

L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES À LA RUE EN ÎLE-DE-FRANCE

VOLET 1 / 2 - S'ADAPTER À UN BESOIN TOUJOURS CROISSANT



AVRIL 2020

2.18.012



institutparisregion.fr

L'INSTITUT
PARIS
REGION

L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES À LA RUE EN ÎLE-DE-FRANCE

S'ADAPTER À UN BESOIN TOUJOURS CROISSANT
Volet 1/2

Mars 2020

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49

[http:// www.institutparisregion.fr](http://www.institutparisregion.fr)

Directeur général : Fouad Awada

Département Habitat et Société : Martin Omhovère, directeur de département

Etude réalisée par Olivier Mandon

Avec la participation de Anne-Claire Davy, Mariette Sagot et Paul Manetti

Cartographie réalisée par Stéphanie Lesellier

N° d'ordonnancement : 2.18.012

Crédits photo de couverture : Arnaud Rodriguez

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Auteur (nom, prénom) / Titre de l'étude / L'Institut Paris Region / année

Remerciements

Bruno Morel, Directeur général, Emmaüs Solidarité - Gilles Pineau, Directeur du Pôle Accueil Hébergement Insertion La Cité de Refuge - Centre Espoir Fondation de l'Armée du salut - Valérie Puvilland, Cheffe du pôle observation sociale, systèmes d'information et actions transversales Interlogement93 – SIAO 93 - Maxence Delaporte, Responsable opérationnel Interlogement93 – SIAO 93 - Agnès Kessler, Docteur en thèse « L'immobilier transitoire : une solution pour contribuer à la lutte contre le sans-abrisme ? » - Sylvie Giraud, Directrice du CHRS Femmes Solidarité 91 Association Communauté Jeunesse - Gérard Barbier, Délégué général, Groupement ABRI - Céline Chartier, Directrice d'Etablissement L'Ensemble, Association Espérer 95 - Charlotte Lebas, Coordinatrice du 115, Association Espérer 95 - Valérie Pelisson-Corlieu, Directrice du SIAO 95, Association Espérer 95 - Géraldine Galois, Chargée d'études – Démographe, Service des Observatoires, des Études et des Évaluations, Drihl Île-de-France - Catherine Wintgens, Cheffe du Service des Observatoires, des Etudes et de l'Evaluation, Drihl Île-de-France - Faustine Masson, Cheffe de projet « Plan Migrants, Dihal - Didier Leschi, Préfet, Directeur général, OFII - Virginie Sené-Rouquier, Secrétaire générale, OFII - Ahmed Chtaibat, Directeur de l'asile, OFII - Lucie Bodet, Cheffe de projet AFFIL - William Le Goff, Responsable de pôle performance patrimoniale et observation, AORIF - Julien Leplaideur, Responsable pôle « innovation sociale », AORIF - Virginie Guérin-Robinet, Directrice du pôle migrants, Dihal - Eric Constantin – Directeur Agence Île-de-France, FAP - Florian Huygues, Chargé de mission, FAP - Ada Kerseho, Chargé de mission, FAP - Justine Gineste, Chargée de mission Île-de-France – Fapil - Violaine Pinel, Chargée de mission, Fédération des Acteurs de la Solidarité IdF - Julien Van Hille, Chargé d'études, FORS-Recherche sociale - Juliette Laganier, Directrice – GIP HIS - Marie-Françoise Lavieville, Directrice adjointe, Drihl Île-de-France - Charlotte Poulet, Cheffe de service Pôle hébergement – Pôle observatoire La Croix-Rouge SIAO 91 - Thomas Blanc, Directeur adjoint Croix-Rouge, SIAO 91 - Mathilde Reynaudi, Directrice adjointe Cabinet de Madame Versini, Adjointe chargée de la solidarité, de la protection de l'enfance, de la lutte contre les exclusions et des personnes âgées.

Sommaire

Introduction.....	7
1. Des populations aux profils variés	10
1-1. En 2012, 28 800 adultes sans domicile en Île-de-France	10
1-2. Des populations multi exposées aux risques sociaux	13
1-3. L'hébergement d'urgence se développe selon la situation sociale ou administrative des personnes à la rue.....	14
2. De la mise à l'abri à l'hébergement d'urgence.....	15
2-1. Une action publique régie par des principes fondamentaux	15
2-2. Compétent pour l'hébergement : l'Etat plus que jamais mobilisé	17
2-3. Des collectivités franciliennes qui se saisissent de l'enjeu.....	23
2-4. Le rôle stratégique des opérateurs de l'hébergement	29
2-5. Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) saturés par la hausse des demandes de prise en charge.....	32
3. Des dispositifs d'hébergement d'urgence diversifiés et innovants face à un spectre élargi des accueillis	39
3-1. L'hébergement d'urgence de droit commun ou généraliste prend en compte le niveau d'exclusion sociale des personnes à la rue : du CHU au CHRS	39
3-2. Les dispositifs d'hébergement d'urgence destinés aux personnes migrantes.....	41
3-2-1 Le Dispositif national d'accueil (DNA) conforté face à l'ampleur des flux migratoires	43
3-2-2 Le développement des campements illégaux : face émergée de la crise migratoire.....	45
3-3. Fin 2017, l'État finance plus de 103 000 places d'hébergement en Île-de-France, dont plus de 73 166 sont pérennes.....	46
3-4. En 2017, l'État finance plus de 10 000 places d'hébergement pour migrants.....	49
Conclusion et Enjeux	53

Introduction

Dans un contexte social marqué depuis de nombreuses années¹ par l'augmentation constante du nombre de personnes vivant à la rue, le sans-abrisme s'impose comme une préoccupation croissante de la société civile et des pouvoirs publics. Marquée par de fortes inégalités sociales et une crise persistante de l'accès au logement, l'Île-de-France est particulièrement exposée à ce phénomène. Pourtant, l'ampleur du sans-abrisme reste encore mal connue. Aucun recensement des personnes à la rue n'a été réalisé depuis les travaux 2012 de l'Ined et de l'Insee. Les acteurs travaillant dans l'accompagnement social de personnes à la rue assurent que leur nombre n'a pas pu diminuer depuis 2012, laissant entendre que leur nombre resterait supérieur aux 28 800 adultes et 6 500 enfants alors recensés en Île-de-France (soit 25,6 % des personnes à la rue en France). L'Île-de-France se singularise par la diversité des publics vivant à la rue : hommes seuls, en situation régulière ou migrants, personnes souffrant de pathologies médicales, femmes isolées avec enfants, etc. En 2011 déjà, ces populations peinaient à accéder à une offre d'hébergement. La moitié des personnes recensées vivaient à la rue depuis au moins un an. De ces conditions de vie découle une dégradation de la situation sanitaire de ces personnes : le Collectif Les Morts de la rue identifiait 206 personnes en situation de sans-abrisme décédées au cours de l'année 2017 en Île-de-France, dont plus de la moitié à Paris.

Face à cette urgence sociale, l'Île-de-France est au centre de l'attention des pouvoirs publics, mobilisés pour assurer l'accès au logement des plus démunis. Cet engagement est d'autant plus marqué que l'État a réaffirmé le principe de « l'inconditionnalité de l'accueil », et donc de la prise en charge des personnes à la rue, dans son plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022)². Présenté comme une réponse face à l'augmentation des demandes d'hébergement ainsi qu'à la diversification des profils des demandeurs, ce plan mise sur la fluidification du parcours résidentiel des plus démunis en soutenant leur accès au logement pérenne pour limiter les retours à la rue (et donc l'engorgement des systèmes d'hébergement). En Île-de-France, la mise en œuvre opérationnelle de ce plan échoit à la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) qui agit quotidiennement pour mettre à l'abri les personnes dépourvues de toit, et pour les accompagner vers une insertion sociale et professionnelle, deux facteurs clés pour l'accès au logement pérenne. La Drihl vise également à articuler les politiques publiques de l'habitat avec celles de l'hébergement³, notamment dans le cadre du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) et de la co-animation avec la Région du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Les actions de l'État se déploient ainsi avec la collaboration de nombreux acteurs, telles que les collectivités locales (région, départements, certaines communes), mais aussi avec des opérateurs spécialisés de l'hébergement d'urgence, ainsi que de nombreuses associations dans l'accompagnement social.

Cet engagement se traduit par l'accroissement de l'offre d'hébergement pérenne et l'invention de nouvelles formes de mises à l'abri. Mais dans un contexte de fortes tensions pour l'accès au logement qui entrave l'évolution des publics vers le logement pérenne, les circuits de l'hébergement d'urgence demeurent très encombrés. Le recours aux nuitées hôtelières persiste pour faire face à une demande excédant de façon chronique les capacités d'accueil.

L'Institut Paris Region apporte un éclairage sur l'atterrissage du plan « Logement d'abord » en Île-de-France en décryptant le fonctionnement des dispositifs d'hébergement ainsi que les dynamiques sous-jacentes à leur évolution. L'étude propose ainsi un état des lieux entre 2018 et 2019 des dispositifs d'hébergement d'urgence⁴. Elle met en évidence les démarches innovantes d'opérateurs pour réaliser des centres dans un contexte de faisabilité économique tendue, prenant en compte une évolution importante du spectre des accueillis et de leurs besoins.

¹ Par exemple, l'étude sur le sans-abrisme de l'Insee en 2012 décompte 112 000 personnes SDF avec une augmentation de 44% de leur nombre depuis 2001.

² Ce plan est dans la continuité de mobilisation de l'État, notamment, dès les années 90 avec la loi Besson et la création des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PALPD). Son rôle a été renforcé par la loi portant Engagement national pour le logement (ENL) de 2006 sur, notamment, la prévention des expulsions locatives ou la lutte contre l'habitat indigne.

³ Existantes depuis plus de 30 ans, les structures d'urgences sociales sont apparues avec le premier plan pauvreté-précarité. Les dispositifs d'hébergement combinés aux établissements d'insertion constituent le dispositif national d'Accueil, d'Hébergement, d'Insertion pour les plus démunis (dispositif AHI). Pour coordonner et cadrer les actions des partenaires de l'action sociale, la DGSA a publié en mars 2005 un premier référentiel national des prestations du dispositif AHI. Mais ce dernier a depuis encore connu quelques évolutions.

⁴ Le recueil d'informations s'est déroulé entre 2018 et 2019 en proposant une présentation des dispositifs d'hébergement et une analyse des données quantitatives de l'État. Il est important de noter que les dispositifs d'hébergement d'urgence pour les personnes à la rue évoluent très régulièrement.

L'étude s'articule autour deux volets :

- Le premier s'attache à présenter les caractéristiques sociales des populations à la rue concernées par l'hébergement d'urgence ; les principes de prise en charge des personnes à la rue et les missions des acteurs impliqués ; la présentation des dispositifs d'hébergement d'urgence, et l'état des lieux fin 2017 du financement de places par la Préfecture de région.
- Le deuxième volet se consacre aux nouvelles formes d'hébergements : des centres d'hébergement historiques engagés dans un processus d'humanisation ou pour des publics spécifiques, modulaires et/ou transposables.

Centre d'hébergement d'urgence Emmaüs Solidarité, Ivry-sur-Seine



© Olivier Mandon – L'Institut Paris Region



© Olivier Mandon – L'Institut Paris Region

Les SDF – les exclus – les sans-abris – les personnes à la rue – les sans domicile : De qui parle-t-on ?

Tout acteur souhaitant s'instruire des problématiques relatives à l'exclusion et aux populations vivant dans la rue et « sans logement ou sans toit » selon les termes de l'Abbé Pierre découvre un vocabulaire varié pour parler de ce public ; des dénominations différentes sont utilisées afin d'inclure ou exclure différentes catégories de cette population dont le point commun est l'impossibilité d'accéder à un logement pérenne.

En France, deux définitions sont présentées par l'Insee et l'Ined :

Définition du sans domicile : Une personne est dite sans domicile un jour donné si la nuit précédente elle a été dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : soit elle a eu recours à un service d'hébergement, soit elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune).

Définition du sans-abri : Toute personne qui ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...).

En Europe, la typologie ETHOS⁵ présente dès 2007 des catégories différentes de populations sans logement ou sans abri :

Catégorie
Personnes vivant à la rue : en espace public ou extérieur
Personnes en hébergement d'urgence
Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile
Personnes en foyer d'hébergement pour femmes
Personnes en hébergement pour immigrés
Personnes sortant d'institutions : pénales, médicales, ou pour enfants
Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme : en foyer médicalisé pour SDF âgés, etc.

Un point commun à l'ensemble de ces définitions du public concerné par le sans-abrisme est leur difficulté à accéder à un hébergement ou à un logement de manière pérenne. Elles vivent à la rue, même si elles peuvent bénéficier d'une prise en charge pour accéder ponctuellement à un hébergement d'urgence. Les durées en hébergement peuvent être d'une nuit à plusieurs mois. Le retour à la rue est fréquent du fait des difficultés pour accéder à un logement social au regard de la forte demande. L'éclairage réalisé par cette étude sur l'hébergement concerne donc un public en grande précarité sans abris, voire sans logement, des plus exclus à ceux pouvant temporairement accéder à un hébergement d'urgence ou à l'hôtel, d'où le titre choisi : « l'hébergement des personnes à la rue ».

⁵ La typologie European Typology on Homelessness and housing exclusion (ETHOS) tente d'améliorer la connaissance et l'évaluation de ce phénomène en Europe. Cette typologie a été lancée début 2005 et sert de cadre pour des débats, des initiatives de collecte de données, des recherches, et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

1. Des populations aux profils variés

Aujourd'hui, l'analyse sociodémographique la plus fine de la population sans domicile ou sans-abri⁶ accessible est celle qui a été menée par l'Insee et l'Ined en 2012. Depuis, des collectivités ou des associations tentent d'apporter des éclairages complémentaires pour mieux appréhender les caractéristiques de cette partie de la population. Les éléments de l'Insee et l'Ined dont il est ici rendu compte sont complétés par ceux de l'observation du Collectif les Morts de la Rue (CDMR) et ceux de la Nuit de la Solidarité 2019/2020 de la Ville de Paris.

1-1 En 2012, 28 800 adultes sans domicile en Île-de-France

Au sein de l'ensemble des agglomérations métropolitaines d'au moins 20 000 habitants, début 2012, 28 800 adultes sans domicile⁷ sont dénombrées et ils sont accompagnés de 6 500 enfants⁸. Selon les estimations de l'Ined et de l'Insee, le nombre de personnes à la rue vivant en Île-de-France a presque doublé entre 2001 et 2011 (+84 %), soit une augmentation encore plus rapide que celle constatée à l'échelle du territoire national⁹ (+50 %).

La population SDF est très majoritairement masculine en Île-de-France (59 %) et 2 personnes à la rue sur 3 vivent seules. Les femmes sans domicile étaient plus fréquentes en Île-de-France en 2012 (41 % ou 11 808 femmes) que dans les autres agglomérations françaises (36 %).

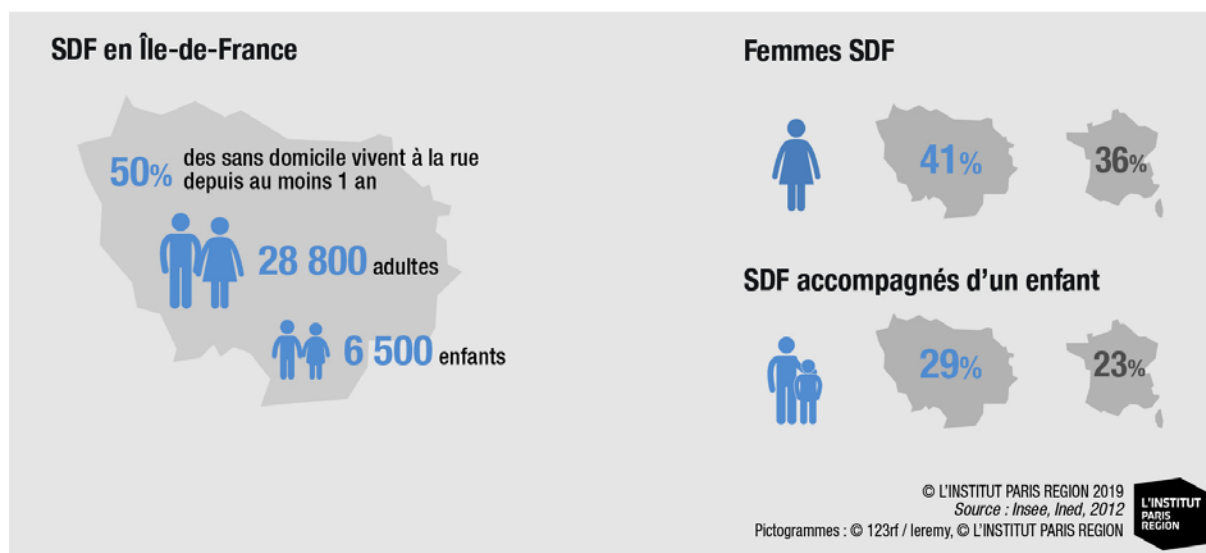
La proportion de personnes SDF accompagnées d'enfants est également plus élevée en Île-de-France (29 %) qu'à l'échelle nationale (23 %).

En revanche l'occurrence de couples sans enfant est moins importante en Île-de-France (4 %) qu'en France (11 %).

Les étrangers francophones représentent enfin une part plus importante dans la population SDF (56 %) qu'ailleurs (29 %).

Globalement plus d'1 sans-domicile sur 4 est âgé de 18 à 29 ans, la moitié a entre 30 et 49 ans, et moins du quart de 50 ans ou plus.

En 2012, dans le territoire francilien comme en France, un SDF sur deux est à la rue depuis au moins un an. En France, les SDF vivant à la rue depuis moins d'un an, représentent 18 %, et 10 % pour ceux vivant à la rue depuis plus d'un an.



⁶ Cf. Définitions page 9 du rapport.

⁷ Les sans-domiciles sont définis ici comme des personnes ayant « passé la nuit précédant l'enquête de l'Insee/Ined dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

⁸ Cf. « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », Insee/apur, Île-de-France à la page, juin 2014.

⁹ Les évolutions présentées résultent des travaux de l'Ined et l'Insee : elles correspondent à une estimation entre 2001 et 2012, le nombre de SDF non-francophones n'étant pas disponible en 2001 et comptabilisés en 2012.

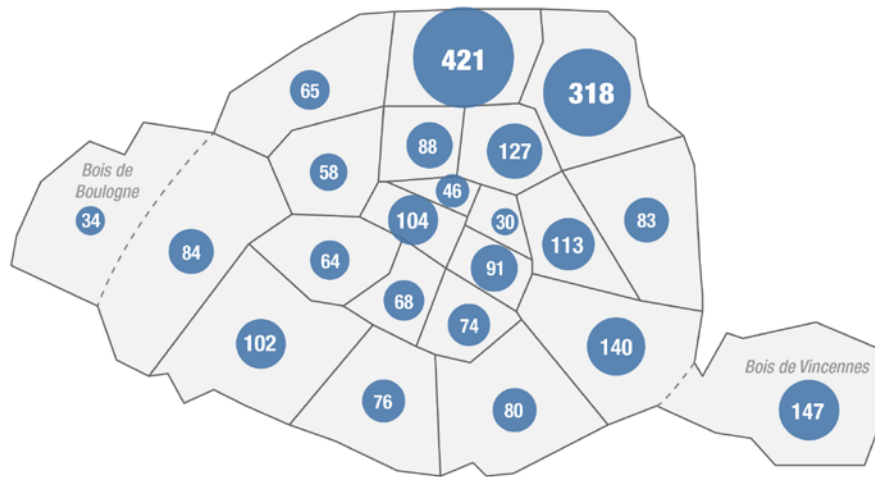
En 2020, la Ville de Paris dénombre 3 552 personnes à la rue dans Paris¹⁰

La troisième édition de la « Nuit de la solidarité » par la Mairie de Paris constate une stabilité du nombre de personnes à la rue rencontrées, soit 3 552 en 2020 contre 3 622 l'année précédente. Plus précisément en 2019, Paris recense 3 232 personnes sans-abri dans les rues. Des partenaires de l'opération de recensement permettent de dénombrer 751 personnes supplémentaires dans des gares, des stations de métro, dans ou aux abords d'hôpitaux, dans des parkings, ou dans ou aux abords de parc de Paris Habitat. Enfin, 639 personnes à la rue ont été identifiées dans le bois de Vincennes, de Boulogne et La Colline (Paris 18^{ème}), mais aussi dans des parcs et talus du périurbain.

Comme en 2018, c'est dans les arrondissements de la rive droite que le plus grand nombre de sans-abri ont été rencontrés, le 18^{ème} et le 19^{ème} arrivent en tête avec respectivement 421 et 318 personnes à la rue. Le cap des 100 personnes par arrondissement concerne les 1^{er}, 10^{ème}, 11^{ème}, et du 12^{ème} arrondissement. Rive gauche, c'est seulement dans le 15^{ème} arrondissement que plus de 100 personnes à la rue ont été dénombrés (102).

La nuit de la solidarité de la Ville de Paris permet, en 2019 et pour la première fois, de mettre en lumière le recensement de personnes à la rue se regroupant dans des lieux ou équipements urbains leur permettant d'y trouver refuge. Parmi les 751 personnes identifiées, près de 39 % d'entre elles passent la nuit dans les stations et couloirs du réseau RATP (292 personnes). Ils sont quasiment aussi nombreux à passer la nuit aux abords ou dans une gare SNCF (39,6 % ou 298 individus). Les hôpitaux de Paris (AP-HP) ont permis de recenser 100 personnes (13,3 % des 751 personnes) s'y réfugiant (souvent dans des salles d'attente ou dans des salles d'urgence). Les parkings (le plus souvent sous-terrain) sont aussi des lieux de refuge pour la nuit : l'entreprise Indigo a permis d'en dénombrer 37 lors de la nuit de la solidarité. Enfin, le bailleur social Paris Habitat recense 24 personnes sans-abris à proximité de son parc de logements.





2 232 personnes sans solution d'hébergement rencontrées dans les rues de Paris le 7-8 février 2019



751 personnes sans solution d'hébergement rencontrées dans d'autres lieux par des partenaires (gares, hôpitaux, parkings...)

-  298 personnes - Gares
-  292 personnes - Métro
-  100 personnes - Hôpitaux
-  37 personnes - Parkings
-  24 personnes - Paris Habitat

634 personnes sans solution d'hébergement rencontrées dans des zones spécifiques

-  348 personnes - Parc et jardins, talus de périurbain
-  147 personnes - Bois de Vincennes
-  105 personnes - La Colline (Porte de la Chapelle, 18^{ème})
-  34 personnes - Bois de Boulogne

Source : Nuit de la Solidarité, Mairie de Paris - février 2019

© L'INSTITUT PARIS REGION 2019



¹⁰ En février 2018, dans le cadre de la première nuit de la Solidarité 2018 à Paris, la Ville de Paris a réalisé une enquête pour aller à la rencontre de personnes à la rue et tirer des premiers enseignements sur leur profil et leurs usages de services dédiés. Les données quantitatives et traitements n'ont pas de réelle valeur scientifique car les taux de réponse sont parfois faibles. Ils révèlent des tendances et des enjeux à prendre en compte à l'avenir.

Parmi les 2 952 personnes sans abri, dont 88 % d'hommes, rencontrées dans tous les arrondissements parisiens, plus de la moitié d'entre elles ont passé la nuit dans la rue (sur un trottoir), 17 % d'entre eux sous une tente, 10 % ne sachant pas où aller, entre 3 et 4 % soit dans un hôpital, une voiture, une cave ou parking, ou dans une station de métro. Plus de 2/3 d'entre eux sont âgés de 25 à 54 ans, 19 % d'entre eux de 55 à 70 ans et 13 % ont moins de 25 ans. Les personnes vivant à la rue enquêtés sont très majoritairement isolés c'est-à-dire seule pour 71 % des personnes, contre 25 % en groupes de 5 ou plus et quelques familles (3 %). Il est à noter que plus de la moitié des groupes sont proches des gares (dont près de 30 % dans le 10^e arrondissement) et sont en générale plus jeunes (37 % des personnes ont moins de 25 ans). Une édition 2019 vient d'être reproduite.

Personnes à la rue Quai de l'Allier à Paris



© Henri Garat/Mairie de Paris

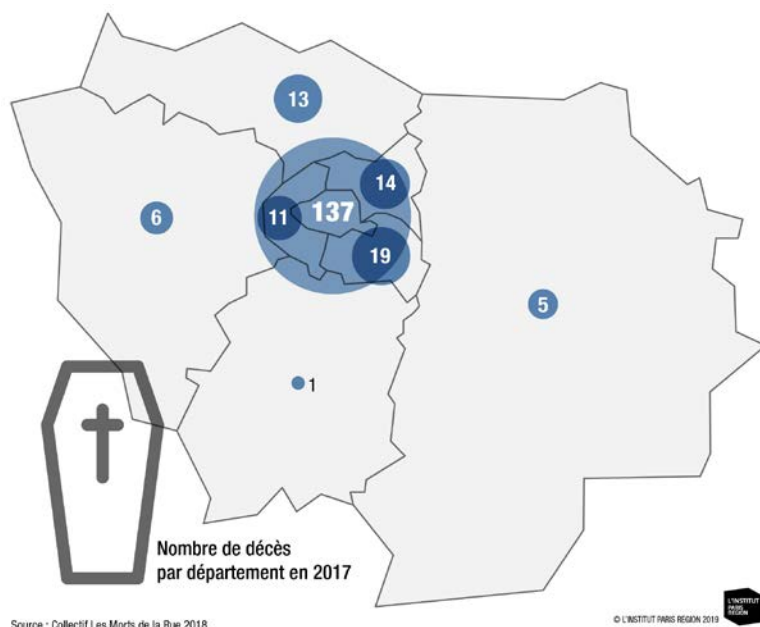


© Henri Garat/Mairie de Paris

En Île-de-France, 206 personnes à la rue sont mortes en 2017, dont 67 % à Paris

En 2017, le CDMR dénombre¹¹ 206 personnes vivant à la rue décédées en Île-de-France, soit 40 % des décès de sans-abris en France (511 en effectif)¹². Dans 67 % des cas, les personnes décédées en Île-de-France sont mortes à Paris.

Nombre de décès de personnes à la rue dans les départements franciliens en 2017



Source : Collectif Les Morts de la Rue 2018

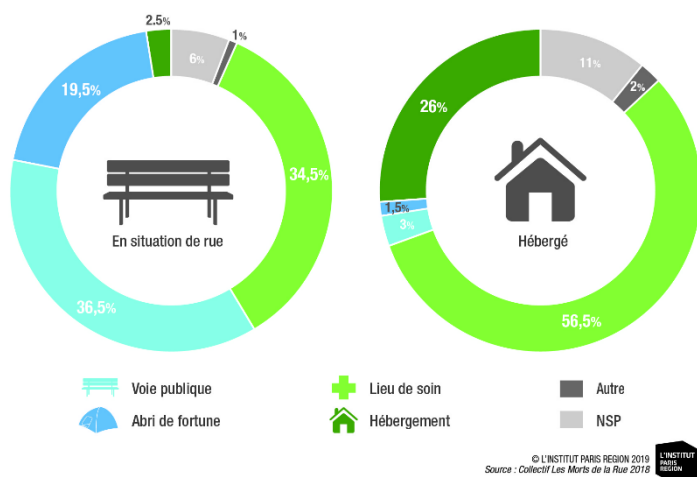
© L'INSTITUT PARIS REGION 2019

¹¹ Dans son approche méthodologique, le CDMR estime ce nombre d'environ 500 morts de personnes à la rue par an soit fortement sous-estimé. Selon l'étude 2008-2010 du CépiDc2, le nombre réel de décès de Personnes Sans Domicile pourrait être six fois plus important que celui enregistré dans la base de données CDMR.

¹² Cette proportion sous-entend qu'ils sont proportionnellement plus nombreux à décéder en Île-de-France par rapport à la représentation de personnes à la rue entre Île-de-France et le reste du territoire national évoqué ci-dessus. Rappelons que les données Insee/Ined se concentrent sur les agglomérations de plus de 20 000 habitants et n'intègrent pas tout le territoire. De plus, les définitions de personnes vivant à la rue peuvent être différentes ce qui ne permet pas leur comparaison.

Plus largement en France, la plupart des personnes décédées et identifiées par le CDMR sont des hommes âgés d'environ 50 ans, soit 30 ans de moins que l'espérance de vie moyenne. Si des pics de mortalité sont observés de novembre à janvier, toute l'année est concernée, notamment la période estivale.

Lieu de décès des personnes SDF recensées par le CDMR
(Collectif Des Morts de la Rue) en 2018



1-2 Des populations multi-exposées aux risques sociaux

Être sans logement et devenir une personne à la rue est d'autant plus possible si cela se conjugue avec des difficultés aux conséquences économiques et sociales fortes : une rupture avec son environnement familial, une perte d'emploi, une séparation au sein d'une cellule familiale, une situation administrative instable, la gestion de problèmes de santé, ou encore la disparition d'un des deux conjoints, la sortie d'institution sans transition, etc. La plupart des personnes à la rue ont rencontré plusieurs de ces difficultés qui, accumulées, rendent très hypothétique la possibilité de se préoccuper de son habitation ou d'avoir l'énergie nécessaire pour solliciter des aides en matière d'hébergement.

De plus, parmi les personnes à la rue, un nombre important de personnes souffrent de troubles du comportement liés à une santé détériorée et avec des troubles psychologiques ou psychiatriques, les addictions, etc. Cette situation est d'autant plus notable chez celles ayant longtemps vécu à la rue et est systématiquement mise en avant par les opérateurs de l'accompagnement social, d'accueil de jour, ou de l'hébergement d'urgence. Selon le CDMR, les personnes vivant à la rue peuvent subir par exemple des pathologies liées à l'addiction ce qui les fragilise fortement pour vivre dans un logement ou être dans un hébergement d'urgence. Le Collectif met en avant que les morts de 2018 sont vraisemblablement pour 28 % d'entre eux au moins des consommateurs d'alcool et pour 9 % des personnes consommatrices de drogues (cannabis ou autres). Enfin, 15 % des personnes décédées seraient victimes de troubles mentaux. Les dossiers médicaux de l'AP-HP révèlent aussi que les passages aux urgences sont fréquents et récurrents, et le constat de non-continuité de soins entre les venues en centre hospitalier.

Un contexte francilien aggravant les difficultés d'accès au logement

- Le logement social encore difficilement accessible pour les plus démunis : le parc social francilien insuffisamment important est d'autant plus inaccessible qu'une demande forte perdure, avec une concurrence des publics pour y accéder ;
- Des niveaux de loyers du logement social qui demeurent très élevés pour les ménages les plus précaires : les ménages Dalo pour motif « dépourvus de logement » sont ainsi très peu relogés¹³ ;
- Les critères d'attribution du logement social ne permettent pas aux personnes à la rue en situation administrative irrégulière d'y accéder ;
- Les sorties d'institution¹⁴ sont en Île-de-France plus souvent synonymes de mise à la rue tant du fait de l'insuffisance de l'offre de logement que faute de continuité des dispositifs publics¹⁵.

¹³ Comme le rapporte le « le diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH » FORSS – IAU IdF 2015.

¹⁴ Centres hospitaliers, Prisons, Aide sociale à l'enfance, etc.

¹⁵ Cf. Rapport annuel « L'État du mal-logement en France 2019 », Fondation Abbé Pierre.

1-3 L'hébergement d'urgence se développe selon la situation sociale ou administrative des personnes à la rue

Pour lutter contre le sans-abrisme et la vie à la rue d'une population en forte croissance depuis une vingtaine d'années, l'État, ainsi que des opérateurs et des associations, se mobilisent pour imaginer et proposer des hébergements d'urgence. L'hébergement recouvre alors des réalités très disparates allant de la mise à l'abri pour quelques heures à la mise à disposition de chambre en centre d'hébergement, à l'hôtel, ou bien mieux des logements d'insertion. Les difficultés sociales des personnes à la rue sont plurielles et évolutives. Cette variété des situations individuelles a conduit à un accès à l'hébergement différencié selon l'urgence sociale ou administrative des personnes vivant à la rue.

Trois catégories de publics se caractérisent ainsi en termes de réponse publique pour l'hébergement d'urgence.

Des personnes à la rue dont l'urgence sociale est priorisée

La vulnérabilité des personnes à la rue et leur besoin pour accéder à un hébergement, c'est-à-dire quitter la rue même temporairement, sont analysés à la discrétion de l'analyse de chaque acteur. Par exemple, culturellement et socialement considérés comme en situation de fragilité/vulnérabilité plus importante, les femmes vivant à la rue bénéficient d'une attention particulière selon les acteurs – la région Île-de-France ou la Ville de Paris, entre autres, orientent, depuis plusieurs années, des actions dédiées en leur direction.

Depuis les années 2010, des familles avec enfants, des femmes seules avec enfant ou des jeunes mineurs isolés sont identifiés parmi les personnes à la rue. L'ensemble des acteurs tente de réagir rapidement pour leur prise en charge, conduisant à les placer parmi les demandeurs les plus prioritaires.

Des personnes à la rue non prioritaires faute de capacités d'hébergement suffisantes

Les grands exclus vivant à la rue

En miroir de la précédente catégorie, un autre groupe peut être distingué. Il s'agit des personnes n'accédant pas à l'hébergement : des hommes très marginalisés, ou parfois des femmes isolées, vivant depuis plusieurs années à la rue. Ces populations sont aujourd'hui moins prises en charge par les opérateurs de l'hébergement car elles sont considérées moins vulnérables que d'autres. Des observations sociales récentes comme la Nuit de la Solidarité de la ville de Paris¹⁶ confirment que nombre d'entre elles ont intégré cette hiérarchisation et ne sollicitent plus le 115 ou les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

Cette catégorie comprend également des personnes dont la situation administrative rend l'accès à un hébergement d'urgence quasiment impossible : les personnes en situation irrégulière (ressortissants européens recherchés dans leur propre pays, ou des individus ayant commis des délits et/ou sortant de prison. Enfin, certaines personnes ne sont simplement pas en mesure d'accomplir les démarches inhérentes à l'activation de leurs droits (sans domiciliation ou ayant perdu leurs papiers d'identité, etc.).

Les personnes migrantes

Arrivant sur le territoire Français, nombre d'entre elles se dirigent vers la ville capitale. Les migrants ne pouvant pas bénéficier de réseaux communautaires ou familiaux pour être logés sont sans domicile et vivent isolément à la rue ou dans des campements illicites et temporaires. Individuellement ou lors d'opérations de mise à l'abri de l'État (lors de la suppression de campements illicites de migrants), il leur est donné la possibilité de réaliser une demande d'asile et ainsi potentiellement intégrer le Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile DNA. Un statut de réfugié peut leur être attribué et ils sont orientés vers des centres d'hébergement d'urgence spécifiques comme les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), les Hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), les Centres d'hébergement d'urgence pour (CHUM), etc. Les informations ici présentées correspondent à des formes d'hébergements existantes en 2018 pour des demandeurs d'asile ou réfugiés. Depuis 2019, les CHUM ont été supprimés et ont été transformés en HUDA ou en CPH (Centre provisoire d'Hébergement). Ceux ne souhaitant ou ne pouvant pas accéder aux « centres d'hébergement pour migrants » sont par défaut sans papier et sont fortement concernés par le sans-abrisme.

¹⁶ Lors de la première opération de 2018.

2. De la mise à l'abri à l'hébergement d'urgence

La prise en charge de personnes à la rue par l'État se caractérise par des opérations de mise à l'abri, d'aide à l'accès à un hébergement d'urgence temporaire et enfin par un accompagnement vers le logement. Il s'agit de comprendre comment les actions publiques se déclinent à partir des principes fondamentaux tel que l'accueil inconditionnel, le principe de continuité, ou encore de la protection de population cible étrangère.

2-1 Une action publique régie par des principes fondamentaux

L'accueil inconditionnel

En France, l'accueil inconditionnel issu du Code de l'action sociale et des familles¹⁷ (CASF) prévoit un accueil et une prise en charge des personnes à la rue.

La France se caractérise par le principe d'accueil inconditionnel issu du CASF qui régit l'accueil et la prise en charge de « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale » dans des structures d'urgence. L'article L. 345-2-2 CASF fait référence à la notion d'hébergement en indiquant que toute personne peut avoir « accès à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». C'est donc l'appréciation du niveau de détresse de l'individu qui conditionne sa prise en charge, non son origine ou son statut administratif. Le dispositif de veille sociale permettant cette prise en charge prévoit, selon l'article L. 345-2 « 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 ». L'accueil vise aussi l'orientation des personnes vers des structures pouvant leur proposer un accompagnement social répondant aux besoins identifiés.

Ce principe doit permettre aux SIAO, de guider leurs actions de prise en compte inconditionnelle de demande d'hébergement d'urgence, et d'initialiser un accompagnement social après l'évaluation de premiers besoins d'aide sociale des personnes à la rue.

Un principe de continuité de l'hébergement

Depuis 2007, la loi relative au droit au logement opposable, impose le principe de continuité de l'hébergement en centre d'urgence. Quand une personne accède à un hébergement d'urgence, elle doit donc pouvoir y rester jusqu'à qu'une orientation vers un logement lui soit proposée. Toute remise à la rue est donc interdite selon le principe de continuité de l'hébergement.

En 2009, le principe d'un droit d'accompagnement personnalisé, des personnes accueillies dans un hébergement d'urgence, est intégré dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions afin de soutenir leur parcours vers l'accès au logement.

Le principe de protection des demandeurs d'asile et d'aide sociale pour les sans papiers

La protection des demandeurs d'asile trouve sa source au niveau international. Les conventions internationales régissant la protection devant être accordée à certains publics spécifiques, tels que les demandeurs d'asile. Toute personne étrangère peut réaliser une demande d'asile, ce qui entraîne une obligation de protection que la France doit honorer en vertu de la convention de Genève du 28 juillet 1951. Cette obligation vaut tout au long de l'instruction de la demande d'asile.

L'Europe, par sa directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 enjoint les États membres à fournir aux demandeurs d'asile « le logement, la nourriture et l'habillement, une aide en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bon, avec l'ajout d'une allocation journalière ». L'État doit ainsi assurer aux demandeurs d'asile les ressources permettant leur subsistance et leur maintien en bonne santé. La même directive prévoit dans le cas où « des conditions matérielles d'accueil prévues ne sont pas mobilisables dans une zone géographique précise ou que les capacités normales¹⁸ de logement sont épuisées, l'État peut déroger très temporairement à cette obligation d'hébergement mais en fixant d'autres modalités ».

¹⁷ Anciennement Code de la famille et de l'aide sociale, communément nommé Code de la famille.

¹⁸ Selon la capacité d'offre du parc de logement local.

La stratégie du Logement d'abord

Face au développement du sans-abrisme, les acteurs ont réaffirmé et renforcé les objectifs des politiques publiques, au risque d'un écart accru entre les ambitions fixées et la réalité de terrain dans la mise en œuvre... Un nouveau principe apparaît afin de travailler à un accès vers le logement : le principe du « Logement d'abord » formulé en 2018 dans le cadre d'un plan quinquennal « pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ».

La stratégie « Logement d'abord » s'articule autour de trois volets :

- La résolution des impasses de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement par une approche globale (promotion de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile ; supprimer le parcours en escalier des demandeurs d'hébergement pour accéder à un logement) ;
- L'orientation rapide et durable des personnes sans domicile vers le logement (par la priorisation donnée au logement comme condition première à l'insertion, l'État souhaite soutenir les compétences des individus en leur attribuant un « chez soi d'abord » *de facto*¹⁹) ;
- L'investissement dans le logement pour « sortir de la gestion en urgence du secteur de l'hébergement », via des solutions de logement ordinaire ou adapté, dignes et pérennes pour les personnes en difficulté sociale.

Cinq priorités constituent les différents volets d'action du plan :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées (par la production de logements sociaux et très sociaux – ex. 40 000 Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)/an, la mobilisation du secteur locatif privé – ex. 40 000 places sur cinq ans d'intermédiation locative, le développement de logement adapté – ex. 10 000 places en cinq ans au sein de pension de famille, et la transformation de centres d'hébergement en logements) ;
- Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées (par l'amélioration de la connaissance des publics sans domicile – ex. généralisation du SI/SIAO²⁰, renforcer la priorité au logement dans l'orientation des personnes à la rue – ex. les liens entre les SIAO et les acteurs du logement - consolidation d'un modèle de SIAO unique, l'amélioration de l'accès des ménages défavorisés au logement social – ex. respect des obligations de la loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté et minimum. 25 % au 1^{er} quartile des attributions aux ménages Dalo, le développement de la mobilité résidentielle et géographique) ;
- Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement (par le renforcement et l'articulation de l'accompagnement social vers le logement - ex. avec 10 000 logements accompagnés et la mobilisation des « PLAI adapté », la formation des acteurs pour un changement des cultures et pratiques professionnelles, et par le développement de la cohérence entre insertion socio-professionnelle et accès au logement) ;
- Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle (par le renforcement de la prévention des expulsions locatives, une prévention accrue des ruptures résidentielles de personnes sortant d'institutions, et par le recentrage de l'hébergement d'urgence – ex. viser la réduction de 20 000 places en cinq ans en fonction des résultats de la politique du Logement d'abord) ;
- Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord, par une gouvernance plus efficace et la mobilisation accélérée des territoires.

¹⁹ Cette approche résulte notamment d'expérimentations scandinaves et anglo-saxonnes à destination de publics en grande exclusion avec troubles psychiques. Selon ce Plan, « Elle engendre la mobilisation ambitieuse et l'engagement des tous les acteurs et professionnels du secteur ».

²⁰ Le SI-SIAO est une plateforme informatique nationale créée en 2010 pour accompagner la mise en place des SIAO qui permet : d'orienter les personnes en recherche d'une solution d'hébergement ou de logement adapté et de suivre leurs demandes et de produire des indicateurs d'activité. Les demandes et les offres de places d'hébergement d'insertion et de logement adapté traitées par les SIAO sont ainsi informatisées. L'application est conçue pour être utilisée en réseau par le SIAO et ses partenaires : instructeurs, structures d'hébergement et de logement. L'application a obtenu l'autorisation de la CNIL.

2-2 Compétent pour l'hébergement : l'Etat plus que jamais mobilisé

L'action publique se caractérise par une forte implication de l'État et ses services déconcentrés. Par ailleurs, les collectivités fortement concernées par le sans-abrisme mettent en œuvre des plans d'actions œuvrant à une prise en charge des populations à la rue. C'est ainsi que les grandes métropoles sont historiquement impliquées, comme la ville de Paris avec son Pacte de lutte contre la grande exclusion 2015-2020. Un des particularismes des enjeux relatifs au sans-abrisme est la mobilisation ou la collaboration entre de nombreux acteurs partenaires de l'État qui constituent un réseau foisonnant d'opérateurs de l'hébergement et de l'accompagnement social, ou d'association d'accueil de jour et de maraudes.

Une action publique nationale adaptée à chaque public

L'hébergement d'urgence et d'insertion se décline selon deux politiques publiques françaises :

- Une politique publique visant les personnes sans domicile ou à la rue ;
- Une politique publique en direction des étrangers sans-papiers procédant à une demande d'asile, pouvant ensuite intégrer le DNA.

Au niveau national, l'État décline son action en direction des personnes sans abri par l'intermédiaire de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) mais aussi via le Ministère des solidarités et de la santé et sa Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). En Île-de-France, la Drihl gère la mise en œuvre des orientations ministérielles.

Dans le cadre de l'accompagnement de population migrante, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est missionné pour gérer les procédures de l'immigration professionnelle et familiale, pour gérer le DNA, attribuer les aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, ainsi que participer à la lutte contre le travail illégal. La Délégation interministérielle chargée de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (Diair) doit enfin intervenir sur l'intégration sociale des personnes réfugiées.

L'État a une responsabilité légale de mise à l'abri et d'organisation d'un dispositif de veille sociale et d'hébergement qu'il met en œuvre au moyen d'un numéro départemental d'appel téléphonique (115), de plateformes SIAO (associations (GIP à Paris) qui organisent des réservations d'hôtel, la gestion de centres d'hébergement avec des opérateurs), et des maraudes à vocation sociale pour aller au-devant des personnes à la rue.

Les conseils départementaux gèrent l'Aide sociale à l'enfance (ASE : pour les enfants jusqu'à trois ans). Ils hébergent donc des familles.

Partout, le dispositif obéit à deux principes :

- l'inconditionnalité de l'accueil,
- la continuité de la prise en charge selon les conditions fixées aux L.345-2-2 et L.345-2-3 du code de l'action sociale et des familles dans le cadre de l'hébergement généraliste. Pour le DNA, il n'y a pas d'obligation de continuité. L'accueil, géré par la Direction Générale des Etrangers en France (DGEF du Ministère de l'Intérieur), est conditionné à des critères (cf. en infra).

La mise à l'abri et la veille sociale des personnes à la rue : des responsabilités de l'Etat

La Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (Dihal)

Depuis 2014, dans le cadre d'une lettre interministérielle du Premier Ministre, les missions de la Dihal doivent se concentrer sur le soutien de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. L'accès prioritaire au logement prime et la structuration du secteur de l'hébergement doit entraîner une meilleure fluidité du passage de l'hébergement vers le logement. Ses missions s'articulent autour de :

- La lutte contre l'habitat indigne en soutenant le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI), elle-même apparue en 2002 ;
- L'anticipation et l'accompagnement des évacuations de campements illicites via un soutien méthodologique et de coordination aux services de l'État dans les territoires pour accompagner l'évacuation de campements illicites²¹. Elle doit « piloter des instances de concertation, avec les administrations centrales concernées, d'une part, et les associations et acteurs de terrain, d'autre part, et anime un réseau de correspondants départementaux désignés par les préfets » ;
- L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage ;
- Depuis 2017, la prise en charge et l'accompagnement dans le logement des réfugiés originaires de Syrie, d'Irak et d'Erythrée, est mise en œuvre par l'engagement européen de la France à accueillir 30 700 réfugiés en un an. La lettre interministérielle évoque : « Le pôle plan migrants de la Dihal pilote la plateforme nationale pour le logement des réfugiés opérée par le Groupement d'intérêt public habitat et interventions sociales (GIP HIS), qui propose des logements pérennes sur tout le territoire et veille en lien avec la DGCS et les ministères concernés à ce qu'un accompagnement global de ces populations soit assuré (ouverture des droits, accès aux soins, apprentissage linguistique, formation professionnelle et accès à l'emploi, scolarisation des enfants...) ». Plus de 10 000 personnes issues de camps du Liban, de Jordanie et de Turquie doivent aussi être accueillies dans le cadre du programme de réinstallation de l'Union européenne pour les orienter directement vers le logement ;
- L'accompagnement social des résidents, notamment pour ceux vieillissant : en collaboration avec la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (Cilpi) et son plan national de traitement des foyers de travailleurs migrants de 1997.

L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

Créé en 2009, l'OFII est devenu l'opérateur de l'État pour la gestion de l'intégration des migrants en France.

Au sein de ses directions territoriales, les missions se concentrent sur la mise en œuvre des procédures de l'immigration professionnelle et familiale, du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, mais aussi sur la gestion des aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, pour la lutte contre le travail illégal.

Il intervient dans les domaines suivants :

- L'immigration professionnelle (accompagnement de l'entreprise dans la procédure d'accueil du futur salarié étranger) ;
- En tant que guichet unique pour les bénéficiaires des nouveaux dispositifs de l'immigration professionnelle (pour l'obtention par exemple de carte de séjour temporaire) ;
- Le traitement des demandes de regroupement familial en collaboration avec la Préfecture et la mise en œuvre du dispositif d'accueil et d'intégration ;
- Le traitement de demandes de visa long séjour valant titre de séjour (VLS – TS) ;
- L'accueil des étrangers et l'organisation de leur parcours d'intégration : présentation collective, test d'évaluation linguistique, Contractualisation d'intégration républicaine – CIR) ;
- La coordination du DNA. Il réalise la gestion des entrées dans les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les Centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH). L'OFII participe également au dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile.
- L'aide au retour (pour les étrangers en situation irrégulière qui souhaitent regagner leur pays et l'accompagnement de ceux, sans ressources, qui souhaitent bénéficier d'une aide au retour humanitaire) ;
- La visite médicale.

²¹ Circulaire interministérielle du 26 août 2012.

La délégation interministérielle chargée de l'accueil et de l'intégration des réfugiés (Diair)

Créée par décret en octobre 2018, une nouvelle **délégation interministérielle a pour mission de participer à la définition et à l'animation de la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés.**

Les missions confiées à la Diair, en articulation avec l'OFII ou la Dihal et dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'intégration des personnes réfugiées, se concentrent sur :

- la maîtrise de la langue française,
- l'accès au logement,
- l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle,
- l'accès aux droits,
- la prise en charge sanitaire et sociale,
- l'accès à l'éducation et à la culture.

Hausse des flux d'immigration en Europe et crise de l'accueil

Tout un volet de l'hébergement d'urgence est destiné à accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés. Dans un contexte international très conflictuel, toujours marqué par de fortes inégalités de développement, les flux de migrants internationaux ne cessent de s'accroître. Le Haut conseil aux réfugiés (HCR) dénombre 68,5 millions de personnes déplacées dans le monde fin 2017, y compris à l'intérieur de leur pays, en raison des conflits. L'Europe accueille 11 % des réfugiés et 31 % des demandeurs d'asile. Le pic de la « crise migratoire » a été atteint en 2015-2016. Sur ces deux années, près de 2,6 millions d'exilés ont déposé une demande d'asile dans les pays européens. L'année 2017 marque une nette inflexion avec 705 000 demandes adressées à l'Europe.

La France n'échappe pas à ce contexte international. Les demandes d'asile y restent orientées à la hausse. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a enregistré 93 230 premières demandes d'asile en 2017, y compris les mineurs accompagnants, un record historique. À titre de comparaison, 55 000 premières demandes ont été déposées en 2012. L'asile ne représente qu'une partie des flux d'arrivées de migrants en France. À côté de l'humanitaire d'autres motifs régissent les déplacements comme la famille, le travail ou les études. En 2017, selon le Ministère de l'intérieur 247 440 titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants des « pays tiers » n'appartenant pas à l'Union européenne, à la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein ou la Norvège. C'est le niveau le plus haut atteint depuis le début des années 2000. Parmi ces titres, 80 340 ont été accordés à des étudiants. Parmi l'ensemble des pays développés, la France figure comme un pays d'immigration modérée.

La place de l'Île-de-France dans l'accueil reste centrale, mais diminue nettement par suite de la volonté de l'État de mieux répartir l'effort de solidarité sur le territoire national. La région héberge 35 700 demandeurs d'asile en 2018²² y compris les mineurs accompagnants, en hausse de seulement 74 % par rapport à 2012 (+104 % en France). La part des demandeurs hébergés dans la région est passée de 38 % en 2014 à 26 % en 2017, mais 31% en 2018. Toutefois, les préfectures d'Île-de-France continuent à centraliser 37 % des dépôts de demande (37 % en 2017).

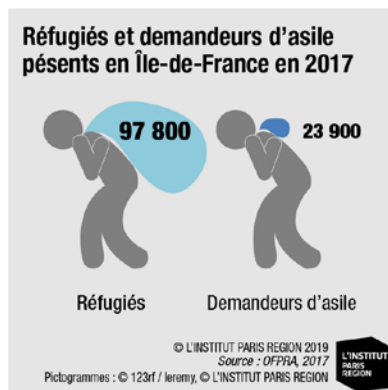
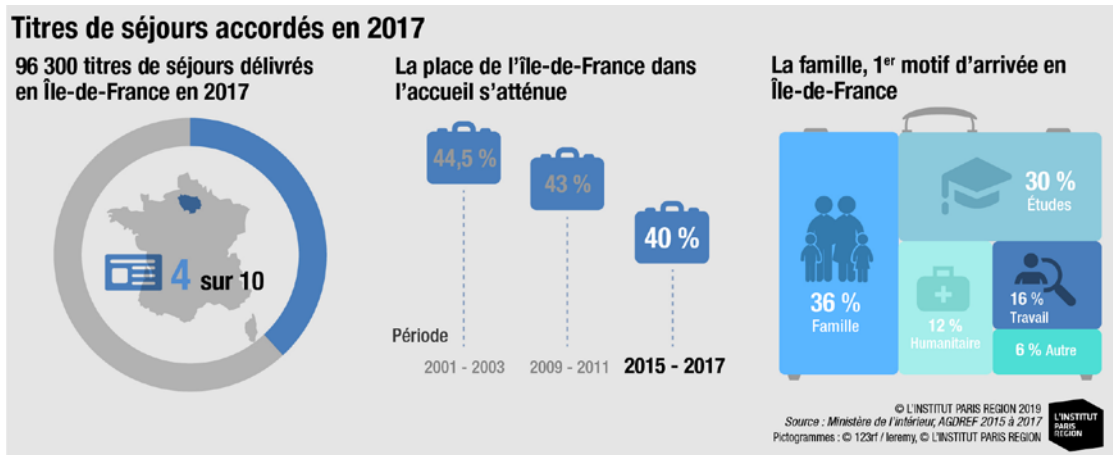
Au regard de l'ensemble des titres de séjour accordés, l'Île-de-France atteint aussi un niveau record en 2017 selon les chiffres du Ministère de l'intérieur (96 300). Mais la hausse a été deux fois moins forte dans la région depuis 2012 (+19 %) alors qu'en France (+28 %). Elle s'explique principalement par le nombre croissant des arrivées pour motif professionnel (doublement), pour les études (+30 %) et les raisons humanitaires (+39 %). À l'inverse l'immigration familiale a baissé de 6 % dans la région. En 2017, 11 500 titres ont ainsi été délivrés pour raison humanitaire dans la région, soit à des réfugiés ou aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (sept titres sur 10), soit à des étrangers malades venant se faire soigner en France. Dans un contexte international très conflictuel, les titres accordés pour raison humanitaire s'accroissent dans la région (+39 % entre 2012 et 2017), mais à un rythme beaucoup plus faible qu'en France où ils ont presque doublé.

Cet écart résulte de la mise en place du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile qui fixe la répartition des places d'hébergement sur le territoire national (loi de 2015 réformant le droit d'asile).

²² Contre 23 900 en 2017.

La part des reconnaissances varie fortement d'une nationalité à l'autre, faible pour les Albanais, qui sont les demandeurs les plus nombreux en France, ou les Haïtiens, elle avoisine 95 % pour les Syriens. Les déboutés du droit d'asile restés illégalement en France ne sont appréhendés par aucune source mais leur présence pèse sur le dispositif d'hébergement d'urgence.

En plus des déboutés de demande d'asile, les immigrés en situation irrégulière ne formulant pas de demande de titre de séjour grossissent potentiellement les effectifs des SDF ne pouvant pas accéder officiellement à un travail et/ou à un logement. Ces sans-papiers peuvent avoir aussi des « jobs » illégaux et sont parfois logés par des réseaux communautaires ou des marchands de sommeil. En 2015, selon les travaux de François Héran, directeur de l'Ined, environ 300 000 personnes sont bénéficiaires de l'AME²³ en France, sachant que tous n'en font pas la demande. Au regard de l'attraction de l'Île-de-France, on compte que 40 % des sans-papiers y vivent, ce qui porte les effectifs de sans-papiers potentiellement exposés au sans-abrisme à au moins 120 000 personnes.



²³ L'Aide Médicale de l'État est un dispositif permettant aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins.

La Drihl participe à la mise à l'abri, à l'hébergement et au logement des plus démunis.

Depuis 2014, par l'intermédiaire du Comité régional de l'Habitat et de l'hébergement (CRHH) créé dans le cadre de la loi Maptam et co-présidé par l'État et la Région, la Drihl doit permettre une cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région d'Île-de-France. Pour cela, le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) coordonne les interventions de l'État, de la région Île-de-France, des départements, de la métropole du Grand Paris et des établissements publics de coopération intercommunale, pour assurer la mise en œuvre des objectifs de l'État en Île-de-France, notamment pour les questions relatives à l'hébergement et à l'accompagnement social.

De manière opérationnelle, la Drihl oriente et assure la bonne mise en œuvre de missions permettant la mise à l'abri et l'hébergement de personnes en grande précarité en visant l'objectif « de la rue au logement ». Il s'agit donc de répondre à deux impératifs :

- mettre à l'abri les personnes dépourvues de toit, selon un accueil inconditionnel et égal pour tous ;
- accompagner les personnes en grande précarité vers une insertion sociale et professionnelle.

Ses actions se concrétisent par :

- Le financement de places dans des hôtels, des centres spécialisés pour l'accueil d'urgence (de stabilisation, ou d'insertion), ou au sein de logements adaptés (relevant par exemple du dispositif Solibail), correspondant à 120 000 personnes par nuit en 2019, contre plus de 80 000 personnes par nuit en 2017 (soit 33 000 à l'hôtel, 30 500 en centres d'hébergement et 16 500 en logement de transition pour 2017) ;
- La mise en œuvre du dispositif de veille sociale : dans le cadre de la loi relative à la lutte contre l'exclusion de 1998, le dispositif de veille sociale doit informer et orienter les personnes sans abri ou en détresse²⁴. Il se concrétise par la mise en place d'une plateforme téléphonique régionale (115), des accueils de jour, et des équipes mobiles ou maraudes (soit 8 plateformes du 115, 180 équipes de maraudes ou équipes mobiles, plus de 80 accueils de jour, et 9 SIAO) ;
- La reconduction annuelle du dispositif hivernal : celui de 2019/2020 prévoit le financement de 7 000 places d'hébergement supplémentaires d'ici la fin de la période hivernale. Ces places additionnelles ne sont pas pérennes en termes de financement à la fin de la période mais peuvent être à nouveau mobilisées selon les besoins. Le plan prévoit également une identification accrue et des mises à l'abri plus nombreuses des personnes sans-abri ou à la rue, notamment les plus vulnérables. Enfin, le plan annonce un développement de l'habitat intercalaire pour augmenter les capacités d'accueil des personnes à la rue ;
- L'accompagnement de population considérée comme prioritaire au regard de leur grande précarité :
 - La prise en charge sanitaire de personnes en grande précarité²⁵ : par la mise en place de plusieurs dispositifs (le programme régional d'accès à la prévention et aux soins, du schéma de prévention et de la signature d'une convention tripartite établie entre l'ARS Île-de-France, la Drihl, la DRJSCS, et le programme européen « *Housing first* » (« Un chez soi d'abord » pour des personnes fragiles avec la mise à disposition de logements ou des places de Lits halte soins santé (LHSS) et de Lits d'accueil médicalisés (LAM), anciennement dénommés « lits infirmiers », ou encore de places d'Appartements de coordination thérapeutique (ACT), structures médico-sociales dédiées à l'origine aux personnes en situation de précarité atteintes du VIH/sida ;
 - Les femmes victimes de violence avec la réservation de places réservées en centre d'hébergement à celles subissant des violences conjugales, ou liées à la prostitution ;
 - Les Mineurs isolés étrangers (MIE) : avec la participation au dispositif dit « Versini » et le Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny en complément des financements de l'État au titre de la protection de l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse, et de l'Aide Sociale à l'enfance du département de Paris. Le LAO de Taverny accueille des mineurs isolés étrangers de Seine-Saint-Denis issus des zones aéroportuaires.
 - Les demandeurs d'asile : en collaboration avec l'OFII, la Préfecture de région participe aux mises à l'abri et à l'hébergement des demandeurs d'asile, avec des places en hôtel (via le Pôle d'hébergement – réservation hôtelière), dans des centres d'hébergement CADA, HUDA, ou plus spécifiquement en Centre provisoire d'hébergement²⁶ (CPH).
 - Les campements illicites en Île-de-France : tout particulièrement à Paris.

²⁴ Article L345-2 du CASF.

²⁵ Il est à noter que les places ou logements attribués représentent des effectifs très restreints.

²⁶ Réservés aux demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugiés et nécessitant un accompagnement.

- Sortir de la rue vers le logement :
 - la Drihl participe à la mise en œuvre de différents dispositifs permettant un accès à des résidences dites intermédiaires ou à des logements accompagnés visant à un retour progressif à l'autonomie pour ensuite espérer intégrer un logement de droit commun (privé ou social). Les bénéficiaires sont des personnes ayant des revenus et/ou avec une situation administratives stabilisées. Ainsi, depuis 2008, le dispositif d'intermédiation locative Solibail permet à un locataire privé de louer un logement à une association qui va le sous-louer à un ménage accueilli à l'hôtel ou en centre d'hébergement ;
 - D'autres formes de logements spécifiques sont mobilisés selon le statut administratifs et professionnel des bénéficiaires : les Résidences sociales (RS), les Foyers de travailleurs migrants (FTM), les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) et ou les Résidences jeunes actifs (RJA) ;
 - Les pensions de famille, résidences accueil et le dispositif Allocation logement temporaire (ALT) : pour l'accueil de personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion, et dont la situation sociale et psychologique rend impossible leur accès à un logement de droit commun, des places en maison relais (ou aussi nommée pension de famille) sont attribuées sans limite de durée pour offrir un cadre collectif favorisant la convivialité et l'intégration dans un environnement social. Plus spécifiquement, des personnes très fragilisées socialement présentant, notamment, des handicaps psychiques, peuvent accéder à des résidences accueil. Enfin, grâce au dispositif ALT, un hébergement temporaire peut être financé par des associations ou des Centres communaux d'action sociale (CCAS) bénéficiant d'une aide spécifique pour héberger des personnes défavorisées sans logement ;
 - Sur une période déterminée, les ménages rencontrant des difficultés de maintien ou d'accès à un logement, des difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul des deux bénéficient d'une aide financière : l'accompagnement vers et dans le logement.

L'action de l'État en direction des populations sans-abris est soutenue par d'autres collectivités territoriales selon leurs compétences statutaires ou leurs orientations politiques.

Le Schéma régional de l'Habitat et de l'Hébergement (adopté en novembre 2017)

La loi MAPTAM a confié au Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH), co-piloté par l'État et la Région, l'élaboration d'un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Ce schéma, adopté en novembre 2017, fixe les grandes orientations et objectifs d'une politique de l'hébergement. En intégrant les politiques de l'hébergement et celles de l'habitat dans un même cadre régional, le SRHH entend développer les passerelles permettant aux plus démunis d'accomplir un parcours résidentiel vers un logement autonome et promouvoir une évolution du parc d'hébergement vers des dispositifs d'insertion et d'accès au logement. Il préconise pour cela le développement de réponses plus structurelles et pérennes aux besoins, afin d'inverser la tendance de ces dernières années au développement des dispositifs d'urgence.

Le SRHH réaffirme la priorité du « logement d'abord » et pose que le recours à l'hébergement doit rester exceptionnel, justifié par l'urgence de la situation, le besoin d'accompagnement des ménages ou l'impossibilité temporaire d'accès à un logement autonome (problèmes de droit, de ressources...).

Il fixe pour cela une stratégie régionale de maîtrise de l'augmentation tendancielle du recours à l'urgence à travers tout un ensemble de leviers favorisant le développement d'une réponse diversifiée et adaptée :

- L'amélioration de la fluidité du dispositif via le doublement des sorties vers le logement social à l'horizon 2023 : Il s'agit pour cela d'améliorer l'identification des ménages prêts à sortir de l'hébergement, d'assurer des engagements contractuels « pluri-contingents » pour les sorties d'hébergement, mobilisant un potentiel de logements à faibles loyers via les sorties de vacance du parc ancien, de renforcer le suivi et l'accompagnement social dans l'urgence ou enfin de développer l'offre de logements familiaux d'insertion.
- L'augmentation de 2 à 5 % chaque année de la production de logements sociaux et places de résidences sociales en financements PLAI.
- Le développement des résidences sociales polyvalentes : Un objectif de production de 10 000 logements est fixé pendant la durée du SRHH, soit plus de 1 500 logements par an.

- La captation accrue de logements en faveur de l'intermédiation locative : L'objectif est de capter 2 000 logements privés supplémentaires pour de l'intermédiation locative en 6 ans (pour atteindre 6 800 places hors « Louez Solidaire »).

Le SRHH réaffirme en parallèle la nécessité de renforcer les moyens de l'accompagnement des personnes et les leviers pour améliorer la fluidité de l'hébergement vers le logement, via notamment :

- La coordination et le pilotage régional du dispositif de veille sociale. Jouant un rôle fondamental dans l'identification des personnes sans-abri, notamment les plus exclues et les plus marginalisées, relativement invisibles dans l'espace public, le rôle essentiel « d'aller vers » les plus exclus du dispositif de veille sociale doit être conforté.
- La poursuite de l'harmonisation des pratiques des services d'information, d'accueil et d'orientation (SIAO) départementaux, notamment en renforçant leur rôle d'identification des besoins.
- La mise en œuvre des accords collectifs départementaux ou intercommunaux ainsi que de l'accord État /Action Logement et la mobilisation de l'ensemble des contingents réservataires pour atteindre ces objectifs de fluidité.
- L'élaboration et la mise en œuvre de schémas de domiciliation ambitieux, afin d'harmoniser et de rendre plus efficace les pratiques des organismes agréés. Condition pour accéder aux droits sociaux (papier d'identité, accès aux prestations sociales, accès aux soins...), la domiciliation administrative représente en effet un enjeu fondamental pour les publics dépourvus de logement personnel.
- Diffuser l'idée conductrice que les dispositifs s'adaptent aux personnes et non plus l'inverse pour réduire les phénomènes de non recours ou de ruptures d'accompagnement...

Le SRHH rappelle également que l'amélioration des conditions d'hébergement doit se poursuivre. À l'horizon de six ans, le SRHH fixe comme objectif la restructuration de 10 000 à 12 000 places de foyers, soit par réhabilitation et transformation en résidence sociale ou en centre d'hébergement, soit par démolition et reconstitution en conservant le nombre de places. Il prévoit également que les projets d'humanisation des deux derniers centres d'hébergement de plus de 200 places encore non réhabilités aboutissent à l'horizon des six prochaines années et que les accueils collectifs en dortoirs soient supprimés.

2-3 Des collectivités franciliennes qui se saisissent de l'enjeu

En Île-de-France, intervenir en direction des personnes à la rue et développer un hébergement d'urgence vers le logement impliquent de plus en plus d'acteurs dont les missions se développent au fil du temps :

La Région Île-de-France mobilisée dans la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme

Par délibération CR 2018-024, le Conseil régional définit « ses orientations pour une Région solidaire et réconciliée »²⁷.

Cette démarche s'illustre dans La lutte contre la pauvreté dans le cadre de son troisième volet pour « soutenir les innovations sociales et de faire de la Région une terre d'engagements solidaires ou la région Île-de-France, terre d'engagements et d'innovations sociales », notamment en direction de public spécifique comme les femmes victimes de discrimination, ou de violences.

Doté à hauteur de 4,5 M€, le dispositif « innovation sociale » voit le jour en 2016 et initie une politique d'investissement solidaire en soutenant financièrement plus de 37 projets associatifs dans le champ de la santé, de l'alimentation ou de l'hébergement.

²⁷ Les objectifs y sont variés :

- L'aide aux établissements accueillant des personnes en situation de handicap et l'amélioration de l'accessibilité,
- La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes,
- La lutte contre les déserts médicaux,
- Le soutien au plan Île-de-France sans Sida,
- Le soutien à la rénovation urbaine.

Un dernier volet de la délibération concerne l'habitat temporaire, modulaire, ou mobile²⁸. Il s'est par exemple concrétisé par :

- La relocalisation d'un Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
- La réhabilitation d'un hôtel en Centre d'hébergement d'urgence (CHU) ;
- La construction de cinq maisons pour l'hébergement de personnes sans-abri en Seine-Saint-Denis ;
- À Paris, la création d'un CHRS pour personnes issues de la rue dans d'anciens containers frigorifiques réhabilités dans le cadre d'un chantier d'insertion.

En 2018, la Région poursuit son intervention en matière d'investissements avec une dotation de plus de 1,5 M€. Les projets d'hébergement d'urgence permettant l'intervention d'équipes pluridisciplinaires (sociales, médico-sociales, sanitaires) sont privilégiés. Ainsi, jusqu'en novembre 2018, quatre opérations ont bénéficié d'aides de la Région :

- L'adaptation d'un bâtiment pour création d'un CHU de 14 places pour femmes victimes de violences et enfants, à Élancourt (78), par l'association des cités du Secours Catholique ;
- La reconstruction du Foyer de Sevran (93) accueillant des adolescentes de 14 à 18 ans par le Centre départemental enfants et familles ;
- La création de deux immeubles de logements très sociaux par le bailleur Batigère pour les femmes victimes de violence ou en rupture d'hébergement à Choisy-le-Roi (94) ;
- La réalisation d'un centre d'hébergement et de stabilisation de 16 places pour femmes enceintes à Paris 6^e, porté par les Résidences sociales de France.

Le dispositif Innovation sociale a un budget 2018 de plus de 2,5 M€. En novembre 2018, avec d'autres partenaires comme l'État, quatre porteurs de projets ont ainsi pu être cofinancés :

- Home 311, « Villa en urgence » : projet de création d'un CHRS médicalisé et d'un accueil de jour pour personnes issues de la rue à Paris (75) ;
- Les enfants du canal : projet Mesnil, mission expérimentale de suivi novateur et d'insertion par le logement à Stains (93) ;
- Emmaüs Liberté : rénovation de l'hébergement au sein de la communauté Emmaüs de Charenton-le-Pont (94) ;
- Création du site internet Solidid par l'association Solinum avec Emmaüs connect et Babel : site de géolocalisation des services de première nécessité pour personnes à la rue en direction des aidants, des prescripteurs, des SIAO, du 115, etc. L'aide doit permettre la déclinaison du site internet en application mobile et à l'installation de bornes interactives sur les places publiques (ex. Montparnasse) en trois langues par une association d'interprètes. Les personnes à la rue pourraient ainsi trouver des possibilités d'hébergement et d'accompagnement social dans un périmètre de 1 à 5 km. De plus, la Région souhaite financer plusieurs projets de formation d'aidants numériques ou de création d'aide à la structuration de réseau de volontaires pour la prise en charge et le développement des maraudes numériques (deux travailleurs sociaux disponibles un espace publique numérique).

En plus de conventions avec des partenaires institutionnels de l'accompagnement social (Fondation Abbé Pierre, Emmaüs France, la Croix Rouge Française, l'Association Bleu Blanc Zèbre, ou l'Association Voisins solidaires, etc.), la Région met en place des partenariats spécifiques avec :

- Le Secours populaire français (SPF) : avec une aide à l'organisation de la Journée des oubliés des vacances, au Banquet des cheveux blancs, aux actions du SPF en matière d'aide alimentaire ;
- Aurore : avec un soutien financier récurrent à ses projets d'hébergement et d'insertion sociale ;
- Les Restos du cœur : avec différents projets humanitaires autour de l'aide alimentaire ainsi que lors des plans Grand froid.

De 2019 à 2020, la Région souhaite identifier l'accompagnement des besoins des associations en investissement sur des actions structurantes et innovantes : pour « créer une chaîne de solidarité » en vue de la mise à l'abri et de l'hébergement en « longs séjours » de personnes à la rue. Résultante d'une collaboration avec la RATP pour lutter contre le sans abrisme dans le métro parisien, la Région et la RATP souhaitent accompagner vers un hébergement les 200 à 350 personnes dormant quotidiennement dans le métro et recensés en 2018²⁹. Cette même année, deux Maisons Région Solidaire ont vu le jour :

²⁸ Un habitat temporaire en zone « intercalaire » où le foncier est moins coûteux et dont les requalifications entraînent des périodes d'inoccupation. Les acteurs locaux sont donc plus motivés pour attribuer temporairement ces espaces à des opérateurs de l'hébergement d'urgence pour y accueillir des personnes à la rue.

²⁹ Soit 2 500 personnes différentes pour l'année 2018 comme dormant dans les couloirs du métro. (Sources : Enquête 2019 du Recueil Social de l'observatoire du Samu Social de Paris et Nuit de la Solidarité de la Ville de Paris).

- La Maison Région Solidaire de Clichy-la-Garenne³⁰ : en collaboration avec la Croix-Rouge française en tant qu'opérateur, propose l'hébergement d'urgence de sans-abris du métro avec une capacité d'accueil de 120 personnes et des activités sociale et de réinsertion ;
- La Maison Région Solidaire d'Issy-les-Moulineaux : avec l'opérateur Seine Ouest Insertion, un accueil de 25 personnes est organisé pour le répit de sans-abris dormant dans le métro en proposant en plus des activités sociales et de réinsertion. Le centre³¹ est spécialisé pour des femmes et des familles.

Home 311 : un hébergement temporaire dans des camions frigorifiques modulaires

Dans le cadre d'un chantier d'insertion, l'association produit de l'hébergement modulaire dans des camions frigorifiques recyclés.

Les normes de transports et de conditionnement alimentaires se sont internationalisées et les anciens camions frigorifiques européens qui autrefois trouvaient une seconde vie dans des pays du Sud, rencontrent des difficultés pour être réemployés. Le parc européen compte plus de 12 000 camions avec conteneur.

Tirant profit de plateaux d'environ 30 m², l'association Home 311 projette leur réaménagement en fonction du besoin des familles et de leur composition..

En 2018, avec un partenariat avec la ville de Paris et avec l'association Aurore, deux camions ont été installés dans Paris ; depuis, la Région souhaite démultiplier cette expérimentation avec la production de 40 à 50 camions modulaires par an.

Si l'État est le dépositaire des compétences régaliennes en matière d'hébergement, la Région soutient activement les actions en faveur des Franciliens les plus précaires en ciblant certains publics spécifiques. De manière volontariste, la Région accompagne les projets « visant à créer ou rénover des établissements proposant des places d'hébergement destinées à des femmes en situation de difficulté ».

Depuis 2016, le dispositif « Aide régionale à l'investissement pour les établissements d'hébergement et services de jour accueillant des femmes en difficulté et leurs enfants » finance notamment des établissements d'hébergement sociaux et médico-sociaux, des services d'orientation et d'accompagnement social sans hébergement, mobile ou fixe, en journée, ou de nuit, pour femmes en difficulté ou victimes de violence, avec ou sans enfants. De 2016 à 2018, la Région aide à la construction de places d'hébergement (490 places sur les 1 300 financées) pour ce public. De plus, 9 000 places sont cofinancées en investissement dans le cadre de création ou de rénovation d'accueil de jour.

En marge de l'hébergement d'urgence, la Région participe à la lutte contre la grande précarité sous la forme de financement pour l'aide alimentaire mais aussi en matière de logement accompagné voir adapté. D'ici 2021, dans le cadre du principe de « droit au logement d'abord », la Région souhaite permettre la construction de 31 pensions de famille. Elle souhaite conclure des conventions entre les promoteurs et opérateurs qui s'engageraient dans ce dispositif, et l'Etablissement public foncier d'Île de France devra libérer le foncier disponible pour la construction de tels programmes.

Enfin, elle souhaite mettre à disposition 500 logements supplémentaires pour les femmes victimes de violence, notamment en mobilisant son contingent de logements sociaux. Cette mobilisation sera possible dans le cadre d'un conventionnement avec Action logement. Le collecteur de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pourra ainsi mobiliser plus facilement son parc social dans le cadre de la gestion en flux des attributions.

Des communes assurent également des mises à l'abri de familles à la rue, ou lors d'évacuation de logements en péril, etc. Par exemple, la ville de Paris met en œuvre son Pacte de lutte contre la grande exclusion 2015-2020.

³⁰ Le centre d'hébergement est localisé sur un terrain appartenant à l'Etat et cohabite avec un CHU pour demandeurs d'asile géré par l'opérateur ALTERALIA. L'aménagement et l'installation des bâtiments démontables auront nécessité 3 mois.

³¹ La Maison est localisée dans un immeuble HLM appartenant à l'Office HLM Seine Ouest Habitat de la ville d'Issy-les-Moulineaux et où des appartements sont mis à disposition.

La ville de Paris met en œuvre son Pacte de lutte contre la grande exclusion 2015-2020

Le territoire de la ville de Paris est tout particulièrement concerné par la présence de personnes vivant à la rue. Grande ville capitale, elle est attractive pour les populations sans abri qui peuvent y identifier plus facilement qu'ailleurs des lieux d'entraide, de restauration ou accueil de jour par exemple, qui y sont plus concentrés. Grande cause de la mandature de la maire de Paris, la lutte contre la grande exclusion s'intègre selon le principe que la solidarité est au fondement même de Paris « ville-monde ». C'est au sein du Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion que plus d'une centaine d'actions sont programmées pour la période 2015-2020.

En mobilisant la communauté citoyenne autour du Paris solidaire, le Pacte s'articule autour de 5 volets :

- Garantir l'accès aux droits de tous ;
- Réduire sensiblement le nombre de personnes vivant à la rue – « Prévenir, pour éviter que des personnes ne se retrouvent à la rue » ;
- Transformer substantiellement les modalités d'intervention face à la grande exclusion – « Intervenir, pour apporter des solutions efficaces aux situations à la rue, dans le respect des droits fondamentaux des personnes » ;
- Insérer durablement le plus grand nombre de personnes en situation de grande exclusion ;
- Promouvoir une dynamique partenariale très constructive.

C'est dans le troisième volet du Pacte parisien, « Intervenir, pour apporter des solutions efficaces aux situations à la rue, dans le respect des droits fondamentaux des personnes », que la ville propose huit actions exclusivement dédiées à l'amélioration du dispositif d'hébergement d'urgence et d'insertion :

- « Poursuivre l'humanisation des structures d'hébergement » : afin d'améliorer les conditions d'hébergement de personnes à la rue, la ville participe à la rénovation de centres collectifs d'hébergement anciens.
- « Faire évoluer et adapter les projets d'établissement des centres d'hébergement » : en assouplissant les procédures d'admission des personnes à la rue en centre d'hébergement.
- « Créer des capacités d'hébergement alternatives à l'hôtel permettant une réduction effective du recours à l'hôtel » : il s'agit de privilégier l'accès à un hébergement/logement plutôt que l'hébergement en hôtel, avec un objectif global de 13 000 alternatives à l'hôtel, par le soutien au développement de logements en intermédiation locative, d'appartements partagés, de redéfinition des projets sociaux des centres d'hébergement au profit des familles, ou par le développement de résidences sociales pour des familles.
- « Améliorer les possibilités d'accès au logement des familles » : en mobilisant au mieux les contingents de logements sociaux et les structures d'hébergement.
- « Mettre en œuvre un plan d'action au profit de 200 familles hébergées à l'hôtel dans Paris depuis plus de 5 ans » : le plan doit permettre de désigner un référent-pivot par famille ; procéder à l'examen des situations administratives ; permettre l'étude administrative des familles et engager leur accompagnement social ; préconiser des réorientations en lien avec les SIAO.
- « Réaliser pour chaque famille primo arrivante au 115 de Paris un diagnostic social dans les deux semaines suivant sa mise à l'abri à l'hôtel, via les équipes mobiles du Samu social et proposer aux familles hébergées à l'hôtel un accompagnement social plus durable.
- « Améliorer les conditions de vie des familles hébergées à l'hôtel » : en déployant une charte de qualité entre le Samu social et les hôtels parisiens, en mettant en place une maraude chargée d'établir les premiers liens avec les familles, et avec un accompagnement social de droit commun.

Il est à noter que la ville de Paris s'implique dans des domaines très variés comme la prévention contre la perte de logement, les enjeux de santé des populations précaires, le développement de label pour accueil de jour, ou encore, des actions en matière d'insertion par l'activité. De plus, la ville intervient dans le renforcement de la coordination des deux SIAO existants sur son territoire par la définition d'objectifs fixés en commun, la mise en œuvre de fiche/évaluation partagée pour mieux appréhender la connaissance des appelants du 115, ou par une convergence de système d'information. Au travers des Espaces solidarité insertion (ESI), assimilable à un label de la ville de Paris pour un accueil de jour, et de la mise en place de Permanence sociale d'accueil (PSA), la ville souhaite avec les maraudes valoriser les missions des PSA auprès du public vivant à la rue.

Les enjeux relatifs à l'accès aux soins des personnes accueillies en ESI sont prégnants : la ville veut renforcer les liens entre les PSA ou les Permanences médico-sociales avec d'autres centres de santé et avec le développement de référent CPAM au sein d'ESI. En termes de projets récemment activés par la ville, des Haltes de nuit pourraient ouvrir à Paris. Un appel à projet 2018 doit permettre à des

opérateurs de l'accueil de personnes à la rue d'imaginer comment ces Haltes pourront proposer une offre de services de nuit pour des personnes vivant à la rue (espaces de repos, prise de contact pour un futur accompagnement social, etc.). Dans le cadre de la démarche « Un chez soi d'abord » ou du « Logement d'abord », le maintien dans un logement de personnes en situation de grande précarité présentant une ou des pathologies mentales sévères doit pouvoir bénéficier à soixante personnes à Paris dans un premier temps.

Enfin, dans le cadre de projet global d'insertion pour des familles migrantes intracommunautaires, la ville de Paris souhaite poursuivre des expérimentations proposant un accompagnement associant logement, santé, scolarisation, emploi, etc. pour renforcer l'accompagnement de ces populations autour de l'hébergement. Concernant la rencontre d'occupants de campements illicites parisiens, la ville accompagne le déploiement de la plateforme régionale d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi (AIOS).

Exemples de deux centres accueils de jour aux actions pluridisciplinaires

DEPAUL France



Association loi 1901 de 2012, Depaul France réalise des missions d'accueil, d'hygiène et d'accompagnement médicosocial pour les plus grands exclus vivant à la rue selon un accueil inconditionnel et anonyme.

L'équipe, composée de permanents et de plus de 40 bénévoles, s'efforce de redonner confiance aux accueillis par une écoute attentive et un regard bienveillant sur la personne humaine afin de travailler sur l'estime de soi et selon des principes Vincentiens³². Les missions de Depaul s'articulent aujourd'hui autour :

- Du centre d'accueil de jour Les Périchaux Paris 15^e : il offre aux sans-abri des services centrés sur l'hygiène, la santé et le bien-être. Dans une démarche pluridisciplinaire, il permet une écoute et l'amorçage d'une prise en charge sociale selon un parcours décisionnel autonome des personnes à la rue. Des actions quotidiennes d'hygiène personnelle et possibilité de lessives, de soins infirmiers et d'orientation/accompagnement dans les centres de santé sont proposés. Un accompagnement social individuel est aussi initié pour activer les droits des personnes grâce aux structures de santé ou sociales de proximité. Des actions de prévention, de formation et d'éducation sanitaires sont régulièrement entreprises : conduites à tenir en situation d'urgence sanitaire, dépistage des pathologies de la rue, orientation vers des structures adaptées à la gestion des addictions et de la santé mentale. Les personnes présentant des maladies de longue durée sont suivies quotidiennement.
Deux enjeux majeurs sont ainsi appréhendés : réussir à prendre en charge sa propre santé dans un contexte de vie à la rue et initier un difficile parcours administratif et sanitaire grâce à une estime de soi plus forte.
L'année 2017 en quelques chiffres : 4 217 visites ; 3 380 douches ; 1 820 lessives ; 1 366 accueils en infirmerie ; 138 nouveaux accueillis
- D'un « Mobil douche » : une maraude d'un camping-car allant à la rencontre des personnes à la rue en leur proposant une douche, et un moment de bien-être pour une première prise de contact. En 2017 plus de 130 personnes ont bénéficié de ce service.



©Depaul France



©Depaul France

Aux Captifs la Libération



Association caritative des années 80, Captif la Libération propose diverses missions :

- Des Maraudes pour rencontrer les personnes de la rue « les mains nues » par l'intermédiaire de tournées-rue régulières (1 570 maraudes annuelles), de jour comme de nuit permettant à la personne rencontrée, en situation de sans-abrisme et/ou de prostitution, de se confier. La fréquence des rencontres permet alors d'initier un accompagnement avec une attention globale à la personne.
- Offrir une permanence d'accueil pour personnes vivant à la rue en proposant un accompagnement global. Il est réalisé par des équipes de bénévoles et de travailleurs sociaux dans le cadre de permanence et d'accueils de jour, de séjours de rupture et de programmes de dynamisation. Ce dernier consiste en la réalisation de temps dédiés pour aider les personnes à découvrir et à exprimer leurs potentialités par la participation à des activités valorisantes, afin de travailler sur l'estime de soi, ou par exemple de se réapproprier la vie de groupe. Le programme organise également des activités pour favoriser la pré-insertion socio-professionnelle des personnes en situation de prostitution ou de précarité.
- Offrir un accompagnement pluridisciplinaires dans le champ sanitaire, social, culturel ou spirituel : cette démarche tend à accompagner les personnes de manière opérationnelle et pratique (domiciliation administrative, accès aux droits sociaux, mobilisation des aides pour un hébergement, aide juridique, démarche pour une insertion professionnelle), culturel par l'intermédiaire d'expériences artistiques et de visites culturelles, ou spirituel dans le respect de la liberté de chacun.
- Offrir les conditions nécessaires pour sortir de l'exclusion par la colocation solidaire dans le centre d'hébergement de stabilisation Valgiros Paris 15^{ème} : existant depuis 2015, un centre hébergeant une vingtaine de personnes ayant vécu à la rue avec conjointement des bénévoles. L'équipe de 11 travailleurs sociaux y propose un accompagnement social complémentaire. « Un pari audacieux qui ouvre un chemin de réconciliation avec soi-même et avec les autres, au-delà des différences ».

³² Principes Vincentiens s'inspirant de la philosophie de Saint Vincent de Paul, religieux du 17^e siècle qui fût à l'origine d'œuvres pour soutenir les plus miséreux vivant à la rue, notamment les enfants ou les personnes à la rue en privilégiant un accueil inconditionnel et proposant un accompagnement pour aider les personnes à quitter la rue.

2-4 Le rôle stratégique des opérateurs de l'hébergement³³ :

Quand l'État s'implique dans le déploiement de l'hébergement d'urgence pour lutter contre le sans-abrisme, son action opérationnelle se concrétise par le financement de places d'hébergement en nuitées d'hôtel ou de places au sein de centre d'hébergement. Ces derniers sont pris en charge par des opérateurs spécialisés dans l'action sociale. Selon les premières orientations de prise en charge sociale par les SIAO, Ils participent aussi à l'accompagnement social des publics. Ce sont ces associations, pour certaines très anciennes, qui interviennent tant dans la conception, la construction et la gestion de centres. Leurs missions proposent de l'hébergement et/ou de l'accompagnement social selon les dispositifs relevant de l'urgence (CHU, CHUM, CHRS, etc.) ou encore en lien avec l'accueil des migrants et des demandeurs d'asile (CHUM, CADA, HUDA, CPH, etc.)³⁴.

Les associations-opérateurs collaborent avec l'État selon des conventions annuelles ou pluriannuelles ce qui leur permet de :

- Gérer des « parcs » de centre d'hébergement où des places peuvent être mises à disposition de personnes à la rue selon leur prise en charge et leurs orientations par les SIAO ;
- Concevoir et construire des centres d'hébergement composés de places pérennes ou non ;
- Proposer un accompagnement social se concrétisant par un accueil des publics vivants à la rue, l'activation ou le maintien de droits, de services sanitaires, de missions d'insertion sociale et économique, ou encore d'orientation vers des structures/acteurs spécialisés.

Les opérateurs de l'hébergement d'urgence ne sont plus uniques dans l'hébergement des exclus et la participation à leur accompagnement social. La France présente un tissu associatif agissant sur l'accompagnement social aux ramifications multiples. L'État s'appuie de plus en plus sur ce réseau pour financer, directement ou indirectement, un accompagnement spécifique des personnes à la rue. Pour illustration, la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) compte 870 adhérents.

Exemples d'opérateurs et d'associations œuvrant dans l'hébergement d'urgence et l'accompagnement social de personnes à la rue



Au fil des ans, la participation citoyenne dans la conception, l'élaboration ou la mise en œuvre d'actions souhaitées par l'État se développe fortement. De nombreuses associations se sont constituées pour proposer des actions par exemple alimentaires, de soutien psychologique et d'écoute pour les personnes à la rue (ex. les Restos du Cœurs, la Banque alimentaire, de multiples maraudes, etc.). L'État comme les collectivités s'appuient sur cette dynamique pour relayer et amplifier leurs propres actions dans un contexte de moyens limités. Ainsi la ville de Paris, par sa plateforme « jemengage.paris.fr » offre une vitrine aux associations pour solliciter des bénévoles citoyens dans le cadre du développement de leurs actions.

Cette implication citoyenne s'illustre aussi par une solidarité en termes d'accueil de personnes à la rue dans un logement. Par exemple, lors de périodes hivernales éprouvantes, des particuliers ont mis à la disposition de personnes à la rue des hébergements temporaires : l'expérience du « 115 du particulier », réseau d'entraide sociale aux sans-abris via une page Facebook, destinée à proposer des solutions d'hébergement, une démarche qui a ponctuellement mobilisé plusieurs milliers de personnes.

³³ Des opérateurs-associations de centres, aux acteurs associatifs dans le champ social, voir en mobilisant l'énergie citoyenne.

³⁴ Les informations ici présentées, en 2018, correspondent à des formes d'hébergements. Depuis 2019, les CHUM ont été supprimés et ont été transformés en HUDA ou en CPH (Centre provisoire d'Hébergement).

Un autre exemple est la page Facebook « Merci pour l'invité » qui propose de mettre en relation des femmes à la rue avec des particuliers désireux de les héberger (gratuitement) pour quelques jours.

L'hébergement citoyen à Paris

En août 2016 a été lancé par la ville de Paris un appel à projet sur l'hébergement des réfugiés par des particuliers. À l'issue de celui-ci, 12 associations ont été retenues pour l'organisation de l'hébergement citoyen et leur accompagnement par des travailleurs sociaux. Des initiatives de la société préexistaient mais il s'agissait de les structurer, de les organiser. Dans les modalités actuelles, les accueillants s'engagent sur une période de 3 mois à 1 an.

Il y a des critères de sélection pour les foyers de particuliers accueillants : il faut une proximité avec les services publics et une accessibilité en transports en commun, que la personne dispose d'espace respectant son intimité.

L'hébergement citoyen est pensé comme tremplin pour accélérer le processus d'intégration, il dépasse la mise à l'abri. La phase préalable d'information puis l'accompagnement des bénévoles sont donc importants. Il s'agit d'abord de faire comprendre l'importance de l'échange interculturel dans le dispositif. Les associations doivent aussi analyser finement les profils des accueillis et des accueillants pour faire une proposition qui convienne aux deux parties en vue d'une cohabitation. Avant la cohabitation effective, il y a une mise en relation des accueillants et des accueillis pour que chacun puisse apprécier l'opportunité d'une cohabitation.

Si le dispositif comprend un accompagnement social de l'hébergé par des professionnels mais le rôle des accueillants est également important dans l'insertion sociale des réfugiés. Ces derniers jouent le rôle de relai par des conseils, en partageant des expériences, en utilisant leur réseau. La Dihal parle d'« accélérateur social ». Les accueillants ont vocation à devenir co-acteurs de l'insertion de l'accueilli avec une envie partagée de réussite.

L'encadrement de cette pratique par des associations joue un rôle fondamental pour rassurer les deux parties : accueillants et accueillis. Leur action est clé dans le développement de l'hébergement citoyen et la mise en place de relations de confiance. Les associations définissent les modalités juridiques d'accueil en procédant à une véritable contractualisation.

D'après les premiers retours après un an d'expérience, le dispositif semble particulièrement positif lorsqu'il est mis en œuvre à destination des jeunes isolés de moins de 25 ans.

La capacité à mobiliser des particuliers demeure une des principales difficultés du dispositif. D'autant plus que les personnes ayant hébergé une personne, poursuivent rarement leur démarche en s'engageant dans un second accueil. L'un des principaux obstacles est la période d'accueil qui s'étend sur celles des vacances pour lesquelles peu de familles souhaitent s'engager.

Plusieurs associations se sont impliquées en Île-de-France : Association Horizon 77 ; Fédération de l'Entraide Protestante ; Samu Social de Paris ; Association La Pierre Blanche, etc.



Propos de Bruno Morel
Directeur Général Emmaüs Solidarité

Crédit photo : Emmaüs Solidarité

Quelles sont les principales actions d'Emmaüs Solidarité en matière d'hébergement d'urgence

En parallèle à la gestion de 3 maraudes et 10 accueils de jour en Île-de-France, Emmaüs Solidarité gère une soixantaine de structures d'hébergement ou de logements accompagnés. Parmi ces structures 18 concernent l'hébergement d'urgence et totalisent 2 474 places en Île-de-France :

- 5 centres pérennes d'hébergement d'urgence et de stabilisation (426 places)
- 7 centres temporaires de veille saisonnière (714 places)
- 6 centres temporaires pour migrants (1 334 places)

Nous sommes par ailleurs impliqués dans le dispositif grand froid. Nous distribuons des aides alimentaires et portons plusieurs sites de mise à l'abri (février 2018 : 11 sites temporairement ouverts pour 719 places).

A quelles difficultés vos équipes sont-elles confrontées dans leur travail d'accompagnement ?

Les équipes observent des difficultés accrues dans le travail d'accompagnement, sous le double effet d'une situation qui demeure tendue au plan des orientations tant « hébergement » que « logement », et d'une aggravation de la situation des personnes caractérisée par les phénomènes suivants :

- L'augmentation des familles à la rue, justifiant la création en urgence de places dédiées ;
- Les problématiques de santé qui prennent un accent particulier, en lien avec le vieillissement des personnes mais aussi avec des problématiques spécifiques liées aux addictions, ou encore à des traumatismes relevant de pathologies mentales ;
- L'allongement de la durée des parcours de rue ;
- La multiplication des situations de blocage, notamment sur la question des domiciliations qui demeurent difficiles à obtenir ;
- La progression du nombre de personnes sans aucune ressource ou à très faibles revenus, constituant autant de freins à l'accès au parc locatif social, en lien avec les diminutions de l'Aide Pour le Logement (APL) et une insuffisance de logements à coûts abordables ;
- Un accès à l'emploi qui demeure difficile et caractérisé par des parcours professionnels précaires.

Demeure la question cruciale des personnes sans-papiers maintenues dans le secteur de l'hébergement sans aucune perspective car ni régularisables, ni « expulsables » et par conséquent empêchées de tout accès à un emploi légal et un logement.

Caractéristiques des personnes hébergées dans les 18 centres d'urgence en 2017 (à noter le fort impact des dispositifs migrants dont site LA CHAPELLE et IVRY)

- **20 885 personnes** prises en charge dans les structures d'urgence :
95 % adultes (5 % femmes et 90 % hommes) et 5 % enfants, selon répartitions familiales :

Célibataires	Couples sans enfant	Couples avec enfant(s)	Familles monoparentales
96 %	1 %	2 %	1 %

Nationalités : 1 % de Français, 1 % Union Européenne, et 98 % hors UE

Age moyen : 32 ans

Principaux parcours : 97 % des personnes précédemment à la rue, dans des abris de fortune ou des campements

0,6 % de personnes en emploi (6,5 % en excluant les migrants primo arrivants)

Revenus :

Salaires	Retraites	AAH Invalidité	Revenus Sociaux	Autres	Sans
0,6 %	0,2 %	0,2 %	2,2 %	2,9 %	93,9 %

- Durée moyenne de l'hébergement : 12 mois
- En nombre de dossiers, 18 079 sorties :

Logements	Résidences Sociales	Pensions de famille	CHRS	CADA	Hôtels	Autres structures dont urgence	Autres motifs
	18	9	65	769	38	13 729	3 415

Comment Emmaüs Solidarité se caractérise en tant qu'opérateur d'hébergement d'urgence ?

Emmaüs Solidarité est un acteur impliqué mais inquiet par une dégradation des conditions de prise en charge des personnes vulnérables selon les contraintes suivantes :

- Restrictions budgétaires ;
- Limites de la recherche foncière en Ile de France, y compris dans le parc intercalaire ;
- L'évolution actuelle des dispositifs passant de l'hébergement vers la mise à l'abri :
 - Qualité des structures (dégradation des conditions de l'hébergement)
 - Moyens dotés au fonctionnement (remise en question du fait des restrictions budgétaires de certaines prestations dont sécurité et alimentation, voire de l'accompagnement : ratios de plus en plus tendus pour nombre de suivis par travailleur social, alors que la situation des personnes à la rue se complexifie)
 - Risque de retour en arrière, y compris sur les sujets que l'on pensait sanctuarisés (inconditionnalité et non remise à la rue le matin...)

Comment caractérisez-vous la prise en charge des personnes à la rue ? et celle réalisée par Emmaüs Solidarité ?

Il s'agit de cesser la dégradation de la prise en charge, notamment au motif de la politique du logement d'abord qui ne produira ses effets qu'à moyen terme (à titre d'exemples, les délais de construction de logements à coûts abordables pour nos publics et de création de pensions de famille, etc.). En attendant, un accompagnement social de qualité dans des structures dignes et dans le respect de l'inconditionnalité doit être maintenu.

La mobilisation actuelle Emmaüs Solidarité :

- 4 CHU ouverts depuis le 26/11 (total 350 places)

Site	CP	Nbre places	Public	Date d'ouverture	Date de fermeture
Feuillade	75001	62	Familles	26-nov-18	28-nov-19
Orgues de Flandre	75019	100	Isolés HF	11-déc-18	30-avr-19
INSEP	75012	88	Isolés H	27-nov-18	30-avr-19
Chérioux Vitry	94400	100	Isolés F + couples sans E	03-déc-18	30-avr-19

- 2 haltes de nuit ouvertes le 13/11/18 adossées à deux accueils de jour parisiens (75001 et 75013) pour 60 places
- Implication dans le dispositif grand froid pour les mairies des 1^{er}, 4^{ème} et 15^{ème} arrondissements de Paris, soit 71 places ouvertes le 13/12/18, et distribution alimentaires pour les 1^{er} et 13^{ème} arrondissements)
- 4 Projets en cours d'étude de nouveaux CHU pour 609 places

2-5 Les SIAO saturés par la hausse des demandes de prise en charge

Les SIAO ont été institués dans le but de créer un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement. Ils visent l'articulation et la collaboration active de tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement, de la rue au logement, de l'urgence à l'insertion. Leur vocation originelle est de faciliter, organiser et orienter l'accueil des publics exclus à la rue lors de leur prise en charge. Depuis leur création par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (2009), ils constituent 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.

Les missions définies sont au nombre de quatre :

- Avoir une connaissance exhaustive des places d'hébergement et des logements de transition pour centraliser et orienter les demandes – en confiant l'orientation aux SIAO l'objectif était également de faciliter l'évolution de l'hébergement d'urgence vers l'insertion ;
- Développer une coordination entre les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement ;
- S'assurer de la prise en charge continue des personnes tout au long de leur parcours vers le logement ;
- Assurer une veille sociale locale pour adapter l'offre aux besoins.

Il n'y a pas de statut juridique imposé à ces opérateurs qui peuvent être des associations ou des structures de coopération (GIP, GCSMS, Fédération, etc.).

Les SIAO interviennent non seulement dans le domaine de l'hébergement d'urgence, mais aussi de l'insertion. Cette gestion intégrée a été rendue obligatoire par la loi Alur (2014) qui institue le SIAO comme guichet d'entrée unique pour la prise en charge des sans-abri. Dès lors, chaque SIAO assure la gestion du service d'appel de l'accueil d'urgence, le numéro 115.

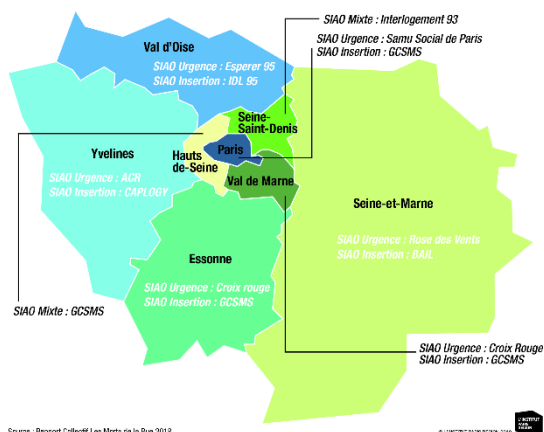
Au quotidien, l'administration de la ligne 115 et la gestion des demandes constituent les principales missions des SIAO. Suite à chaque appel de personne en quête d'une solution de mise à l'abri, l'opérateur identifie d'abord l'appelant pour diagnostiquer sa situation (patronyme, composition familiale, localisation des dernières nuitées).

Depuis leur création, les SIAO sont confrontés à une augmentation importante des demandes de prise en charge qui a plusieurs conséquences :

- Face au manque de places d'hébergement, les solutions d'hébergement de repli résident de plus en plus souvent dans le financement de nuitées d'hôtels. Les hôtels utilisés dans ce dispositif sont conventionnés par la Drihl pour répondre à certains standards. Jusqu'ici le système de réservation des nuitées d'hôtels, différait selon les SIAO, elle peut être directement faite par le SIAO ou par une plateforme de réservation comme le Pôle hébergement et réservation hôtelière (PHRH). Depuis octobre 2019, un Pôle uniformisé de réservation pour l'ensemble de l'Île-de-France est ainsi mis en place pour proposer une meilleure adéquation entre la localisation des demandes d'hébergement et les nuitées proposées.
- Une incapacité à donner suite à l'ensemble des demandes faute d'une offre d'hébergement suffisante. Un effacement progressif des publics de demandeurs dont les appels demeurent sans suite qui, de ce fait, ne renouvelle par leurs demandes au 115³⁵.

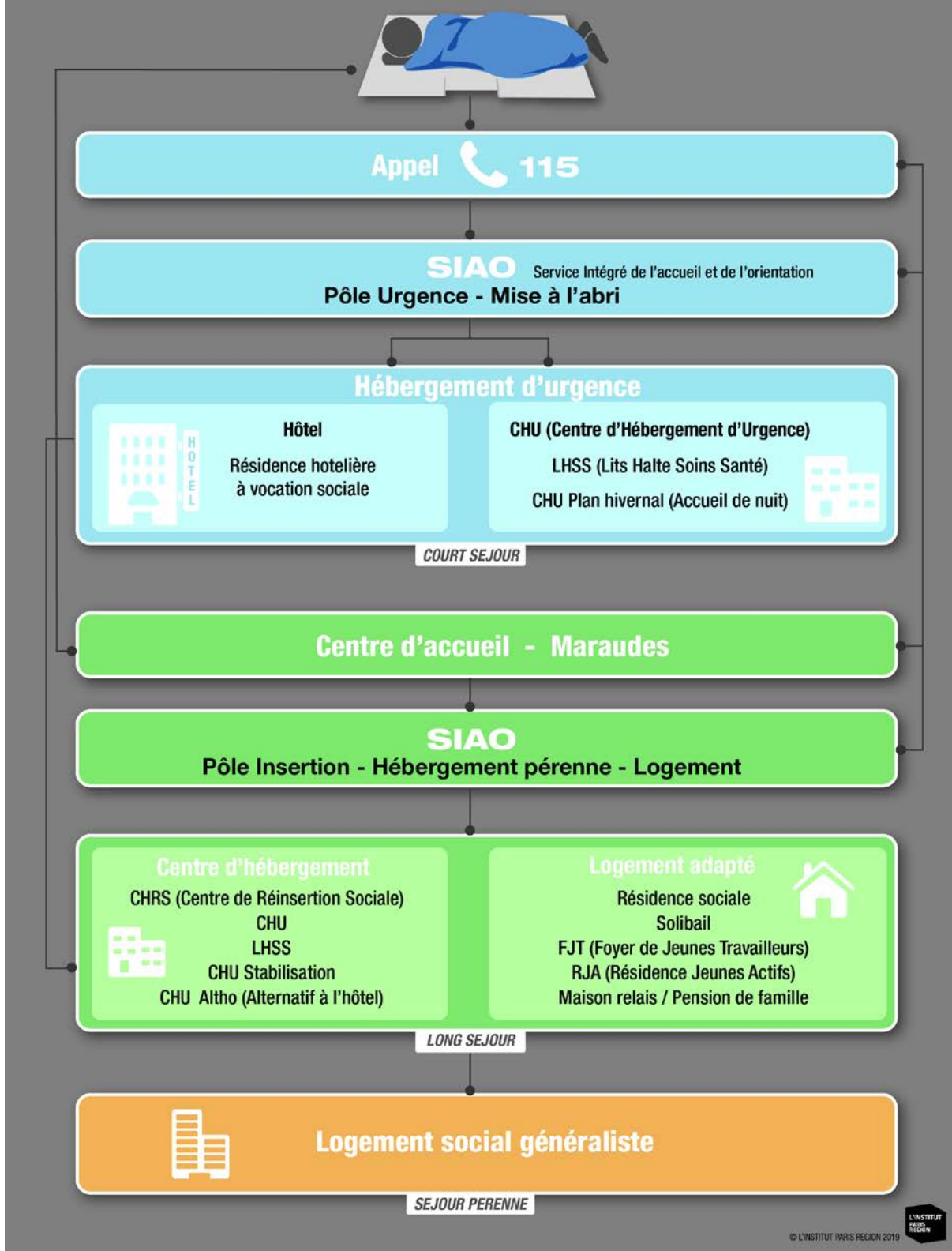
Les SIAO doit également gérer le volet « insertion » avec l'attribution des places d'hébergement dans des structures d'insertion, c'est-à-dire celles accueillant un public pouvant plus rapidement stabiliser leur situation sociale et espérer un accès à un logement. La demande d'une personne souhaitant une place d'hébergement doit être faite auprès, par exemple, d'un travailleur social ou d'une association dans le champ social. Ces demandes sont centralisées au SIAO en vue d'être traitées. La circulaire du 8 avril 2010 définit la marche à suivre : l'attribution des places d'hébergement ne se fait pas de façon unilatérale par le SIAO mais en partenariat avec les structures d'hébergement, l'État, les collectivités locales, les bailleurs sociaux et d'autres éventuels partenaires.

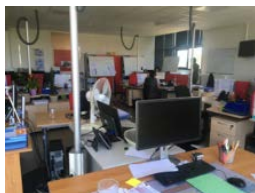
En Île-de-France, 1 SIAO est dédié à chaque Département, ceux étant plus nombreux au sein d'un Département étant progressivement fusionnés.



³⁵ Les difficultés pour joindre le 115 sont aujourd'hui identifiées et un nouveau phénomène déjà appréhendé s'est confirmé lors de la nuit de solidarité de la ville de Paris en 2018 : nombreuses personnes à la rue rencontrées n'appellent plus le 115 pour être prises en charge par un SIAO. 65 % des personnes interrogées disent ne « jamais appeler le 115 ». Parmi les personnes enquêtées, seulement 10 % d'entre elles ont appelé le 115 le même jour. Les raisons invoquées sont troublantes car toutes les personnes à la rue ne semblent pas connaître le dispositif car la raison « je ne connais pas le 115 » est évoquée, les deux suivantes étant plus connues : « le 115 est injoignable » ou « il n'y a pas de places » d'hébergement. D'autres raisons symptomatiques sont identifiées ; d'ordre matériel car les personnes à la rue n'ont pas forcément un téléphone pour joindre le 115, en lien avec les animaux de compagnie car les sans-abris avec animaux savent que beaucoup de centre d'hébergement « ne prennent pas les animaux ». Les autres sujets évoqués sont « une prise en charge » plus compliquée pour les couples », la mise en avant de « risques de vol et de dangerosité », « la honte » à solliciter le 115, ou une « préférence pour rester à la rue ».

PARCOURS D'UNE PERSONNE À LA RUE DE LA MISE À L'ABRI AU LOGEMENT





© Olivier Mandon – L'Institut Paris Region

Centre d'appel du 115

Val-d'Oise

Propos de Charlotte Lebas

Coordinatrice du 115 - Association Espérer 95

En quoi consiste votre activité ?

La plateforme centralise tous les appels au 115 des personnes à la rue dans le département du Val-d'Oise, le numéro d'appel d'urgence est joignable 24h/24 et 7j/7, toute l'année. La journée est partagée entre une équipe de jour de 9h à 22h et une équipe de nuit de 22h à 9h. L'équipe se compose de 11 travailleurs sociaux écoutants en journée tandis qu'une seule personne assure le service de nuit et le weekend. Deux coordinatrices orchestrent l'organisation de la plateforme de 8h30 à 20h.

Comment gérez-vous l'offre d'hébergement ?

La journée débute à 8h30, nous démarrons en faisant le bilan de l'activité de la veille avec nos partenaires : le taux de fréquentation des structures Hébergements d'urgence et des hôtels. En tant que coordinatrice, je constitue un tableau de bord quotidien avec les éléments chiffrés destinés aux services de l'État. En fonction des mouvements de places d'hébergements, je peux chaque matin déterminer le nombre de places en HU ou nuitées d'hôtel à pourvoir pour la journée. Le socle minimal actuel de places en hôtel en dehors de la période hivernale est de 1 300 par jour. Nous avons conventionné avec une quarantaine d'hôtels dans le département, certaines chambres sont réservées à l'année et d'autres au jour le jour. Pour ces dernières nous sommes parfois en concurrence avec l'afflux de clients présents lors de grands événements dans l'Ouest parisien.

La concurrence pour l'accès aux nuitées hôtelières du département se joue aussi avec les autres SIAO franciliens qui peuvent avoir recours à l'offre disponible dans le Val-d'Oise.

Nous gérons par ailleurs d'autres dispositifs de prises en charge à l'hôtel (HUDA en lien avec l'OFII et ASE en lien avec le Conseil Départemental).

En quoi consiste la prise en charge un appel au 115 ?

Le travailleur social se réfère au « guide de l'écouter » pour traiter les demandes.

Nous demandons en premier lieu l'identité de la personne pour voir si elle est identifiée de notre département, afin de retrouver sa fiche dans notre base de données. Après différentes questions nous pouvons identifier sa vulnérabilité au vu de sa situation (lieu où la personne a dormi la veille, date de dernière prise en charge). Le pic d'appels a lieu le matin, mais nous en recevons en continu tout au long de la journée. Nous recevons en moyenne journalière 650 appels (hors période hivernale) et nous en traitons en moyenne 490.

Lorsque la masse d'appels se réduit, l'équipe se coordonne pour les mises à l'abri et procéder aux orientations individuelles vers les structures ou les hôtels. Toutes les personnes qui appellent ne pourront pas avoir de place. Une fois que l'attribution est effectuée par l'équipe, nous rappelons chaque personne, que la réponse soit positive ou négative. Pour les nuitées d'hôtel, la mise à l'abri est toujours effectuée au sein du département, ce qui peut ne pas être le cas dans d'autres SIAO. Ce deuxième appel est plus approfondi et permet au travailleur social d'évaluer les besoins sociaux des personnes à la rue (se nourrir, se laver) et de les orienter en fonction de la situation (domiciliation, service social référent).

Est-il donc nécessaire de prioriser les situations d'urgence lors de demande d'hébergement ?

Chaque demande est étudiée afin d'estimer le caractère d'urgence et de vulnérabilité de sa situation (enfant en bas âge, personnes âgées, personnes malades etc.) Malheureusement, nous n'avons pas suffisamment de places disponibles pour que chaque personne appelant puisse bénéficier d'une mise à l'abri. Nous tenons compte du nombre de nuits à la rue, de la composition familiale et les difficultés de santé identifiées.

Les publics à la rue sont hétérogènes mais de nombreux ménages avec enfants ou familles monoparentales sollicitent le 115.

Quelles sont les missions et le fonctionnement du SIAO 93 ?

Depuis 2014, comme les autres SIAO, nous sommes un SIAO unique. Nous sommes portés par l'association interlogement93.

En Seine-Saint-Denis, cela se décline selon une organisation composée de trois pôles :

- le pôle mise à l'abri et hébergement,
- le pôle accompagnement social et accès au logement
- le pôle observation sociale, systèmes d'informations et actions transversales.

Nos missions visent la mise à l'abri, par le 115, jusqu'à l'accès au logement des ménages pris en charge dans le cadre de dispositifs financés par l'État. Par ailleurs, nous traitons des situations intermédiaires qui relèvent de l'hébergement d'urgence, de stabilisation, ou d'insertion. D'autres catégories de dispositifs en faveur du logement sont aussi mobilisables : le « logement accompagné » (résidences sociales), le « logement adapté » (pensions de familles), ou le logement « intermédiaire » (SOLIBAIL en Île-de-France). Il s'agit de logements temporaires, hormis concernant le logement adapté qui n'implique pas une durée limitée de séjour, qu'il faut bien distinguer du logement pérenne dans le parc social et privé. C'est bien là que se joue la distinction entre hébergement et logement, c'est important de le rappeler.

Il faut aussi distinguer l'hébergement de la mise à l'abri hôtelière. Celle-ci existe de fait par la pénurie de places d'hébergement d'urgence qui ne permet pas de pouvoir répondre à toutes les demandes.

En quoi consiste cette mise à l'abri hôtelière ?

C'est la réponse donnée dans la majeure partie des cas lors d'un appel au 115. En Seine-Saint-Denis, elle représente 9 150 personnes prises en charge chaque nuit pour environ 3 500 ménages, cette limite étant fixée par l'État.

Le recours aux nuitées hôtelières est d'abord une réponse temporaire, dans l'attente de trouver une solution d'hébergement, et ne devrait pas excéder 15 jours. Cette modalité de prise en charge est actuellement utilisée sur des durées très importantes. En Seine-Saint-Denis, dans certains cas extrêmes, des ménages sont en hôtel depuis 8 ans. Cette réalité est peu connue.

Les 9 150 prises en charge ne le sont pas toutes sur le territoire séquanodionisien. Elles sont réparties dans toute l'Île-de-France.

À l'inverse, près de la moitié des mises à l'abri hôtelières réalisées en Seine-Saint-Denis proviennent d'autres départements. Cela découle non seulement des modalités de réservation des nuitées, mais aussi de l'existence d'une offre hôtelière à bas coût importante dans le 93. Les réservations sont réalisées par la plateforme de réservation du Samu Social pour notre compte. Le SAMU social facture ensuite directement le coût des nuitées à l'État, ce budget n'étant pas géré par Interlogement93.

Les modalités de fonctionnement ne sont pas identiques entre tous les SIAO d'Île-de-France mais une régionalisation de la réservation hôtelière devrait être effective d'ici septembre 2019. Un groupement de coopération sociale et médico-sociale réservera des nuitées pour l'ensemble des 115 franciliens, selon des modalités identiques et des quotas fixés par l'État. Nous espérons ainsi régler le problème de l'éparpillement territorial des nuitées hôtelières.

Actuellement cet éclatement est préjudiciable pour les personnes sollicitant le 115 car elles ont souvent un ancrage personnel dans le territoire d'appel, notamment d'ordre administratif. Il est nécessaire de rationaliser le fonctionnement car la mise à l'abri représente un volume de plus de 40 000 nuitées par jour dans la région, ce qui nécessite des pratiques communes. Face à l'augmentation du volume de mises à l'abri hôtelières et l'allongement dans le temps de certaines situations, cette modalité de prise en charge s'apparente de plus en plus à de l'hébergement. Cette confusion est d'ailleurs récurrente dans le discours politique et nous la contestons, tant que la réponse hôtelière n'impliquera pas systématiquement l'accompagnement social qui peut être apporté dans une structure d'hébergement.

Nous demandons que tous les ménages d'Île-de-France puissent accéder au même niveau de réponse. La situation de précarité de notre département aboutit à un volume de demandes non-pourvues maintenant constant, qui oscille entre 250 et 300 personnes par jour, même durant la période hivernale qui se traduit pourtant par un surcroît de places mobilisables.

Peut-on dire qu'il y a un mouvement de régionalisation des SIAO ?

Nous ne souhaitons pas un SIAO régional, tant l'inscription locale de nos réponses et une proximité des acteurs nous apparaissent incontournables. Mais il faut une harmonisation des pratiques et des définitions. Lors de la mise en place des SIAO, il n'y a pas eu de pilotages pour l'installation de pratiques communes, donc aucun référentiel de fonctionnement commun n'existe.

Le problème le plus important est celui de la différence des définitions de missions entre les SIAO car des données comparatives entre les départements ne peuvent pas être analysées et la production d'un diagnostic régional est impossible. L'observation sociale, qui est l'une des missions des SIAO, est affectée par ce manque d'harmonisation.

Rien que pour le dénombrement des demandes, il peut y avoir des différences entre les SIAO.

L'État souhaite objectiver des informations sur la mise à l'abri et l'hébergement d'urgence mais le nombre de demandes non-pourvues ne devrait pas être le seul indicateur observé puisqu'il ne reflète que les appels que le 115 a été en capacité de décrocher. Par ailleurs des enquêtes révèlent aujourd'hui, que 80 % du public des accueils de jour renonce à appeler le 115, faute de possibilité de prise en charge car ils se savent non prioritaires.

Le principe du logement d'abord peut-il être mis en œuvre ?

Nous sommes convaincus que le Logement d'abord est un principe vertueux depuis 2010. Il est évoqué dans la circulaire de mise en œuvre des SIAO du Secrétaire d'État au Logement, Monsieur Benoist Apparu. Néanmoins, dans un contexte francilien où le parc immobilier est déjà saturé, cette difficulté est particulièrement prégnante dans un territoire comme celui de la Seine-Saint-Denis. Ce dispositif va mettre du temps à se déployer et des solutions intermédiaires sont à envisager. Cela veut dire qu'il faut continuer à étendre le parc d'hébergement et de logement d'insertion pour répondre au besoin qui lui est immédiat, or ce n'est actuellement pas la position de notre administration décentralisée qui refuse d'étendre le parc séquano-dionysien.

Enfin, les personnes en situations administratives régulières semblent être les seules prises en compte par ce dispositif.

Le Logement d'abord est donc réservé et non ouvert à l'ensemble des personnes à la rue.

L'appropriation des centres d'hébergement par les territoires peut-elle devenir une opportunité de développement ?

D'importants efforts sont produits par l'ensemble des acteurs, notamment associatifs qui offrent des démarches innovantes dans les modes d'habiter et d'occuper temporairement un interstice territorial. Pour exemple, les opérateurs Aurora, le Groupe SOS ou encore le Samu social, travaillent sans cesse à proposer un accueil temporaire aux populations en grande précarité grâce à des formes d'hébergement modulaires et temporaires. Ce faisant ils répondent aux inquiétudes des habitants locaux ou de leurs représentants. Malgré des échanges parfois compliqués lors d'un projet d'hébergement d'urgence, le temps est systématiquement favorable à une appropriation locale pérenne.

Comment peut-on favoriser la compréhension du secteur de l'hébergement d'urgence pour les professionnels partenaires du territoire ?

Trois instances ont aujourd'hui une mission d'information, de fluidité du traitement des demandes d'hébergement et de formations des prescripteurs sociaux.

D'un point de vue juridique, les demandes d'hébergement reçues par les SIAO doivent être examinées de façon collégiale. Nous sommes un SIAO qui veut mettre en place ce principe mais le volume important des demandes rend cela difficile. La commission valide ou révisé les préconisations d'orientation faites par le prescripteur.

Ce traitement a lieu lors de cette commission qui est sensée traiter de manière intensive les demandes. Cependant, les participants (issus de nos différents partenaires) ont besoin de formation sur le sujet.

À chaque commission, deux heures de formation sont programmées sur les quatre heures de réunions : préciser les dispositifs, les publics, etc. Dans la formation initiale de travail social, les SIAO et les particularismes du secteur la grande précarité ne sont presque pas abordés.

Une autre instance, la Commission partenariale d'orientation, hebdomadaire s'adresse à des personnes travaillant dans les structures d'hébergement qui accompagnent des ménages pour lesquels il n'y a pas de perspectives de sorties identifiées.

Des blocages apparaissent souvent dans l'accompagnement ou lors de fins de prise en charge sans solution.

Enfin, la Commission technique de l'urgence regroupe les acteurs de veille sociale de première ligne sur les situations les plus dégradées et alarmante du territoire.

Ces 3 instances sont libres d'accès pour tous les travailleurs sociaux du territoire. Des situations opérationnelles sont présentées, ainsi que des formations, par exemple, sur l'utilisation du logiciel SI-SIAO pour les prescripteurs.

La veille sociale et l'hébergement en Seine-Saint-Denis : les chiffres clef 2016

- 1 599 787 habitants
- 236,2 km² environ 40 communes
- 27,8 % d'habitants vivant sous le seuil de pauvreté

Le 115

- Nombre moyen d'appels par jour en 2016: 4 375 (+ 21 % depuis 2013)
- Nombre de demandes de mise à l'abri en 2016 : 17 594 personnes (+ 30,5 % depuis 2013)
- Demandes non pourvue en 2016 : 8 125 personnes (soit 4 063 ménages) (+41,7 % depuis 2014)
- 8 109 nuitées hôtelières en moyenne et par jour gérées par 115-93 en 2016
- 9 232 personnes mises à l'abri sur le territoire par les 115 d'Île de France au 31/01/2017

L'hébergement

- 2 628 places d'hébergement

La veille sociale

- 15 accueils de jour
- 3 associations porteuses des équipes mobiles d'aide
- dont 2 équipes mobiles d'aide professionnelle (Samu Social 93)
- 1 592 signalements du 115 du 93 aux équipes mobiles d'aide en 2016 (+ 93 % depuis 2013)
- 1 056 maraudes en 2016 (+11,4 % depuis 2013)

3. Des dispositifs d'hébergement d'urgence diversifiés et innovants face à un spectre élargi des accueillis

La troisième partie de l'étude doit permettre de mieux identifier les dispositifs d'hébergement existants et leur multiplicité selon les types de publics à la rue et l'urgence de leur situation sociale. Les acteurs de l'hébergement constatent des besoins croissants en hébergement d'urgence ; ainsi, leur dénombrement à fin 2017 est ensuite analysé pour mieux comprendre les enjeux relatifs aux dispositifs d'hébergement mobilisables et leur représentation territoriale. Enfin, afin de répondre aux évolutions de l'hébergement d'urgence vieillissant, et d'imaginer des nouveaux projets innovants, économiquement réalisables ou gérables pour des publics ciblés, un éclairage est apporté sur de nouvelles formes d'hébergement.

3-1 L'hébergement d'urgence de droit commun ou généraliste prend en compte le niveau d'exclusion sociale des personnes à la rue : du CHU au CHRS

L'hébergement d'urgence a vocation à mettre à l'abri des personnes sans habitation, vivant à la rue, à leur permettre de quitter la rue même temporairement mais avec l'objectif d'une prise en charge sociale simultanée. Ce parcours social consiste à étudier les hébergements mobilisables, selon les caractéristiques sociales des personnes à la rue, leurs situations sociales ou administratives et la prise en compte de leurs souhaits. L'hébergement temporaire le plus fréquent est l'hôtel, mais des dispositifs d'hébergement d'urgence permettent des séjours dans des chambres individuelles ou collectives.

D'autres formes de dispositifs d'hébergement sont apparues afin de prendre en compte les besoins des sans-abris :

- soit ceux très éloignés d'une possible réinsertion (avec le dispositif Centre d'hébergement d'urgence et de stabilisation – CHUS, avec la possibilité de travailler à une meilleure stabilisation avant d'envisager un logement de droit commun ou d'être orienté dans une structure adaptée) ;
- soit pour des personnes en situation de détresse mais ayant capacité à retrouver une autonomie personnelle et sociale grâce à un accompagnement adapté (avec le dispositif Centre d'hébergement et de réinsertion Sociale – CHRS).

D'autres dispositifs plus spécialisés permettent, soit la prise en charge urgente de personnes à la rue pour des soins infirmiers importants et souvent dans la durée, mais n'ayant pas de place dans un centre d'hébergement – via les Lits halte soins santé (LHSS), soit de mobiliser des Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS).

Afin de réduire les nuitées hôtelières, l'État et la Drihl mettent en œuvre depuis 2015 le dispositif CHU Altho pour permettre à des familles ou familles monoparentales d'accéder à des logements, chambres ou appartements.

Récapitulatif des dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion en France

Nom de la structure	Type de dispositif	Présentation du dispositif	Public accueilli	Durée de séjour	Dispositif de rattachement et financement
CHU (Centre d'Hébergement d'Urgence)	Hébergement d'urgence	Hébergement temporaire des personnes ou de familles sans-abri	Toute personne sans domicile fixe	Le séjour peut durer aussi longtemps qu'une solution durable n'est pas trouvée	Hébergement généraliste (BOP 177)
Hébergement en hôtel	Hébergement d'urgence	Réponse à la demande d'hébergement d'urgence pour une mise à l'abri enregistrée par le 115	Personne en situation d'urgence sollicitant le 115	Dans l'attente d'une solution vers un autre dispositif d'urgence ou d'insertion	Hébergement généraliste (BOP 177)
RHVS (Résidence Hôtelière à Vocation Sociale), réserve de 30 %	Hébergement d'urgence	Par le décret du 9 mai 2017, 30 % des places des RHVS, structures commerciales sont réservées aux personnes en difficultés sociales et financières pour contribuer à la résorption des nuitées hôtelières. Il n'est pas proposé d'accompagnement social au sein des RHVS	Accueil des personnes sans-abri, en détresse ou demandeurs d'asile	Occupation à la journée, à la semaine ou au mois	Hébergement généraliste (BOP 177)
LHSS (Lits Halte Soins Santé)	Hébergement d'urgence et de soins	Structure qui propose des soins infirmiers aigus à des personnes sans hébergement stable dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation mais justifie un temps de repos ou de convalescence	Personne nécessitant un accompagnement médical		Dispositif financé par l'assurance maladie
CHU Altho (Centre d'Hébergement d'Urgence Alternatif à l'Hôtel)	Hébergement d'urgence et insertion	Le CHU ALTHO(1) est créé en 2015 suite à un appel à projets, dans le cadre de la résorption des nuitées hôtelières, pour la création de places d'hébergement d'urgence pour familles en Île-de-France. Chambre individuelle ou collective ou appartement partagé éclaté ou appartement individuel. La personne est engagée dans un projet d'insertion, est autonome dans son quotidien et en capacité de mobiliser les services adéquats.	Uniquement des familles sortantes d'une PEC – Prise en Charge 115, familles ou familles monoparentales (les personnes isolées en étant exclues)	Contrat de 3 mois renouvelable une fois	Hébergement généraliste (BOP 177)
CHUS (Centre d'Hébergement d'Urgence et de Stabilisation)	Transition entre urgence et insertion	Permettre aux personnes éloignées de l'insertion, de se stabiliser et de favoriser leur orientation ultérieure vers des structures adaptées à leur situation	Toute personne sans domicile fixe	N'est pas limitée	Financé par le dispositif généraliste (BOP 177)
CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale)	Insertion	Accompagnement destiné à aider les personnes et familles en détresse à retrouver leur autonomie personnelle et sociale	Personnes isolées ou familles connaissant de graves difficultés économiques et sociales	Durée déterminée et renouvelable, un bilan est effectué tous les 6 mois	Financé par le dispositif généraliste (BOP 177)

1) Extrait de l'appel à projet de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement - Service Accueil, Hébergement, Insertion : « L'objectif de cet appel à projet est la création, en substitution de l'hébergement à l'hôtel, de 900 places pour familles en centres d'hébergement d'urgence. Une personne (y compris un enfant ou un bébé) occupe une place. Peut candidater tout organisme intervenant dans le champ de la cohésion sociale. Cette candidature peut se faire dans le cadre d'un partenariat avec un bailleur social. Pour répondre au mieux aux besoins des familles, cet appel à projets vise la création de places en hébergement collectif ou diffus, dont un tiers de places en appartements partagés (soit un hébergement de deux ou plusieurs familles dans un même appartement, avec partage de parties communes). Ces places s'inscrivent dans l'objectif régional de réduction du recours aux nuitées hôtelières et feront à ce titre l'objet d'arbitrages et de suivis spécifiques. Ces structures visent à : développer l'offre de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence des personnes sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale ; répondre à la demande des services de veille sociale, notamment les SIAO (volet urgences) ; mettre en œuvre un accompagnement social ; préparer et assurer les sorties vers une solution adaptée aux besoins des publics accueillis ».

3-2 Les dispositifs d'hébergement d'urgence destinés aux personnes migrantes

L'accueil des migrants et leur prise en charge par l'État a pour objectif leur insertion sociale dans le respect de la réglementation en vigueur. Les dispositifs d'accueil, d'orientation, d'hébergement ou d'expulsion visent à organiser les flux migratoires en France et notamment en région parisienne, le territoire le plus attractif.

L'Île-de-France est la première Région de transit et d'arrivée des migrants dont une part importante souhaite s'y installer. Il est estimé que 40 % des migrants en France vivent en Île-de-France. L'État s'emploie à réguler l'accueil des migrants dans la région, notamment pour lutter contre le développement de campements illégaux caractérisés par des conditions de vie insalubre et dangereuses. Il s'appuie pour cela sur l'OFII qui mobilise une dizaine de dispositifs, pour certains adossés à de l'hébergement d'urgence pour assurer les mises à l'abri tandis que d'autres visent l'insertion des migrants vers le logement et l'emploi lors d'une autre étape :

- Dispositif de tri et d'orientation : CAES, CPO, CPA,
- Hébergement de transit : CAO, CHUM³⁶,
- Dispositif d'accueil pour personnes en demande d'asile ou réfugiées,
- Dispositif de surveillance à visée d'expulsion.

³⁶ En 2019, les CHUM ont été remplacés par des HUDA ou CPH, à l'exception du CHUM D'Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne).

Récapitulatif de dispositifs d'accueil, d'orientation, d'hébergement d'urgence de migrants³⁷

Dispositif	Acronyme	Signification	Description, public concerné	Cadres légaux (et infra légaux)	Financement /Pris de journée par personne et par jour
Dispositif de tri de migrants	CAES	Centre d'accueil et d'examen de situation administrative	Dispositif combiné : hébergement et examen administratif. Puis orientation rapide vers un centre adapté à la situation administrative	Article L 744-3-3 CESDA Circulaire du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement	BOP 303 Prix de journée : 25 €
	CPO	Centre de pré-orientation	Idem CAES, mais spécificité francilienne		
	CPA	Centre de premier accueil	Personnes arrivant à Paris (sauf Déboutées) Examen de situation administrative obligatoire 3 jours après au CESA (devenu GUDA bis)	CPA : art L 345-2 2CASF + Convention tripartite Mairie de Paris, Etat, Emmaüs	DRIHL (BOP 177) + Mairie de Paris (prix journée non communiqué)
Hébergement de transit	CAO	Centre d'accueil et d'orientation	Créer pour l'évacuation des migrants de Calais et utiliser désormais pour les évacuations de campements parisiens	L 744-3 2° du CESEDA Charte de fonctionnement - juillet 2016	BOP 303 Prix de journée : 24 €
	CHUM	Centre d'hébergement d'urgence pour migrants	Spécificité francilienne Migrants évacués des campements parisiens et orientation via les CPA	L 345-2-2 CASF Vade-mecum - septembre 2016	DRIHL (BOP 177) Prix de journée : 30 à 60 €
Dispositifs d'accueil pour personne en demande d'asile ou réfugiées	CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile	Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile en cours de procédure normale	L 744-3-1 CESEDA et L 348-1 du CASF	BOP 303 Prix de journée : 19,50 €
	HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeur d'asile	Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile <i>Public prioritaire : procédures accélérées</i>	Article L 744-3 2° du CESEDA Circulaire du 4 décembre 2017	BOP 303 Prix de journée : 17 €
	AT-SA	Accueil temporaire service de l'asile	Hébergement et accompagnement des demandeurs d'asile <i>Public prioritaire : procédures accélérées</i>	Article L 744-3 2° du CESEDA Appel à projets - 29 juillet 2015	BOP 303 Prix de journée : 15,65 €
	CPH	Centre provisoire d'hébergement	Accueil et accompagnement de personnes réfugiées et de bénéficiaires de la protection subsidiaire	Article 349-1 et suivant du Code de l'action sociale et des familles	BOP 104 intégration Prix de journée : 25 €
	PRAHDA	Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile	Accueil et accompagnement mélangé de demandeurs d'asile en attente d'enregistrement, en cours de procédure Dublinés assignés à résidence	L 744-3 2° du CESEDA Marché public du ministère de l'intérieur - septembre 2016	BOP 303 Prix de journée : 15 €
Dispositif de surveillance à visée d'expulsion	DPAR et centre assignation Dublinés	Dispositif de "préparation au retour"	Surveillance et expulsion des personnes assignées à résidence sous OQTF ou décisions de transfert Dublin	Circulaire du 17 juillet 2015	BOP 303 Prix de journée : 24 €

³⁷ Les informations ici présentées, en 2018, correspondent à des formes d'hébergements. Depuis 2019, les CHUM ont été supprimés et ont été transformés en HUDA ou en CPH (Centre provisoire d'Hébergement).

3-2-1 Le Dispositif national d'accueil (DNA) conforté face à l'ampleur des flux migratoires

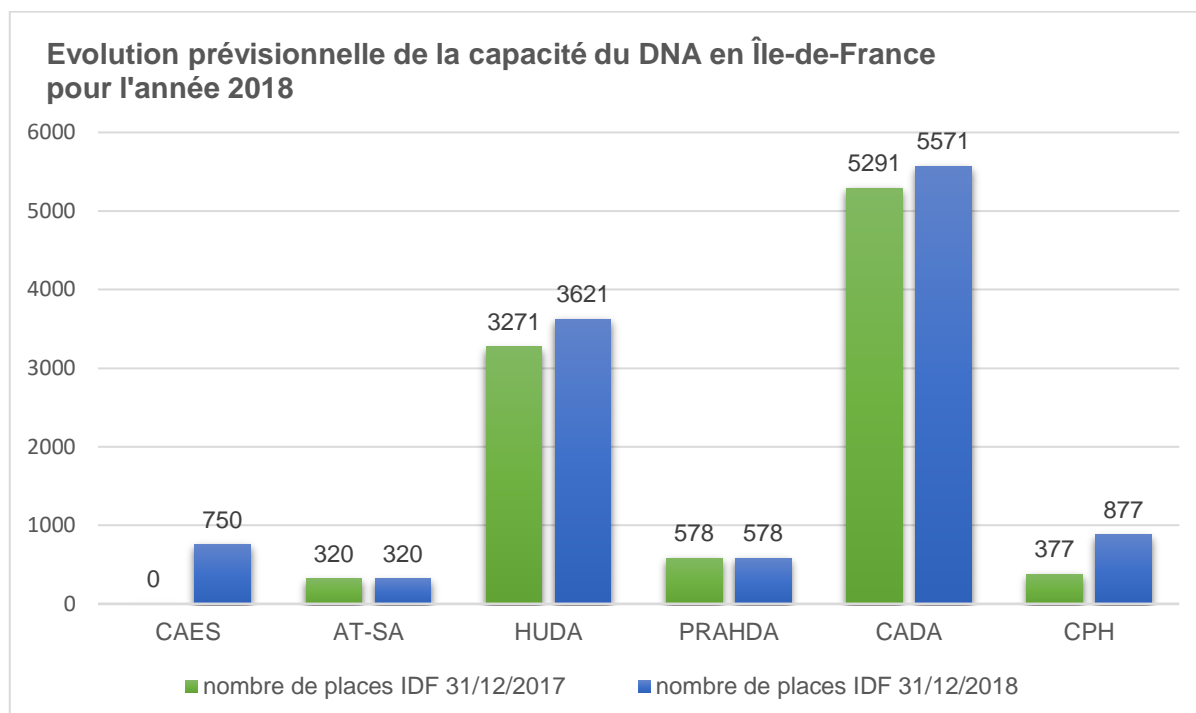
Depuis les années 1976, l'État gère le DNA et met en œuvre le plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit » de 2015.

La France s'est engagée à assurer des conditions matérielles décentes à ces personnes conformément à l'article 13 de la directive européenne du 27 janvier 2003 transposée par décret le 23 août 2005. En 2015, alors que les nouveaux migrants étaient mal connus, un plan a été lancé pour « répondre au défi des migrations » dans l'objectif de « respecter les droits et faire respecter le droit » avec notamment la création en urgence de Centres d'accueil et d'orientation (CAO). De sensibles modifications sont apportées en 2018 pour clarifier le dispositif national d'accueil afin qu'aucune personne éligible ne soit contrainte de dormir à la rue. Depuis les priorités sont d'améliorer l'organisation du dispositif et de créer de nouvelles places.

Les Centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) constituent depuis le premier niveau de prise en charge. En Île-de-France, ces centres proposent 750 places (au 31 décembre 2018). Succédant au centre de premier accueil de la Porte de la Chapelle, « la bulle », fermé en mars 2018, ces structures ont pour objectif transitoire d'héberger des migrants qui souhaitent demander l'asile pour une durée maximum d'un mois. Les opérateurs de ces centres sont habilités à prendre rendez-vous pour le compte de la personne auprès du Guichet unique de demande d'asile (GUDA) avant de les orienter rapidement vers un autre hébergement.

Une fois que les migrants ont déposé leur demande d'asile, leur hébergement relève des Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Ces derniers sont prioritairement destinés à l'hébergement des demandeurs d'asile en procédure normale même s'ils prennent également en charge les personnes les plus vulnérables³⁸ bénéficiaires d'une procédure accélérée – 41,4 % des entrées en CADA concernaient des demandeurs en procédure accélérée en 2017. À l'horizon 2019, le parc CADA en Île-de-France devrait être de 5 571 places.

La question de l'hébergement des personnes en procédure accélérée ou dite procédure de Dublin a vocation à être clarifiée par l'Europe et ses pays membres. Pour cela, les modalités d'accueil dans les différents dispositifs PRAHDA, HUDA, ATSA, sont appelées à converger pour devenir une modalité d'hébergement adaptée particulièrement aux personnes en procédure Dublin.



Sources : Office français de protection des réfugiés et apatrides

³⁸ Des personnes aux problèmes de santé importants ou aux situations administratives compliquées.

Pour combler la saturation actuelle du DNA en Île-de-France, il existe également des dispositifs financés par le secteur de l'hébergement de droit commun et pourtant dédiés au public migrant. Ce sont les CHUM qui n'existent qu'en Île-de-France. Ainsi au 1er janvier 2019, ces structures seront intégrées au DNA (exception faite du CHUM³⁹ d'Ivry-sur-Seine⁴⁰).

La plateforme nationale pour le logement des réfugiés

Elle a été créée par la circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit ». C'est un dispositif qui doit permettre de trouver un logement aux bénéficiaires du statut de réfugié installés dans les structures d'hébergement.

Il s'agit d'identifier des logements vacants dans les territoires hors Île-de-France et Corse issus du parc public comme du parc privé (1 600 jusqu'à présent) mais aussi des places en résidences sociales dans des territoires où la pression exercée sur ce parc est plus faible. Ces logements sont ensuite proposés aux bénéficiaires d'une protection internationale. La plateforme doit permettre la péréquation territoriale et donc soulager les territoires qui concentrent la population migrante, singulièrement l'Île-de-France.

Le pilotage est assuré par la Dihal et son fonctionnement par le GIP HIS qui coordonne différents acteurs du plan migrants.

Les réfugiés ne sont pas contraints. La plateforme a pour mission de trouver un logement qui corresponde aux besoins de la personne ou de la famille (5 700 personnes relogées). Ils doivent bénéficier d'une desserte en transports publics et situé à proximité des services publics.

L'entrée dans le logement est associée à un accompagnement social pour l'insertion des ménages dans leurs nouveaux territoires.

Depuis sa mise en place, plusieurs difficultés entravent la pleine efficacité du dispositif. Premièrement, tous les réfugiés ne souhaitent pas être orientés vers la province. Cela peut s'expliquer par des préconçus d'origine communautaires. De plus les réseaux de solidarité ancrés dans les grandes villes peuvent aussi expliquer cette défiance des migrants à l'égard de destinations plus excentrées.

Deuxièmement un autre obstacle réside dans la typologie des logements identifiés, souvent de grande taille, alors que les réfugiés sont en majeure partie des hommes isolés. Le développement de la colocation est aujourd'hui envisagé pour dépasser cette difficulté structurelle. Certains acteurs restent cependant dubitatifs face à une solution jugée simpliste, occultant les difficultés de cohabitation sur le plan culturel et les obstacles juridiques.

³⁹ Les informations ici présentées, en 2018, correspondent à des formes d'hébergements. Depuis 2019, les CHUM ont été supprimés et ont été transformés en HUDA ou en CPH (Centre provisoire d'Hébergement).

⁴⁰ Qui peut être rattaché à un autre dispositif d'hébergement y accueillant d'autres publics que migrants.

3-2-2 Le développement des campements illégaux : face émergée de la crise migratoire

Entre 2015 et 2017, Paris et l'Île-de-France ont accueilli des migrants du fait des différentes crises humanitaires, sécuritaires ou encore économiques actives au Moyen-Orient et en Afrique. L'arrivée de ces migrants s'est rapidement matérialisée dans l'apparition de campements spontanés dans l'espace public, notamment dans le nord et l'est de Paris. En 2018, la place de la région reste centrale⁴¹.

Depuis ces campements sont régulièrement évacués et démantelés dans le cadre d'opérations de mise à l'abri. Ainsi, le 4 juin 2018, avait lieu la 36^{ème} opération de ce type à Paris concernant au total 41 sites. L'État met en œuvre ces opérations de mise à l'abri à des fins humanitaires. Les conditions de vie et d'hygiène de ces camps sont très difficiles et les maladies respiratoires, dermatologiques ou psychiques y prospèrent. Ces campements constituent non seulement un danger pour leurs occupants et sont aussi source de tensions avec les riverains. Plus récemment, plus de 1 600 migrants ont été évacués, le 6 novembre 2019, de deux importants campements insalubres de La Chapelle et du président Wilson à Saint-Denis et mis à l'abri dans des gymnases ou des centres d'accueil franciliens, dans une opération conjointe de la préfecture de police de Paris et la préfecture de la région Ile-de-France. Le camp voisin de la Porte d'Aubervilliers doit faire l'objet d'une prochaine opération similaire.

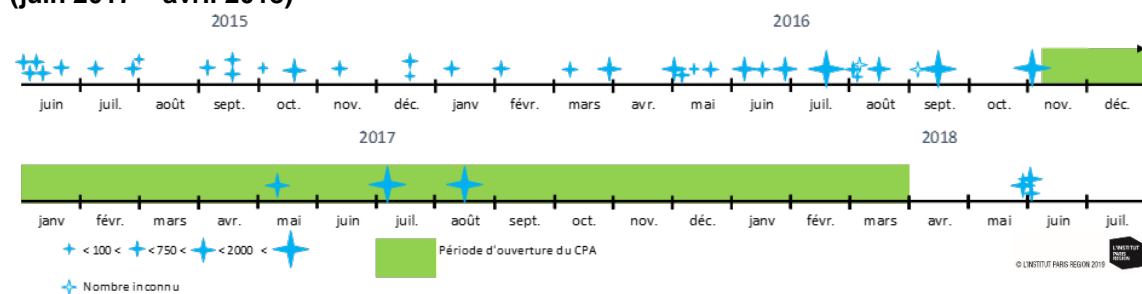
Ces opérations de mise à l'abri sont confrontées à l'hétérogénéité du peuplement des camps qui accueillent :

- Des migrants qui n'ont pas déposé de demande d'asile et qui sont disposés à le faire en France : ils peuvent alors prétendre à une prise en charge par l'OFII puis s'insérer dans le DNA ;
- Des migrants titulaires du droit d'asile ou ceux dont la demande est en instance de traitement : ces populations se retrouvent à la rue faute de pouvoir accéder à un hébergement ou à un logement ;
- Des migrants déboutés de leur demande d'asile, ou dublinés (ayant déjà déposé une demande dans un autre pays européen), ou ne souhaitant pas déposer leur demande en France mais dans leur pays de destination finale : ces populations fuient les opérations de démantèlement et, plus généralement l'administration, car elles s'exposent à une expulsion, pour les premiers, un renvoi vers le pays européen ayant enregistré leur demande d'asile, pour les seconds, et, pour les troisièmes, à un enregistrement de leur demande d'asile en France qui, en vertu du règlement du Dublin, contrarierait la poursuite de leur parcours migratoire.

Cette variété de situation nourrit la reconstitution spontanée des campements de migrants et constitue le principal obstacle à leur résorption pérenne⁴².

En Île-de-France, selon la préfecture de région, 6 512 personnes vivent dans 124 bidonvilles et campements illicites au 1er mars 2019. La préfecture a mis en place un Plan régional pluriannuel (2019-2022) pour résorber les bidonvilles et les campements illicites. Le premier axe du plan consiste à mettre en place des stratégies locales de résorption des bidonvilles, territoire par territoire, en associant, selon les situations, une ou plusieurs collectivités territoriales ainsi que le secteur associatif (comme Ivry-sur-Seine, Paris ou Saint-Denis). Le second axe vise à garantir des conditions sanitaires et de vie minimale aux occupants des campements illicites et de prévenir leur installation. Le troisième axe du plan régional vise à accompagner les occupants de campements illicites vers l'insertion dans la société française, grâce à l'accès durable à l'emploi.

Chronologie d'opérations de mise à l'abri de campements illégaux de migrants à Paris (juin 2017 – avril 2018)



⁴¹ Cf. NOTE RAPIDE, Société Habitat : « 96 000 titres de séjour accordés en Île-de-France en 2017 », N° 798, L'Institut Paris Region, janvier 2019.

⁴² En juin 2019, d'autres campements existent à nouveau. Plus de 200 migrants ont été évacués dans le cadre d'opération de démantèlement de campements proche de la porte d'Aubervilliers le long des périphériques, 19^{ème} arrondissement de Paris. L'opération de mise à l'abri a entraîné l'acheminement des hommes seuls vers des CAES d'Île-de-France et les familles vers des accueils de jour à Paris. Plus de 200 autres ont quitté les lieux d'eux-mêmes sans embarquer dans les bus mis à disposition par l'État. (Source : Le Monde 27 juin 2019)

3-3 Fin 2017, l'État finance plus de 103 000 places d'hébergement en Île-de-France, dont plus de 73 166 sont pérennes⁴³

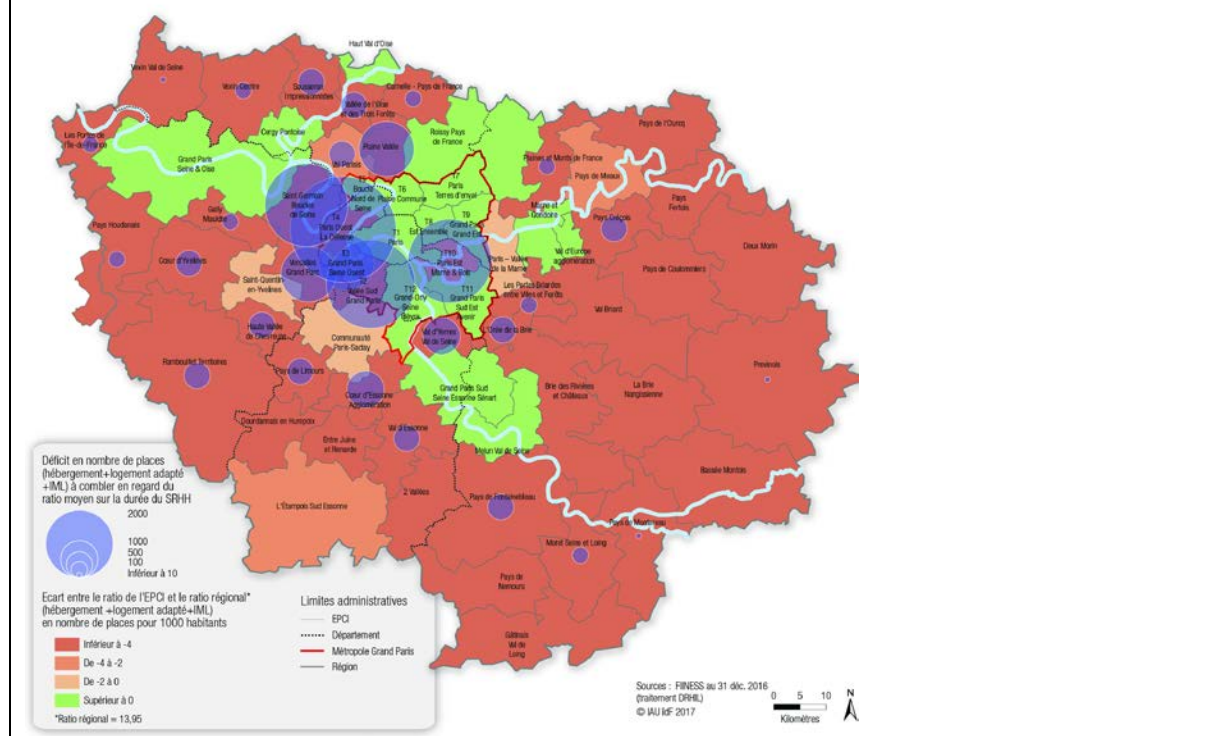
En fin d'année 2017, la Drihl met en avant le financement de 103 000 places d'hébergement en Île-de-France dans le cadre du dispositif de veille sociale, sous l'autorité du Préfet de région, prévoyant d'accueillir des personnes à la rue, mais aussi de réaliser une première évaluation sociale et/ou de leur état de santé (dont psychique), afin de les orienter vers des structures ou services adaptés. Ce chiffrage de places financées concerne un spectre large de ce qui peut se rapporter à l'hébergement d'urgence, soit les différents dispositifs suivants : CHRS, CHU/stabilisation, Hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS), CHU migrants (CHUM)⁴⁴, CAES, CARA/PRAHDA, hôtel généraliste, pension de famille, intermédiation locative, CADA, HUDA, CPH.

Dans le cadre de financement de place d'hébergement d'urgence, la Drihl s'appuie sur les orientations décidées en 2017 du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH).

Celle-ci est fondée sur des ratios d'équipement pour 1000 habitants et un principe de réduction des écarts à la moyenne régionale et les places créées doivent bénéficier aux territoires où l'expression des besoins est la plus pressante. Un déficit à combler est ainsi fixé pour les EPCI situés très en dessous du ratio régional. Un effort de solidarité est attendu de leur part. Ce déficit prend en compte le niveau de tension du marché, en pondérant l'effort attendu en fonction du zonage communal ABC. Pour les EPCI dont le déficit à combler est supérieur à 1 000 places, l'effort de rattrapage pourra être lissé dans un calendrier de réalisation au-delà des 6 ans du schéma. En revanche, pour les EPCI très au-dessus du ratio régional, l'État cherche, dans la limite du possible et sous réserve des impératifs liés à sa mission de mise à l'abri humanitaire, à ne pas encourager la création de places nouvelles d'hébergement et de logement adapté.

L'acuité des problématiques en Île-de-France implique un effort de solidarité territoriale important s'agissant de l'accueil et de la prise en charge des personnes les plus exclues. La sensibilisation de l'opinion publique, des habitants d'une commune ou encore des élus reste un préalable. Il s'agit ainsi de renforcer l'information sur l'exclusion au niveau communal pour susciter une prise de conscience de la précarité et du mal logement.

Déséquilibres territoriaux en matière d'hébergement et de logement adapté par intercommunalité et EPT



⁴³ L'hébergement d'urgence se caractérise aujourd'hui selon deux catégories : une pérenne et une autre ponctuelle selon un financement annuel de place. Les places pérennes peuvent être en centre d'hébergement ou en hôtel (par exemple en résidence hôtelière à vocation sociale - RHVS) ou dénommée communément hôtel social). Cette dissociation est importante en termes de financement mobilisable par les acteurs/opérateurs de l'hébergement d'urgence. Un financement pérenne de place d'hébergement permet la programmation, la réalisation ou la gestion de centres d'hébergement selon des projets à long terme, la qualité des projets, notamment en ce qui concerne le confort des accueillis, étant plus importante.

⁴⁴ Les informations ici présentées, en 2018, correspondent à des formes d'hébergements. Depuis 2019, les CHUM ont été supprimés et ont été transformés en HUDA ou en CPH (Centre provisoire d'Hébergement).

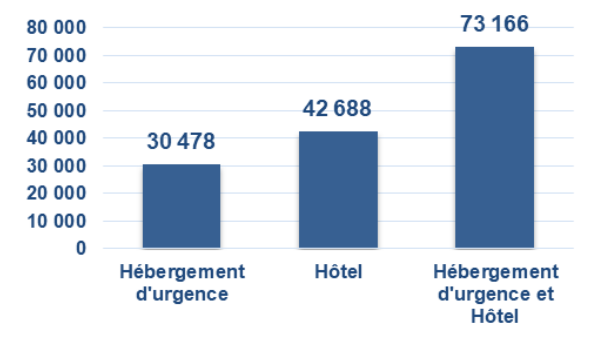
Le cap des 100 000 places d'hébergement, franchi en Île-de-France fin 2017, correspond selon la Drihl à une augmentation de 10 % en un an, de 28 % en deux ans et de près de 50 % en 3 ans.

Fin 2017, l'hébergement pérenne comptait 73 166 places tous dispositifs confondus (en centre pour tout public à la rue ou spécifique aux migrants ou en hôtel). Au fil des ans, des catégories diverses de places d'hébergement sont apparues et doivent répondre aux besoins évolutifs et spécifiques des publics accueillis : l'urgence, la stabilisation avec des séjours plus longs, ou avec un accompagnement social approprié, ou en lien avec une population en cours d'accueil administratifs pour les migrants. Fin 2017, les 12 976 places en CHU restent les plus nombreuses et les CHRS dans des proportions comparables, soit 10 425 places. Les places pérennes pour migrants s'élèvent à 5 191 unités.

Plus de 70 % des places CHU et CHRS pérennes sont localisées dans la métropole du Grand Paris. Sur dix places dans ces structures, quatre sont localisées à Paris. La Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne accueillent entre 10 et 12 % de ces places tandis que les autres départements franciliens en hébergent bien moins, de 6 % à 8 % chacun.

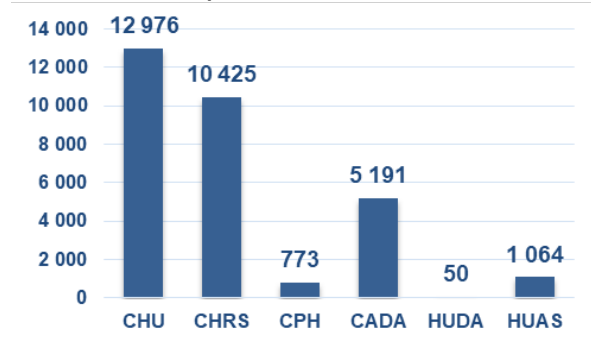
Depuis de nombreuses années, l'hébergement en hôtel supplante celui en centre d'hébergement. L'offre hôtelière représente ainsi 58 % des places d'hébergement (soit 42 688 places au 31 déc. 2017), ce qui illustre le manque structurel de places d'hébergement d'urgence. L'hébergement en hôtel présente également pour inconvénient un accompagnement social des populations moindre.

Les places pérennes en hébergement pérenne au 31 déc. 2017



Sources : Fichier FINISS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion AHI, traitement IAU ÎdF

Six catégories de places pérennes d'hébergement (nombre de places financées au 31 déc. 2017)

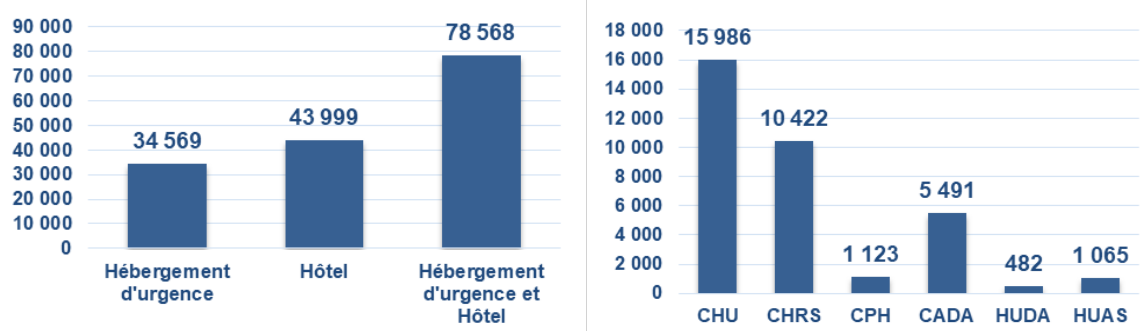


Sources : Fichier FINISS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion AHI, traitement IAU ÎdF

Parmi le financement des places pérennes d'hébergement d'urgence, les dispositifs CADA, HUDA et HUAS sont dédiés à l'hébergement des migrants intégrés dans le DNA.

Au 31 décembre 2017, 6 305 places d'hébergement sont comptabilisées pour ce public.

Actualité au 31 déc. 2018 : selon la même grille d'analyse que les données 2017, une actualisation des données Drihl permet de dénombrer le financement de 78 568 places d'hébergement pérenne en Île-de-France, dont 56% en nuitée hôtelière. Les 34 569 places d'hébergement d'urgence sont très majoritairement des places en CHU (46%), en CHRS (30%) ou en CADA (16%).



Sources : Fichier FINESS au 31 décembre 2018, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion AHI, traitement Institut Paris Region.

Répartition dans chaque département des places d'hébergement d'urgence pérenne en 2017 (en effectifs)

	CHU	CHRS	CPH	CADA	HUDA	HUAS	Ensemble
Paris	5 267	3 892	98	501	0	0	9 758
Seine-et-Marne	1 063	846	47	749	30	250	2 985
Yvelines	758	825	0	594	0	110	2 287
Essonne	1 122	923	81	808	0	109	3 043
Hauts-de-Seine	868	1 061	34	465	0	0	2 428
Seine Saint-Denis	1 603	1 332	240	878	20	410	4 483
Val-de-Marne	1 318	906	177	621	0	0	3 022
Val-d'Oise	977	639	96	575	0	185	2 472
Île-de-France	12 976	10 424	773	5 191	50	1 064	30 478

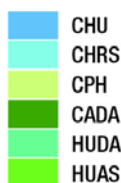
Sources : Fichier FINESS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion, traitement IAU ÎdF

Répartition de places d'hébergement d'urgence pérenne par département en 2017 (en %)

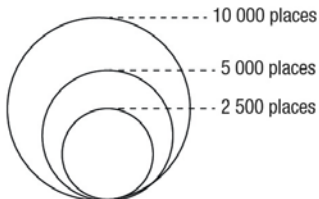
	CHU	CHRS	CPH	CADA	HUDA	HUAS
Paris	40,6	37,3	12,7	9,7	0,0	0,0
Seine-et-Marne	8,2	8,1	6,1	14,4	60,0	23,5
Yvelines	5,8	7,9	0,0	11,4	0,0	10,3
Essonne	8,6	8,9	10,5	15,6	0,0	10,2
Hauts-de-Seine	6,7	10,2	4,4	9,0	0,0	0,0
Seine Saint-Denis	12,4	12,8	31,0	16,9	40,0	38,5
Val-de-Marne	10,2	8,7	22,9	12,0	0,0	0,0
Val-d'Oise	7,5	6,1	12,4	11,1	0,0	17,4
Île-de-France	100	100	100	100	100	100

Sources : Fichier FINESS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion, traitement IAU ÎdF

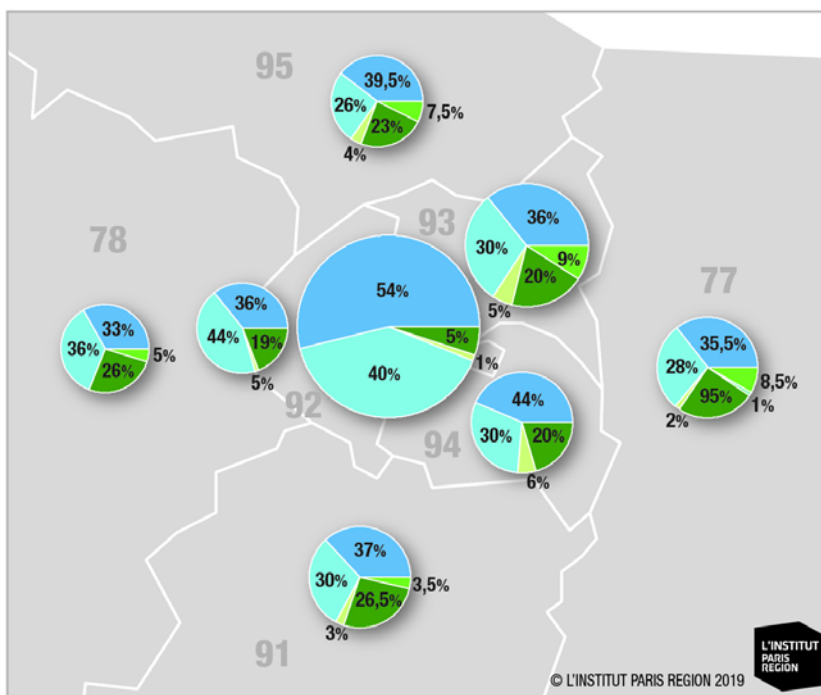
Répartition par département des places d'hébergement d'urgence pérenne en 2017



Nombre de places d'hébergement :



Sources : Fichier FINESS au 31/12/2017, traitement DRIHL Île-de-France/ Service Accueil Hébergement Insertion

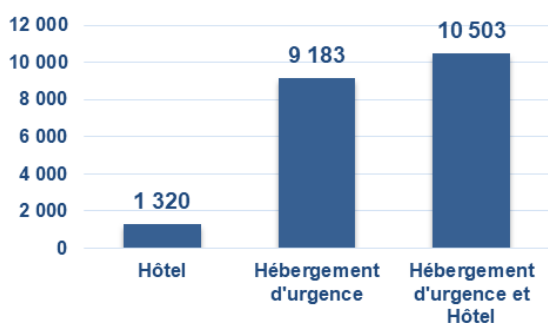


3-4 En 2017, L'État finance plus de 10 000 places d'hébergement pour migrants

Depuis, en 2015 avec le développement des flux migratoires en Europe, l'Île-de-France poursuit ses actions en termes d'accueil, d'orientation, et de prise en charge de migrants, dont la majorité arrive en situation irrégulière.

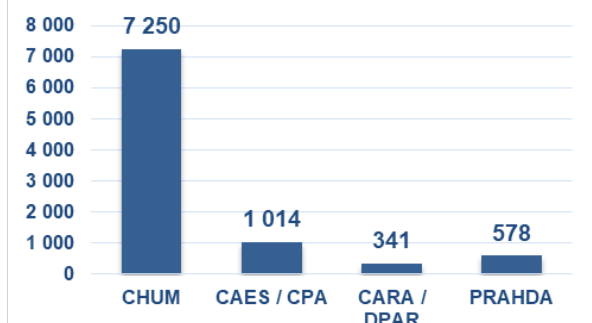
Fin 2017, la Drihl a financé 10 503 places d'hébergement d'urgence dont une forte majorité au sein des centres de type CHUM, CAES/CPA, CARA/DPAR ou PRAHDA avec 9 183 places (soit près de 90 % des places financées). Les 1 320 autres places d'hébergement « migrants » financées le sont en hôtel. Le dispositif d'hébergement d'urgence CHUM concentre 79 % de l'ensemble des dispositifs destinés aux migrants. Dans le cas où les demandes d'asile sont en cours d'instruction et validées par l'État, les migrants sont en mesure d'intégrer le DNA et peuvent prétendre à accéder à des dispositifs de type CADA, HUDA ou HUAS. Selon les opérateurs de l'hébergement d'urgence travaillant pour l'accueil de migrant, une perméabilité peut être parfois constatée entre les dispositifs CHUM ou CADA.

Les places d'hébergement d'urgence « migrants » financées au 31/12/2017



Sources : Fichier FINESS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion, traitement IAU ÎdF

Les différents dispositifs d'hébergement d'urgence « migrants » au 31/12/2017



Sources : Fichier FINESS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion, traitement IAU ÎdF

Les places d'hébergement CHUM financées en 2017 sont réparties de manière homogène dans l'ensemble des départements franciliens : de 10 % des places à 16,5 % selon les départements, Paris et les Hauts-de-Seine étant en tête avec respectivement 14,2 % et 16,4 % des places financées. La plus grande partie des places financées en CAES est localisée à Paris (44 %), les autres le sont uniquement dans les départements du Val-de-Marne (34,5 %) et du Val-d'Oise (19,7 %). Quelques places sont financées pour des CAES en Essonne.

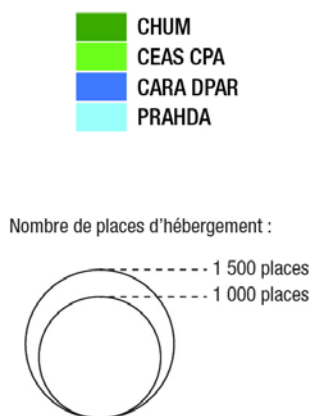
Concernant le financement de places en hôtel, l'État héberge des migrants en majorité en Seine-Saint-Denis (37,5 % des places d'hôtel). C'est ensuite en Seine-et-Marne (16,7 %) et dans le Val-d'Oise (15,9 %) que des places en hôtel ont été financées pour 2017. Les autres départements franciliens représentent chacun moins de 10 % des places d'hôtel financées : 9,5 % dans les Yvelines, 9,1 % dans le Val-de-Marne, 6 % à Paris, 4,7 % en Essonne, et moins de 1 % dans les Hauts-de-Seine.

Répartition dans chaque département des places d'hébergement « migrants » en 2017 (en effectif)

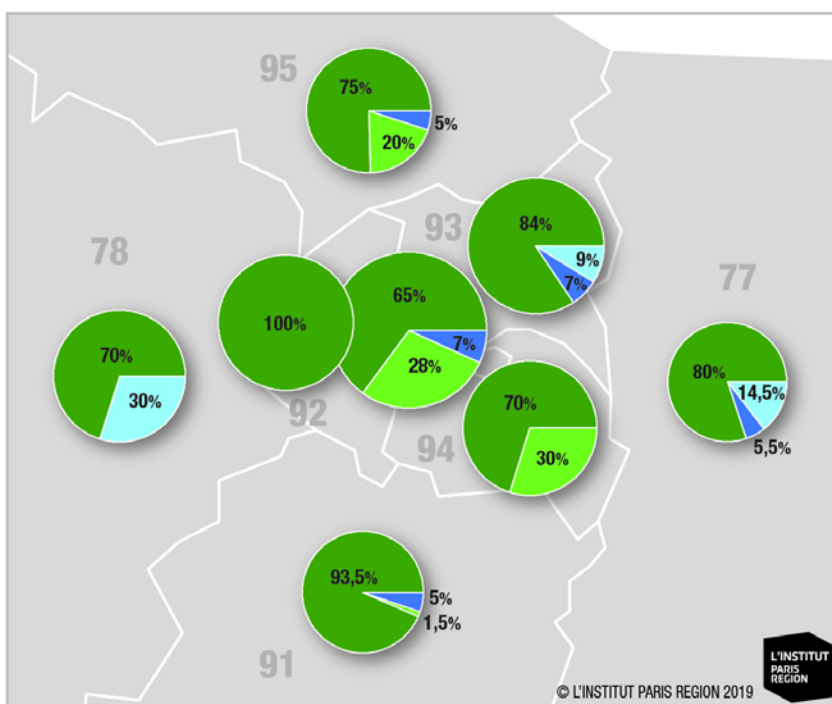
	CHUM	CAES/CPA	CARA/DPAR	PRAHDA	Ensemble
Paris	1 033	450	108	0	1 591
Seine-et-Marne	735	0	50	133	918
Yvelines	797	0	0	339	1 136
Essonne	895	14	50	0	959
Hauts-de-Seine	1 189	0	0	0	1 189
Seine Saint-Denis	1 013	0	83	106	1 202
Val-de-Marne	825	350	0	0	1 175
Val-d'Oise	763	200	50	0	1 013
Île-de-France	7 250	1 014	341	578	9 183

Sources : Fichier FINISS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion, traitement IAU ÎdF

Répartition par département des places d'hébergement d'urgence « migrants » en 2017



Sources : Fichier FINISS au 31/12/2017, traitement DRIHL Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion

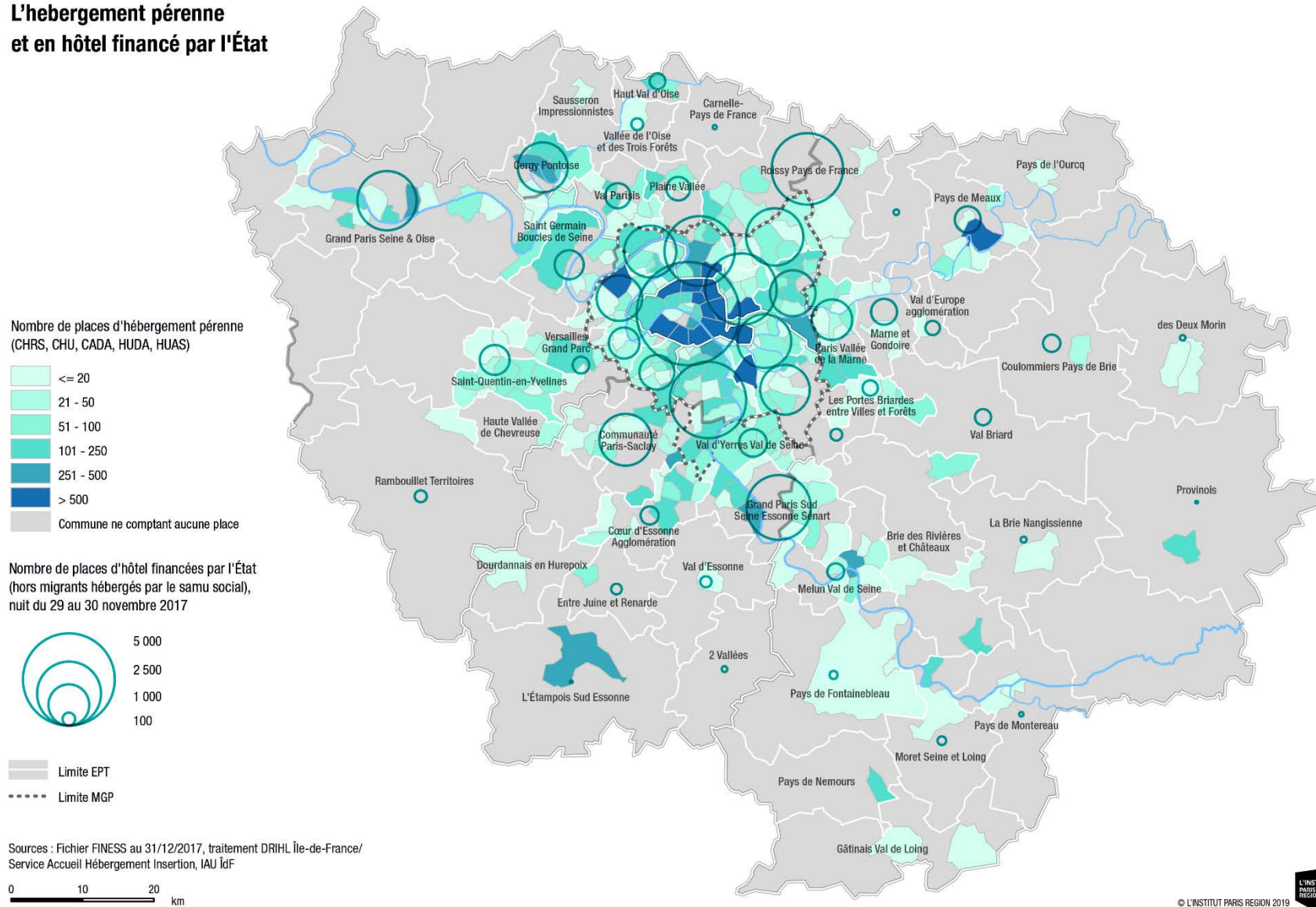


Répartition de places d'hébergement d'urgence « migrants » par département en 2017 (en %)

	CHUM	CAES/CPA	CARA/DPAR	PRAHDA
Paris	14,2	44,4	31,7	0,0
Seine-et-Marne	10,1	0,0	14,7	23,0
Yvelines	11,0	0,0	0,0	58,7
Essonne	12,3	1,4	14,7	0,0
Hauts-de-Seine	16,4	0,0	0,0	0,0
Seine Saint-Denis	14,0	0,0	24,3	18,3
Val-de-Marne	11,4	34,5	0,0	0,0
Val-d'Oise	10,5	19,7	14,7	0,0
Île-de-France	100	100	100	100

Sources : Fichier FINISS au 31 décembre 2017, traitement Drihl Île-de-France / Service Accueil Hébergement Insertion-IAU ÎdF.

L'hébergement pérenne et en hôtel financé par l'État



Conclusion et Enjeux

L'hébergement d'urgence doit permettre la mise à l'abri puis l'accompagnement vers un logement des personnes vivant à la rue. L'Institut Paris Region met en perspective une action publique de plus en plus présente pour lutter contre le sans-abrisme avec l'évolution des besoins exprimés par les acteurs de l'hébergement et la solidarité rencontrés sur le terrain.

Depuis les travaux de recensement des personnes à la rue de l'Ined en 2012, aucun dénombrement n'a permis comptabiliser exhaustivement la population vivant à la rue. Les **Fin 2017, l'État finance plus de 103 000 places d'hébergement en Île-de-France, dont plus de 73 166 sont pérennes. Les 28 000 adultes, recensés en 2012 en Île-de-France, seraient depuis bien plus nombreux selon l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ du sans-abrisme.** Pour faciliter la mise en œuvre du plan national pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, la réalisation régulière d'un dénombrement et d'une caractérisation des personnes à la rue constituerait un préalable précieux, permettant d'appréhender les besoins en hébergement d'urgence et de qualifier l'accompagnement social et médical à apporter.

Aujourd'hui, le financement de places d'hébergement d'urgence augmente mais peine à répondre à une demande toujours croissante de prise en charge. Les Services intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) sont confrontés à une saturation des places qu'ils peuvent attribuer. L'accueil inconditionnel reste un objectif pour les SIAO et les acteurs de l'hébergement mais des priorités sont établies selon l'urgence sociale et sanitaire des populations à la rue ou en lien avec leur situation administrative. Une fois la vulnérabilité d'une personne vivant à la rue qualifiée, elle accèdera à un hébergement. Cette première catégorie de personnes met en lumière une autre, celle des grands exclus, qui faute de places, sont relégués aux portes du système d'hébergement d'urgence. La prise en charge discontinue des populations SDF démontre que le principe de continuité dans leur accès à l'hébergement n'est aujourd'hui pas respecté, des retours à la rue n'étant pas évités.

Pourtant l'implication publique dans la mise en œuvre du Plan pour le Logement d'abord n'a jamais été aussi importante en Île-de-France. Cette action s'appuie notamment sur la concrétisation des orientations du SRHH. Mais le développement d'une offre nouvelle s'inscrit dans le temps long, et ce d'autant plus que la cherté du foncier et les réticences du voisinage constituent des entraves au développement de l'offre. Dans ce contexte, Paris et la Seine-Saint-Denis concentrent encore le plus de places d'hébergement d'urgence. Par ailleurs, dans l'attente de la création de nouvelles places et face à des demandes d'aides et d'accès à un hébergement en constante progression, le recours aux nuitées hôtelières demeure massif (60% des places).

Les dispositifs d'hébergement d'urgence restent la réponse principale de l'action publique pour pallier les difficultés d'accès au logement des personnes à la rue. Le logement d'insertion qui prévoit un accompagnement plus long des personnes à la rue vers le logement de droit commun est une autre réponse pour lutter contre le sans-abrisme. Mais il est encore peu développé. Enfin, les besoins en hébergement sont toujours croissants et l'hébergement d'urgence ne garantit pas un accès à un logement.

Cette analyse permet ainsi de faire ressortir plusieurs enjeux :

- **Améliorer la connaissance des publics vivant à la rue**

Mieux connaître le public vivant à la rue ;

Suivre une évolution rapide des caractéristiques sociodémographiques des personnes à la rue et la diversification de leurs profils ; avec des besoins à mieux prendre en considération⁴⁵ ;

⁴⁵ Dans le cadre de la première édition 2018 de la Nuit de la solidarité de la Ville de Paris, des besoins fondamentaux de personnes à la rue ont été recensés et s'avèrent multiples. Un tiers des personnes en souhaiteraient au moins cinq différents. Deux se démarquent : le plus important est en lien avec un logement/hébergement (71 % des enquêtés) et ensuite le besoin de « prendre une douche » pour 45 % des personnes. Au-delà d'un tiers des besoins exprimés, « prendre un repas chaud » « avoir des vêtements », « laver ses vêtements », « se soigner » et « gérer des démarches administratives » sont très souvent abordés. A nouveau l'outil téléphonique est abordé « pour recharger les batteries ». Les démarches pour l'obtention « d'une domiciliation administrative » représentent un enjeu pour plus du ¼ des personnes. Enfin, « l'accès à internet », « le stockage d'affaires personnelles » et « l'écoute » sont des besoins exprimés pour 20 % des personnes rencontrées.

- **Clarifier et rendre plus lisible les différents dispositifs de mise à l'abri/hébergement d'urgence**

Distinguer plus clairement la mise à l'abri (ex. accueil de nuit, nuitée hôtelière, CHU de court séjour), de l'hébergement d'urgence plus ou moins de long séjour (ex. CHU, CHUS, CHRS, etc.), du logement adapté (Foyer de Jeunes Travailleurs, résidence sociale, pension de famille, etc.) : des définitions qui peuvent varier d'un acteur à l'autre ;

Améliorer la lisibilité des dispositifs de prise en charge, de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence : il existe aujourd'hui un foisonnement de dispositifs - de la mise à l'abri de court séjour, à l'hébergement d'urgence de plus en plus long, au développement du logement adapté ; un nombre de dispositifs de plus en plus complexe dans leur lisibilité et donc de leur accessibilité.

- **Désengorger la demande massive d'hébergement d'urgence**

Cette saturation résulte de la combinaison de plusieurs phénomènes - croissance des effectifs de la population vivant à la rue avec une demande d'hébergement d'urgence plus importante et un accès difficile au logement social généraliste. Il s'agit donc de travailler à :

Développer l'hébergement d'urgence et réduire ainsi les nuitées hôtelières comme palliatif au nombre insuffisant d'hébergement d'urgence ;

Développer l'offre d'hébergement d'urgence pérenne et de stabilisation/insertion ;

Poursuivre un meilleur accès au logement social (offre de logement plus importante, promouvoir le logement abordable avec un accompagnement des ménages en difficulté pour le maintien/retour dans leur logement, ou de personnes à la rue pouvant encore y accéder mais ayant des difficultés surtout d'ordre économique) ;

Rechercher le bon équilibre entre la production d'hébergement de court séjour ou de mise à l'abri (par exemple : places d'hébergement dans le cadre du plan hivernal, accueils de nuit), et l'hébergement pérenne aux séjours plus longs, de stabilisation/insertion, ou de logement adapté. Les orientations budgétaires nationales pour 2018/2019 soutiennent plus fortement l'hébergement des personnes vulnérables mais différenciées selon les catégories d'hébergement d'urgence. La mise à l'abri et l'hébergement d'urgence de court séjour semblent plus bénéficier de ces efforts alors que l'accueil de plus long séjour pour une réinsertion sociale accuse un financement plus contraignant (par exemple avec une baisse de financement annuel des places en CHRS)⁴⁶.

- **Renforcer la coordination d'acteurs et le recensement des besoins en hébergement**

Poursuivre les actions de coordination et de collaborations entre SIAO franciliens pour renforcer l'harmonisation des prises en charges et une meilleure répartition territoriale des hébergements d'urgence (aujourd'hui fortement concentrés à Paris et en Seine-Saint-Denis) – l'outil SI-SIAO et son fonctionnement régional doit y participer ;

Développer les prises en charge de personnes à la rue pour un hébergement d'urgence pour à nouveau respecter l'accueil inconditionnel : des publics sont aujourd'hui pris en charge selon l'urgence de leur situation sociale et médicale ce qui remet en cause l'accueil inconditionnel.

- **Développer un accompagnement social aujourd'hui hétérogène et discontinu**

Réaliser un accompagnement social systématique dans l'hébergement d'urgence de court séjour⁴⁷ ; il est aujourd'hui inégal face à une demande croissance de population en hébergement d'urgence ;

⁴⁶ Le financement public pour lutter contre le sans-abrisme et promouvoir le Logement d'abord représente un enjeu majeur : des initiatives internationales proposent d'autres sources de financement comme aux États-Unis où, dans l'État de Californie et la ville de San Francisco, fin 2018, un vote populaire soutient majoritairement l'instauration d'une taxe sur les grandes entreprises de la ville pour aider les personnes vivant à la rue, la mesure « Prop C » : au sein d'une ville de 900 000 habitants connue pour son logement inabordable et avec une population à la rue importante, et enfin accueillant des grandes entreprises technologiques

⁴⁷ L'action publique de lutte contre le sans-abrisme intervient règlementairement tant sur l'accès à un hébergement temporaire ou le logement que sur un accompagnement social géré sous l'égide de pôle « insertion » des SIAO. L'enquête 2018 de la Nuit de la solidarité de la Ville de Paris révèle notamment que 63 % des personnes rencontrées déclarent ne pas bénéficier d'un suivi par un travailleur social. Les 27 % autres sont pour 1/3 suivis

Renforcer le principe de continuité dans l'hébergement d'urgence vers le logement et le renforcer dans l'accompagnement social en hébergement d'urgence.

- **Poursuivre la création d'hébergement d'urgence en meilleure adéquation avec les besoins des publics ne pouvant pas être aujourd'hui pris en charge**

Poursuivre l'évolution des centres d'hébergement en adéquation avec de nouveaux besoins ;

Créer des hébergements spécifiques à des publics non pris en charge - le nombre croissant de demandes d'hébergement d'urgence engendre des priorisations dans la prise en charge des publics. Les grands exclus, souvent des hommes ou femmes seuls vivant à la rue depuis longtemps sont en grande difficulté pour accéder à toute forme d'hébergement. Leurs particularismes sociologiques restent encore mal appréhendés par la société civile ou les acteurs notamment dans le champ médical ;

- **Soutenir l'innovation dans l'hébergement d'urgence**

Développer l'hébergement transitoire, c'est permettre aujourd'hui la réalisation de centres d'hébergement dans des espaces fonciers auparavant inaccessibles ; l'hébergement intercalaire selon des conventionnements pluriannuels permet à des opérateurs de produire de nouveaux projets notamment modulables ;

Soutenir l'implication des bailleurs sociaux dans la mise à disposition temporaire de logement à des personnes vivant à la rue dans le cadre d'opération de rénovation urbaine.

par une association, les Permanences Sociales d'Accueil (PSA) et les Espaces solidarité Insertion (ESI) ne représentant respectivement que 8 et 4 % des structures offrant un suivi.



L'INSTITUT PARIS REGION
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49