de mise à l'abri.

Les situations de familles à la rue se sont cumulées depuis un an et demi, dont certaines particulièrement inquiétantes (présence de nourrissons, de femmes enceintes, de personnes atteintes de pathologies lourdes). La pression est évidemment très forte sur le 115, mais aussi sur le PAIO (présence répétée de toutes ces familles sur les permanences sans qu'une solution puisse leur être apportée) ou l'EMSS (familles en détresse rencontrées lors des maraudes ou suite à des signalements).

La situation s'est améliorée au début de l'hiver 2012, avec l'ouverture de 75 places familles (25 supplémentaires devraient ouvrir courant janvier) et un renfort du dispositif hôtelier de l'Etat qui a permis un assouplissement des critères d'accès. Des familles avec droits ouverts ont notamment pu bénéficier d'un hébergement hôtelier dans l'attente d'une solution recherchée par le SIAO insertion ou les gestionnaires des mesures AVDL hivernales. Le dispositif hôtelier Ville de a également été renforcé, permettant d'assurer plus de dépannage pour les situations les plus vulnérables.

Ces éléments donnent une idée du nombre de places qu'il serait nécessaires d'ouvrir à l'année.

Zoom sur la situation administrative des 807 familles ayant appelé le 115 en 2012

Situation administrative	Nombre de familles	*Part*	Réponse apportée par le 115		
			Solution durable	Dépannage uniquement	Aucune solution
Familles avec droits ouverts (françaises, étrangères en situation régulière)	412	*(51%)*	101	115	196
Familles européennes	90	*(11%)*	11	20	59
Familles primo-arrivantes, demandeuses d'asile	136	*(17%)*	90	8	38
Familles sans droit (déboutées, sans-papiers, situation administrative précaire, etc.)	144	*(18%)*	18	31	95
Situation inconnue	25	*(3%)*	5	3	17
TOTAL	**807**	***(100%)***	**225**	**177**	**405**

Au total 50% des familles ayant appelé le 115 n'ont jamais obtenu de réponses positives, quelque soit le nombre de fois où elles ont appelé (certaines familles appellent tous les jours depuis des mois).
22% ont eu des solutions de dépannage pour quelques nuits.
28% ont obtenu une prise en charge durable (essentiellement hébergement par le Conseil Général pour les situations relevant de sa compétence et dispositif hôtelier de l'Etat).

Axes d'amélioration :

- Augmenter notablement le nombre de places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'année pour les familles, y compris des places pour les familles primo-arrivantes et demandeuses d'asile ; créer des solutions d'hébergement pour les femmes seules accompagnées d'enfants, dont un des enfants est un garçon de plus de 12 ans (aucun foyer ne peut actuellement accueillir une telle composition familiale) ;

- Redonner tout son sens au dispositif hôtelier, comme réponse transitoire dans l'attente d'une solution plus adaptée, et améliorer ses modalités organisationnelles et décisionnelles ;

- Mieux articuler la sortie des familles vers les dispositifs d'insertion ou l'accès direct au logement : lien entre les deux volets du SIAO, mesures AVDL, accompagnement social des familles hébergées à l'hôtel, etc. ;

- Faciliter la résolution des difficultés administratives des familles hébergées durablement sur les foyers (certaines situations sont bloquées depuis plusieurs années).

II – Les personnes isolées et les couples

Hommes isolés	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012
Nombre d'hommes isolés ayant effectué une demande au moins une fois au cours de l'année	3 373	3 292	3 244	4 079
Nombre de demandes d'hébergement reçues au 115	14 428	15 344	13 899	16 140
Nombre d'orientations positives suite à l'appel au 115	6 452 *(soit 45%)*	7 708 *(soit 51%)*	4 282 *(soit 31%)*	7 749 *(soit 48%)*
Nombre de refus par manque de places	7 976 *(soit 55%)*	7 636 *(soit 49%)*	9 617 *(soit 69%)*	8 391 *(soit 52%)*
Moyenne refus / jour	22	21	26	23

Les hommes isolés constituent la majeure partie des appelants du 115. Ils représentent **39% des demandes** d'hébergement d'urgence.

Le nombre d'hommes isolés différents ayant appelé le 115 cette année est en forte augmentation, passant pour la première fois la barre des 4 000.

La capacité de places d'hébergement d'urgence pour ce public est de 222 places annuelles, et comme pour d'autres publics, les orientations positives concernent principalement l'attribution de places excusées et non pas des prises en charge durables.

32 places ont été ouvertes cet hiver (contre 0 l'hiver dernier), mais le nombre quotidien des refus reste toujours très élevé tant la demande est importante quantitativement.

Notons également que la capacité globale d'hébergement d'urgence pour les hommes isolés connaît par ailleurs des diminutions temporaires lors des **fermetures périodiques des foyers**. Chaque année, et parfois plusieurs fois dans l'année, trois centres d'hébergement d'urgence ferment leurs portes pour des durées allant de 15 jours à 1 mois. Si ces fermetures temporaires sont justifiées par le fonctionnement des établissements (nécessité de procéder à des travaux ou au ménage, manque de budget de fonctionnement permettant le remplacement du personnel pendant les congés, etc.), elles entraînent toutefois des difficultés importantes dans un contexte où le nombre de places est très insuffisant.

Enfin, la plupart des foyers d'urgence pour hommes **sont fermés en journée**, ce qui oblige les personnes hébergées à quitter les lieux et à passer la journée dehors, été comme hiver. Cela limite également les possibilités d'accompagnement social de ce public.

Femmes isolées	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012
Nombre de femmes isolées ayant effectué une demande au moins une fois au cours de l'année	**795**	**817**	**879**	**1 044**
Nombre de demandes d'hébergement reçues au 115	**3 065**	**3 213**	**3 652**	**3 747**
Nombre d'orientations positives suite à l'appel au 115	1 165 *(soit 38%)*	1 398 *(soit 43%)*	1 106 *(soit 30%)*	1 846 *(soit 49%)*
Nombre de refus par manque de places	1 900 *(soit 62%)*	1 815 *(soit 57%)*	2 546 *(soit 70%)*	1 901 *(soit 51%)*
Moyenne refus / jour	**5**	**5**	**7**	**5**

Les demandes de femmes isolées représentent **9% du total des demandes** d'hébergement reçues cette année au 115, chiffre stable au regard de l'année précédente. Mais le nombre de personnes différentes ayant appelé le 115 a fortement augmenté, **passant la barre des 1000 personnes.**

Seulement 70 places existent pour les femmes isolées, et depuis l'arrêt des places excusées à Vélane, les mises à l'abri des femmes sont beaucoup plus difficiles. Depuis début 2012, la situation s'est donc fortement dégradée pour ce public, et le chiffre global de 49% d'orientations positives masque en réalité d'importantes disparités. **Seules les femmes isolées victimes de violences conjugales bénéficient d'une mise à l'abri systématique** (grâce au Foyer urgence d'Olympe de Gouges ou au recours à des nuitées d'hôtel Ville/CCAS), ce n'est pas le cas pour les autres, qui restent le plus souvent sans solution tant les places disponibles dans les structures d'hébergement susceptibles de les accueillir sont rares

16 places pour femmes isolées ont ouvert cet hiver, elles ont été occupées le jour-même de leur ouverture et restent insuffisantes au regard des besoins exprimés au 115.

Couples sans enfant	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012
Nombre de personnes en couple ayant effectué une demande au moins une fois au cours de l'année	**512**	**469**	**528**	**560**
Nombre de demandes d'hébergement reçues au 115	**2 058**	**2 633**	**3 793**	**2 796**
Nombre d'orientations positives suite à l'appel au 115	561 *(soit 27%)*	618 *(soit 23%)*	505 *(soit 13%)*	802 *(soit 28%)*
Nombre de refus par manque de places	1 497 *(soit 63%)*	2 015 *(soit 67%)*	3 088 *(soit 87%)*	1 994 *(soit 72%)*
Moyenne refus / jour	4	6	8	6

Le nombre de couples différents appelant le 115 a augmenté en 2012. Le manque de places spécifiques pour ce public les conduit à devoir rappeler souvent le 115 pour y effectuer leur demande et espérer obtenir une place adaptée. Le département ne compte en effet que 34 places pour ce public (soit 17 couples pouvant être hébergés).

Seulement 28% des demandes ont fait l'objet d'une réponse positive, ce qui est très faible et montre à quel point le dispositif départemental manque de places d'hébergement d'urgence pour les couples. Des solutions séparées sont souvent proposées, mais sont également rares et ne permettent pas non plus de répondre aux besoins.

Axes d'amélioration :

- Augmenter notablement le nombre de places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'année pour les hommes isolés, pour les femmes isolées et pour les couples, y compris des places pour demandeurs d'asile ;

- Conserver pour chaque public un volume de places d'hébergement à durée de séjour limitée, pour permettre des disponibilités quotidiennes au 115 favorisant la mise à l'abri des personnes les plus vulnérables ;

- Au-delà de la simple mise à l'abri, systématiser le travail d'évaluation sociale, mieux articuler la sortie vers les dispositifs d'insertion ou l'accès direct au logement : lien entre les deux volets du SIAO, mesures AVDL, etc. ;

- Tendre vers l'ouverture des foyers 24h/24 et éviter les fermetures de places sur certaines périodes de l'année dans un contexte où le manque de places est très important ; poursuivre l'humanisation et l'amélioration de la qualité des conditions d'accueil (chambres individuelles) ;

- Faciliter la résolution des difficultés administratives des personnes hébergées durablement sur les foyers (certaines situations sont bloquées depuis plusieurs années).

Fiche 7
Les places d'urgence durablement bloquées

Si tous les acteurs sont d'accord pour améliorer la fluidité dans les centres d'hébergement (articulation avec le SIAO insertion, facilitation de l'accès direct au logement pour ceux dont la situation le permet, etc.), un certain nombre de places sont occupées par des personnes dont le séjour se prolonge uniquement en raison de la non résolution de leur situation administrative.

Une enquête rapide réalisée le 10 janvier 2013 auprès des gestionnaires des 409 places d'hébergement d'urgence montre que :

Sur 332 ménages hébergés (soit 410 personnes) :
- 14% sont demandeurs d'asile (47 ménages, soit 56 personnes)
- 40% sont des étrangers dont la situation administrative est durablement bloquée (133 ménages, soit 173 personnes).

Ces personnes ont le droit d'être présentes dans les centres d'hébergement d'urgence (principe de l'inconditionnalité de l'accueil), d'y rester jusqu'à ce qu'une solution adaptée leur soit proposée (principe de continuité de la prise en charge), mais si leur situation administrative n'évolue pas, il ne leur est jamais possible d'accéder à un autre dispositif (hébergement d'insertion ou accès au logement). Leur séjour en hébergement d'urgence se prolonge de mois en mois, parfois en années, sans qu'il soit possible d'envisager la fin de la prise en charge.

Axes d'amélioration :

- Créer des places d'hébergement supplémentaires pour les demandeurs d'asile afin d'éviter leur hébergement dans les foyers d'urgence généralistes pendant toute la durée de la procédure ;

- Faciliter l'accès aux droits des personnes durablement hébergées dans les foyers et la résolution de leur situation administrative, pour engager un travail avec elles en vue de leur insertion sociale et professionnelle.

Fiche 8
Les Grands Précaires

Sont définies comme personnes en situation de grande précarité celles qui sont les plus marginalisées et les moins autonomes. Elles sont souvent à la rue depuis longtemps, présentent de nombreuses problématiques de santé, voire cumulent plusieurs pathologies . Nous retrouvons dans ce public l'image symbolique liée au « clochard », présentant souvent un cumul d'affections occasionnant des tableaux cliniques aux pronostics vitaux graves. Le cumul de ces troubles avec une absence de demande de soins, ou des demandes désordonnées, potentialise l'incurie. La souffrance morale et physique, l'isolement, les carences affectives, l'errance, la perte d'identité et d'estime de soi, l'altération de l'image corporelle, la perte d'autonomie dans les actes courants sont les caractéristiques communes à une majorité de ces personnes.

Ces personnes en grande précarité ne posent pas, plus ou peu de demandes, ou alors de façon inadaptée. L'EMSS, une des entités du SIAO urgence, a pour mission d'aller à la rencontre de ces personnes, de créer du lien, d'assurer une veille sociale et sanitaire, de les accompagner dans leurs démarches sociales ou de santé, et quand c'est possible, de rechercher des solutions adaptées.

Parmi les 891 personnes rencontrées par l'EMSS au cours de l'année 2011, 232 sont en situation de très grande précarité, dont 202 hommes et 30 femmes

Les personnes en situation de très grande précarité nécessitent un fort investissement de la part de l'équipe. En effet, au cours de l'exercice 2011, ces 232 personnes (26 % de la population) ont fait l'objet de 8 946 interventions (82 % des interventions), soit une moyenne de 38 interventions par personne.

Les centres d'hébergement traditionnels sont mal adaptés pour ce public, pour lequel il est souvent nécessaire de trouver des solutions alternatives.

Axes d'amélioration :

- Accroître le nombre de « Places Rues » à la disposition de l'EMSS dans les centres d'hébergement d'urgence et en créer pour les femmes isolées : le nombre de ces places est actuellement de 16 (contre 27 il y a deux ans). Ces places sont nécessaires pour permettre l'accès aux foyers à des personnes qui ne sont pas en capacité d'appeler le 115 de manière adaptée ou qui ne formulent plus demandes ;

- Développer et pérenniser les formules d'habitats adaptés ou alternatifs, ainsi que les lieux de vie,

- Pérenniser et annualiser la Halte de Nuit, accueil sans hébergement permettant une entrée et sortie permanente des personnes accueillies au cours de la nuit.