

Etude sur l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement en Ile-de-France

OCTOBRE 2019



Fédération
des acteurs de
la solidarité

ÎLE DE FRANCE



TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
Un cadre légal affirmant l'inconditionnalité et le droit à l'hébergement	5
1. La mobilisation des associations a fait évoluer la loi dans le sens du droit des personnes	5
2. La saturation du dispositif AHI a développé le contentieux et une jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat.....	7
3. Les freins à la mise en oeuvre du droit opposable à l'hébergement (DAHO).....	9
4. La loi reste un outil pertinent pour défendre le principe d'inconditionnalité.....	11
Les obstacles à la mise en oeuvre d'un accueil inconditionnel.....	12
1. La pénurie de logement abordable et le sousdimensionnement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile augmentent les besoins	12
2. Le dispositif d'AHI s'est vu renforcé ces dernières années mais reste sous-dimensionné par rapport aux besoins.....	13
3. Le « logement d'abord » est toujours dans l'attente d'une politique volontariste.....	14
4. La saturation du 115 ne permet pas d'assurer la mise à l'abri de toute les personnes vulnérables.....	15
5. La saturation des dispositifs conjuguée à des dispositifs de veille sociale insuffisamment dotés produit un non recours aux droits massif et difficilement mesurable.....	19
6. Un manque de lisibilité du dispositif d'hébergement qui questionne la cohérence des politiques publiques	20
7. Les contraintes de gestion amènent une sélection des publics accueillis.....	22
8. Une variété de projets associatifs et différentes conceptions du travail social dont certaines mettent à mal l'inconditionnalité de l'accueil.....	23
9. Le processus d'admission cristallise les problématiques de l'inconditionnalité.....	24
10. Fin de prise en charge : la continuité en question.....	26
11. Une exclusion de certains publics conduisant à une discrimination systémique.....	27
12. Une politique migratoire qui entre en contradiction avec l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de l'hébergement.....	28
Un principe qui se joue au croisement des projets associatifs et des politiques publiques.....	30
1. Le triptyque SIAO, associations gestionnaires et services de l'Etat.....	30
2. Les services de l'Etat ont des positions ambiguës et parfois contradictoires avec le principe d'inconditionnalité.....	30
3. Les SIAO : coordinateurs et régulateurs mais pas décideurs.....	31
Les recommandations pour faire progresser l'inconditionnalité	34
1. Propositions concernant les politiques publiques.....	34
2. Recommandations aux SIAO.....	35
3. Recommandations aux associations gestionnaires.....	35

INTRODUCTION

Le principe d'accueil inconditionnel de toutes personnes en difficulté ou sans domicile en situation de détresse médicale, psychique ou sociale est à la fois l'un des fondements du secteur de l'accompagnement et de l'hébergement et un principe légal inscrit dans le code de l'action sociale et des familles.

Concrètement, le principe d'inconditionnalité de l'accueil se traduit par un continuum de droits : non-discrimination dans l'accès à l'hébergement, droit à une évaluation et un accompagnement social, prestations minimales (gîte, couvert et hygiène) et respect des libertés fondamentales (dignité, sécurité, vie privée et familiale).

Ces dernières années, la Fédération des Acteurs de la Solidarité a alerté à plusieurs occasions sur la remise en cause de ce principe fondateur. Dans une motion adoptée par l'Assemblée générale de juin 2017, **la Fédération a souligné « la pénurie de logements et de places d'hébergement et l'inadaptation de l'offre sur les territoires »** ainsi que les **« instructions orales ou écrites »** des **« services déconcentrés de l'Etat »** dont la conséquence est d'**« exclure de l'accès à l'hébergement des catégories entières de ménages en situation de détresse »**. Dans une motion adoptée par le Conseil d'Administration de juillet 2018, **la Fédération Ile-de-France a dénoncé « un véritable retour en arrière »** concernant la prise en charge et l'accompagnement des personnes sans arbi dont les conséquences sont notamment **« la remise à la rue de familles avec enfants mises à l'abri à l'hôtel »** et **« une menace, à court terme, de sélection accrue des personnes à l'entrée des centres d'hébergement »**.

La Fédération Ile-de-France, dans le cadre d'un partenariat avec la Fondation Abbé Pierre, a pris l'initiative de mener une étude sur l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement sur le territoire francilien dont est issu le présent rapport. L'étude vise

à *« comprendre et analyser les facteurs limitant [la] mise en œuvre [de l'inconditionnalité] afin de proposer des pistes pour les dépasser ou les réduire »*.

La réalisation de cette étude repose sur l'analyse des rapports d'activité des SIAO franciliens et la conduite d'entretiens semi-directifs avec divers acteurs du secteur. Ainsi, 27 entretiens ont été réalisés de mars à juillet 2019 auprès de différents acteurs de l'AH1 : SIAO, associations gestionnaires, services déconcentrés de l'Etat et représentants des personnes accompagnées. Une attention particulière a été portée à la diversité des associations rencontrées (implantation territoriale, taille, type d'établissement...) pour assurer une représentation du secteur. Les entretiens réalisés concernent différentes positions au sein des associations : travailleurs sociaux, chefs de service, directeurs et administrateurs. Ces travaux ont été conduits par la mission Hébergement Logement de la Fédération Ile-de-France avec l'appui de la commission concernée.

L'étude fait apparaître que l'inconditionnalité de l'accueil en Ile-de-France est affaiblie par trois facteurs structurels qui ne sont pas spécifique à la région mais présents sur l'ensemble du territoire national : l'augmentation des besoins et la saturation du dispositif AH1 ; les économies budgétaires imposés aux centres d'hébergement ; le durcissement des politiques migratoires. Si l'étude ne peut s'extraire de ce contexte national, elle produit en revanche des constats et des analyses propres à l'Ile-de-France qui ne peuvent être extrapolés. Cette spécificité tient sans doute à la forte concentration des besoins et de l'offre d'hébergement en Île-de-France ainsi qu'à l'histoire du réseau associatif francilien. Elle découle aussi des services de l'Etat et de leurs directives. Concernant en particulier les personnes en situations administratives incomplètes, nous avons constaté des directives discriminantes mais dans une ampleur qui nous semble moindre comparée à d'autres régions.

Cela étant dit, le constat de l'étude est sans équivoque : de nombreux obstacles empêchent la mise en œuvre du principe d'inconditionnalité de l'accueil en Ile-de-France et de nombreux facteurs indiquent un risque de dégradation :

- **Une jurisprudence particulièrement restrictive** limite l'efficacité des recours juridiques pour faire respecter les droits des personnes ;
- **L'insuffisance et l'inadaptation de l'offre d'hébergement** par rapport aux besoins imposent aux acteurs un rôle de « gestion de la pénurie » ;
- **La priorisation des demandes d'hébergement**, et donc la hiérarchisation des vulnérabilités, est devenue une activité centrale de la veille sociale
- **La faiblesse du pilotage politique à l'échelle régionale**, ainsi que l'illisibilité de certains dispositifs, renforce le risque de pratiques discriminantes et attentatoires aux droits liés à l'inconditionnalité (continuité, traitement équitable des demandes...)
- **Les services de l'Etat tiennent des positions non-uniformes** : entre injonctions paradoxales (contraintes de gestion et respect de l'inconditionnalité) et consignes discriminantes (exclusion des personnes en situation administrative incomplète de l'accès aux CHRS) ;
- **L'accentuation des contraintes de gestion** (indicateurs de performance et baisses budgétaires) fragilisent encore davantage l'inconditionnalité de l'accueil.

Une mobilisation collective des acteurs de l'AHl est nécessaire pour rendre possible une amélioration de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement. Cette mobilisation repose sur trois piliers :

- **L'évolution des politiques publiques** (de l'échelle nationale à celle des services déconcentrés de l'Etat dans les départements) pour donner une priorité à l'inconditionnalité de l'accueil ;
- **Dans le cadre contraint qui est le leur, les associations gestionnaires disposent de marges de manœuvre** (liées à leur organisation

et leur conception du travail social) pour renforcer l'inconditionnalité de l'accueil ;

- **L'inconditionnalité ne peut être pensée qu'à l'échelle d'un territoire** et dans l'interaction et la coordination des différents acteurs (SIAO, associations gestionnaires et services de l'Etat).

En conclusion, le rapport propose un ensemble de recommandations qui concernent les politiques publiques nationales, les services déconcentrés de l'Etat, les SIAO et les associations gestionnaires. Ces recommandations appellent à une mobilisation collective des acteurs de l'AHl au service du principe fondateur qu'est l'inconditionnalité de l'accueil et donc au service des personnes en détresse.

UN CADRE LÉGAL AFFIRMANT L'INCONDITIONNALITÉ ET LE DROIT À L'HÉBERGEMENT

1. La mobilisation des associations a fait évoluer la loi dans le sens du droit des personnes

Les dispositions légales et réglementaires affirmant l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement ont été obtenues grâce à une mobilisation associative plus large revendiquant un droit au logement.

La première pierre de ce droit au logement a été posée le 31 mai 1990 avec la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson. Cette loi dispose que « *garantir un droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.* »

En 1992, à la demande de l'Abbé Pierre, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est créé. A partir de 2002, le Haut comité analyse les difficultés structurelles à la mise en œuvre du droit au logement et en tire la conclusion qu'il est nécessaire de le rendre opposable, à l'image du droit à la santé ou à l'éducation. En 2003, le mouvement associatif se rassemble dans une « Plateforme pour le droit au logement opposable » sous l'impulsion de Paul Bouchet, alors président d'ATD Quart Monde. Ce travail de lobbying auprès des décideurs politiques porte ses fruits en 2006 à l'approche de l'élection présidentielle. Le Premier Ministre, Dominique De Villepin, annonce son souhait d'autoriser des collectivités volontaires à expérimenter le droit au logement opposable. Il demande au président du Haut comité, Xavier Emmanuelli, un rapport sur la mise en œuvre de cette expérimentation. Le candidat de l'UMP, Nicolas Sarkozy, s'engage de son côté pour que « *au bout de 5 ou 10 ans le droit au logement devienne opposable* ».

Pendant la campagne électorale, le sujet du mal-logement est mis sur le devant de la scène par l'action de l'association Les enfant de Don Quichotte, représentée par Augustin Legrand. L'installation de tentes sur la canal Saint Martin pour dénoncer la situation des personnes sans abri a un fort écho médiatique. L'association défend une plateforme revendicative comportant, entre autres, un plan d'humanisation de l'hébergement d'urgence et la mise en œuvre d'un droit au logement opposable.

Dans ce contexte, le Président de la République, Jacques Chirac, annoncera lors de ses vœux aux français du 31 décembre 2006 son souhait que soit votée rapidement une loi pour le droit au logement opposable. Elle sera présentée en Conseil des Ministres le 17 janvier 2007, votée le 22 février et promulguée le 5 mars au lendemain de l'élection présidentielle.

L'inconditionnalité de l'accueil en hébergement dans le Code de la construction et de l'Habitat (CCH)

C'est donc cette loi du 5 mars 2007 qui va instituer à la fois le **droit au logement opposable (DALO)** et le **droit à l'hébergement opposable (DAHO)**. Par définition, le DAHO est un droit opposable en deçà du DALO. Leur institution concomitante est le fruit d'un compromis pour prendre en compte le cas des personnes en situation administrative incomplète. En effet, à la différence du DALO qui exige une situation administrative régulière, **le DAHO est un droit inconditionnel**.

Les termes de la loi disposent que « la commission de médiation peut également être saisie, sans conditions de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande » (Article L441-2-3 du CCH). L'ouverture du DAHO aux personnes en situation administrative incomplète est confirmée par la loi 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui dispose que « si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable [...] si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement ».

Déroulement d'une procédure DAHO : Le demandeur doit être à la rue, en habitat de fortune ou en errance résidentielle. Il doit avoir sollicité un hébergement par des démarches préalables et être dans une situation d'urgence. Le demandeur constitue un dossier à destination de la commission de médiation (COMED) composée de représentants de l'Etat, des bailleurs sociaux et des associations. Le DAHO permet de solliciter une place d'hébergement ou un logement de transition (CHU, CHRS, résidence sociale, FJT, HEPAD...). La COMED dispose d'un délai de 6 semaines pour se prononcer. En cas

d'avis favorable, le préfet désigne le demandeur au SIAO pour qu'il soit accueilli avec un nouveau délai de 6 semaines maximum pour un hébergement ou 3 mois pour un logement de transition. Si le demandeur n'est pas accueilli dans ces délais, il peut effectuer un recours au Tribunal Administratif. Il peut également contester l'avis défavorable de la COMED avec un recours gracieux et/ou contentieux.

L'inconditionnalité de l'accueil en hébergement dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF)

La loi du 5 mars 2007 instituant le DALO et le DAHO a également permis la modification du Code de l'Action Sociale et des Familles. Elle introduit le principe de continuité de l'hébergement, codifié à l'article L345-2-3 du CASF : « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».

La mobilisation associative contre le mal-logement a trouvé un autre débouché dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE). Le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence a été introduit dans l'article 73 de la loi et codifié à l'article L345-2-2 du CASF : « *toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ET sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

En 2014, la loi ALUR modifie la rédaction de l'article « *en situation de détresse médicale, psychologique OU sociale* » pour affirmer le caractère non cumulatif des critères de détresse.

L'article L345-2-2 du CASF définit un **ensemble de prestations minimales** assurées dans le cadre de l'hébergement d'urgence : « *cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale* ».

Le principe d'inconditionnalité s'étend aux Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Ces derniers accueillent au titre de l'aide sociale « *les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale* » (article 345-1 du CASF). Il revient aux services de l'Etat de se

prononcer sur la demande d'aise sociale formulée par le bénéficiaire et renouvelée annuellement. La loi de fait à aucun moment référence à la situation administrative des personnes comme critère de sélection.

En résumé, l'ensemble des articles du CASF **définissent un droit à l'hébergement à la fois inconditionnel**, continu, accompagné d'un niveau minimal de prestations et étendu aux CHRS. Un arrêté du Conseil d'Etat du 10 février 2012 a consacré le droit d'accéder à un hébergement comme liberté fondamentale.

Cette décision a donc ouvert la voie au recours en référé-liberté visant à faire constater une carence de l'Etat (en l'occurrence le préfet) constitutive d'une atteinte grave et manifeste au droit à l'hébergement et à l'enjoindre à proposer une solution d'hébergement.

2. La saturation du dispositif AHI a développé le contentieux et une jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat

Le sous-dimensionnement du dispositif d'accueil et d'hébergement et le non-respect du droit des personnes a poussé les associations à multiplier les référés-libertés. Ce contentieux administratif a produit une jurisprudence malheureusement restrictive. Dans son rapport de décembre 2018 intitulé « Exilés et droits fondamentaux, 3 ans après le rapport Calais », le Défenseur des Droits a décrit la jurisprudence comme « autorisant à déroger à la lettre de la loi ». L'analyse de 71 décisions du juge administratif entre 2012 et 2018 (dont 45 favorables aux personnes sans abri) par Jurislogement participe du même constat : une appréciation toujours plus restrictive des juges administratifs sous l'impulsion du Conseil d'Etat.

En contradiction avec les textes et les motivations du législateur, **le juge administratif fait apparaître une obligation de moyens et non de résultats.**

La situation de détresse des personnes sans abri est mise en balance avec les diligences de l'Etat et les moyens dont il dispose. L'augmentation du nombre de places ouvertes et la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence sont les principaux arguments reconnus par le juge pour apprécier les diligences de l'Etat. En ce qui concerne les demandeurs, les critères de détresse sont appréciés par le juge de manière cumulative et restrictive. L'état de santé est le principal critère retenu par le juge pour évaluer la détresse.

Au vu de ces décisions, il semble que la modification de l'article L345-2-2 par la loi ALUR de 2015, tendant à apprécier les critères de détresse de manière alternative et non cumulative, n'a pas eu d'impact sur les décisions du juge et le durcissement de la jurisprudence.

En s'écartant de l'obligation de résultat, le juge administratif reconnaît donc le **principe de priorisation des demandeurs d'hébergements** revendiqué par les préfets. Par définition étrangers à la loi qui définit l'hébergement comme inconditionnel, les critères de priorisation relèvent donc de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le juge a opéré un renversement de la charge de la preuve, en appréciant les démarches accomplies par le demandeur en vue de la recherche d'un hébergement. La nécessité de multiplier les tentatives pour solliciter un hébergement d'urgence à travers le 115 est régulièrement citée dans les décisions. Indirectement, cela revient à exiger une durée préalable de séjour dans la rue et à établir un « préavis de carence » que la loi ne prévoit pas. Dans le même état d'esprit, des décisions défavorables ont été prononcées au motif que l'instruction n'avait pas établi la réalité du sans-abrisme des personnes, par exemple à travers un signalement des services publics ou associations humanitaires. Enfin, une mise à l'abri intermittente dans le dispositif d'hébergement d'urgence ou la perspective à court terme d'accéder à un hébergement dans le dispositif national d'asile ont été des arguments justifiant des décisions défavorables.

Le Conseil d'Etat a considéré que les personnes en situation irrégulière (déboutées du droit d'asile ou ayant reçu une obligation de quitter le territoire français) devaient justifier d'une « situation exceptionnelle » pour prétendre à un hébergement. Ce caractère exceptionnel se traduit principalement par le niveau de détresse médicale du demandeur, s'il est prouvé que son état de santé ne peut être suivi dans son pays d'origine. Le juge confond parfois l'examen de la régularité et de l'opportunité du séjour avec celui de la demande d'hébergement, deux procédures pourtant parfaitement distinctes dans les textes. Le juge a ainsi pu constater que « *la situation de précarité dénoncée [...] résulte de l'entrée irrégulière de la famille en France et du choix de ses membres de se maintenir illégalement sur le territoire national* », justifiant un refus

d'hébergement pour les personnes concernées.

Il faut cependant souligner la décision du Tribunal Administratif de Paris qui a annulé partiellement un vade-mecum du préfet de la région Ile-de-France pour les Centre d'Hébergement d'Urgence pour Migrants (dispositif relevant, à l'époque, de l'hébergement généraliste et non du Dispositif national d'Asile). Les dispositions prévoyant l'interruption automatique de la prise en charge sur le seul et unique motif que les personnes n'ont pas accompli certaines démarches administratives relatives à leur droit au séjour ont été jugées contraires au principe d'inconditionnalité.

Résumé de la jurisprudence du Conseil d'Etat :

Les critères favorables à la reconnaissance d'une priorité sont la sollicitation régulière du « 115 » ; les preuves de sans-abrisme (déclaration d'une association ou d'un service public) ; la vulnérabilité à travers l'état de santé ; la vulnérabilité à travers la présence d'enfant en bas âge. Les critères défavorables à la reconnaissance d'une priorité sont le bénéfice d'un hébergement intermittent, antérieur ou à venir (chez un tiers, dans le dispositif national d'asile ou l'hébergement généraliste) ; le fait d'être débouté du droit d'asile ou sous le coup d'un OQTF ; pour les personnes en situation irrégulière mais vulnérables, le fait que l'état de santé puisse être pris en charge dans le pays d'origine.

3. Les freins à la mise en œuvre du droit opposable à l'hébergement (DAHO)

Le nombre de recours DAHO a progressé de 2008 à 2011 avant de stagner jusqu'à aujourd'hui. En

2017, 10 081 recours ont été déposés dont 8 713 concernent les 9 agglomérations les plus peuplées (agglomération parisienne, Marseille, Nice, Lyon, Toulouse, Nantes, Lille, Strasbourg et Bordeaux). Le nombre de décisions favorables a suivi la même évolution pour atteindre 5 260 en 2017 ce qui représente un taux de décisions favorables de 53%.

En revanche, le nombre d'accueils en hébergement effectifs connaît une baisse significative.

De 1 392 en 2014, il est passé à 941 en 2017, pour un nombre de recours et de décisions favorables qui sont pourtant restés stables. Si ces chiffres sont préoccupants, ils doivent être pris avec précaution car le recensement du nombre d'hébergements effectifs ne permet pas de produire des données fiables.

Le bilan du DAHO est donc mitigé. A l'occasion de la dernière Assemblée Générale de l'association DALO, René Dutrey, le président du Haut conseil pour le logement des personnes défavorisées, a regretté que l'effet levier du DALO, c'est-à-dire la capacité des recours à exercer une pression sur les pouvoirs publics, ne se soit pas retrouvé pour le DAHO. Dans le cas du DALO, une stratégie associative a permis de faire remonter le taux de décisions favorables et d'obtenir des évolutions politiques positives (par exemple la loi Egalité et Citoyenneté de janvier 2017 qui a fixé un objectif de 25% des attributions aux ménages issues du premier quartile de revenus). Dans le cas du DAHO, le taux d'accueil effectif est extrêmement faible au regard du nombre de recours mais encore plus au regard du nombre de sans-abris estimé dans le pays (142 000 selon l'enquête INSEE de 2012).

Cette difficulté peut s'expliquer de plusieurs façons.

Il existe un obstacle structurel lié au délai accordé à la COMED pour prendre sa décision. Les 6 semaines sont peu compatibles avec l'urgence

qui caractérise une situation de rue. En outre, de nombreux acteurs accusent les services de l'Etat de chercher à limiter la mise en œuvre du droit plutôt que le faire appliquer.

En Ile-de-France, nous avons pu recenser des pratiques faisant obstacle à la mise en œuvre du DAHO. Certaines d'entre elles ont été identifiées dans une enquête précédente de la FAS IDF datant de 2016. L'ensemble dresse un tableau instructif sur les freins à l'application du droit.

Le premier obstacle est **la définition par les COMED des « démarches préalables » effectuées par un ménage** pour qu'il puisse être reconnu Prioritaire Urgent au titre du DAHO. Si des appels répétés au « 115 » devraient être une justification suffisante, certaines COMED exigent la constitution d'un dossier SIAO-Insertion, voire même un délai de deux mois après constitution de ce dossier. Par définition, un dossier SIAO ne peut être réalisé que par un travailleur social et nécessite donc de bénéficier d'un accompagnement.

Quand la constitution du dossier SIAO n'est pas un préalable à la reconnaissance de la priorité, **reste la question de la constitution du dossier SIAO a posteriori pour que la décision de la COMED puisse se concrétiser** par une proposition d'hébergement. La pratique la plus vertueuse que nous avons constatée consiste à charger un opérateur associatif ou une équipe sociale au sein du SIAO de la constitution du dossier avec les ménages reconnus PU DAHO. Inversement, d'autres départements se contentent d'informer (via la COMED ou le SIAO) les personnes prioritaires qu'elles doivent se rapprocher d'un travailleur social pour réaliser un dossier.

Un fois l'ensemble de ces obstacles franchis, reste à déterminer dans quelle mesure les SIAO prennent en compte le DAHO dans leur priorisation pour l'accès à l'hébergement.

Dans les Yvelines, 474 ménages ont été reconnus PU DAHO en 2017. 127 PU DALO ont été admis en hébergement en 2017 parmi lesquels 55 ont été reconnus PU dans l'année (les autres ont été reconnus PU les années précédentes). Dans les Hauts-de-Seine, les ménages PU DAHO représentent 17% des demandeurs et 29% des admis en hébergement. Dans le Val-d'Oise, les ménages PU DAHO représentent 27% des admissions en hébergement d'urgence, 40% en hébergement de stabilisation et 36% en CHRS. En Seine-et-Marne, les SIAO annoncent un temps d'attente plus court pour les PU DAHO qui représentent 10% des admis en hébergement de stabilisation et d'insertion, **on remarque donc une forte variation de la priorité accordée aux PU DAHO selon les départements.**

Les ménages prioritaires qui ne se voient pas proposer d'hébergement dans le délai imparti peuvent entamer un recours contentieux en injonction ou indemnitaire. Le recours injonction vise à obtenir du juge qu'il ordonne au préfet la mise en œuvre de la décision de la COMED. Les SIAO nous ont indiqué lors des entretiens **qu'à la suite d'un jugement favorable du Tribunal Administratif, les demandes d'hébergement des ménages rentraient dans le cadre d'une réquisition de l'Etat** (de même façon que les référés-liberté ou les évacuations de bidonvilles) et qu'à ce titre, ils étaient en tête des priorités pour l'attribution des places disponibles.

Il faut bien comprendre que l'ensemble de cette procédure et les obstacles qui la composent concernent des personnes vulnérables, par définition sans domicile fixe et très souvent en situation administrative incomplète (l'inconditionnalité étant la particularité du DAHO). Il n'est donc pas étonnant que l'ensemble produise un nombre de recours et un taux d'hébergement effectif très faible.

Lors de nos entretiens, les SIAO ont émis des avis partagés sur le DAHO. Certains ont affirmé un attachement fort au principe d'une procédure légale qui permet aux personnes de faire reconnaître leur droit à l'hébergement. Pour d'autres, les difficultés opérationnelles impliquées par le DAHO remettent en cause son bien-fondé. En effet, **il existe une difficulté à faire cohabiter les critères de priorisation propres aux SIAO et la priorisation qui découle de la reconnaissance DAHO.** A juste titre, certains acteurs rappellent que la démarche DAHO nécessite des ressources et un accompagnement dont ne bénéficient pas les personnes les plus vulnérables. Notons tout de même, le paradoxe de certains discours. D'un côté, la procédure DAHO est critiquée parce qu'elle ne bénéficie pas aux personnes les plus vulnérables. De l'autre, au nom de ces critiques, la procédure n'est pas encouragée, des obstacles se mettent en place, le tout participant à exclure encore davantage les publics les plus vulnérables du DAHO.

4. La loi reste un outil pertinent pour défendre le principe d'inconditionnalité

Les limites des stratégies de contentieux cités précédemment ne doivent pas faire perdre de vue **l'intérêt de défendre le cadre juridique de l'inconditionnalité de l'accueil**. D'abord parce que les recours dont l'issue est favorable, même s'ils sont insuffisamment nombreux, ont permis l'hébergement de personnes en détresse. La loi reste un outil qui permet aux personnes de faire valoir leurs droits.

Ensuite, parce que nos différents entretiens avec les acteurs de la veille sociale et de l'hébergement ont apporté la preuve que l'inscription du principe d'inconditionnalité dans la loi lui donnait une importance particulière. Entre, d'un côté, les valeurs portées par les associations, de l'autre, la jurisprudence et le risque de contentieux face à une décision, il existe un entre deux. Dans un secteur marqué par le manque de cohérence des politiques publiques et l'hétérogénéité des pratiques, les principes édictés par la loi sont une référence importante. **Pour les services de l'Etat comme pour les associations gestionnaires, la loi est un point de repère.**

Les associations ont entamé une réflexion sur la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie juridique et contentieuse. La dernière AG de l'Association DALO a permis de présenter des initiatives fortes comme celle du « squat 5 étoiles » à Lille. Elle a consisté en un dépôt collectif de dossiers DAHO pour des demandeurs d'asile occupant un bâtiment désaffecté propriété d'un bailleur social.

LES OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE D'UN ACCUEIL INCONDITIONNEL

1. La pénurie de logements abordables et le sous-dimensionnement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile augmentent les besoins d'hébergement

L'Ile-de-France est un territoire particulièrement en tension du point de vue de l'offre et de la demande de logements. L'objectif de constructions annuelles fixé par le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) sur la période 2013-2017 était de 70 000. L'année 2018 a permis le lancement de 81 000 constructions après une moyenne plus modeste de 66 000 constructions annuelles de 2014 à 2017.

Le nombre d'agrément de Logements Locatifs Sociaux (LLS) a reculé de façon significative ces 3 dernières années, passant de 36 187 en 2016 à 28 830 en 2018 soit une baisse de 20%. Cette baisse concerne également les logements sociaux abordables avec une baisse du nombre d'agrément PLAI du même ordre sur la même période.

La baisse du nombre d'agrément est accompagnée par une baisse du nombre d'attributions de logement sociaux qui a diminué de 14% en 2 ans pour atteindre 73 285 en 2018. En ce qui concerne les Demandes de Logement Social (DLS), leur nombre augmente légèrement en 2018 pour atteindre 718 657 (+ 5 471 par rapport à 2017) après plusieurs années de forte hausse (+ 137 463 par rapport à 2014). Le temps d'attente moyen pour la signature d'un bail après une DLS est de 3 à 6 ans avec une variabilité importante selon les territoires de la région francilienne.

Les tensions sur le parc locatif social sont notamment la conséquence du prix élevé des quittances dans le parc privé. Dans l'agglomération parisienne, l'OLAP a mesuré une hausse des loyers à l'emménagement de 2,5% entre 2017 et 2018, alors même que le niveau des quittances y est déjà particulièrement élevé (de 24,7 €/m² à Paris à 14,8 €/m² en grande couronne) et déconnecté du revenu d'une grande partie des franciliens.

La région Ile-de-France concentre d'importantes inégalités sociales. La proportion de ménages pauvres est de 15,6% et elle a progressé deux fois plus vite que dans le reste de la France entre 2004 et 2012. Parmi les 4 millions de personnes mal logées dans le pays, 1,2 millions vivent en Ile-de-France. 56 000 recours DALO ont été déposés en Ile-de-France en 2018, soit une hausse de 10% en 2 ans. La même année et toujours en Ile-de-France, le nombre de procédures d'expulsion avec le concours de la force publique a atteint le chiffre de 6 183. Les ménages privés d'accès au logement se tournent vers le dispositif d'hébergement et participent à sa mise sous tension.

A la crise du logement, s'ajoute la crise de l'accueil des demandeurs d'asile en Ile-de-France. La multiplication des campements franciliens, en particulier en périphérie de Paris, en est l'illustration. Le sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil (DNA) en est le premier responsable. Seulement 50% des demandeurs d'asile qui bénéficient des Conditions Matérielles d'Accueil (CMA) sont hébergés dans le DNA.

Le dispositif d'hébergement généraliste subit donc

un déport de la demande d'hébergement et accueille une part non négligeable des demandeurs d'asile et des Bénéficiaires de la Protection Internationale (BPI). Fautes de places suffisantes en Centre Provisoire d'hébergement (CPH), 3600 BPI sont hébergés dans le dispositif généraliste. Il faut tout de même souligner qu'un cloisonnement entre le DNA et l'hébergement généraliste n'est pas souhaitable. Parce qu'il est inconditionnel, l'hébergement généraliste est un filet de sécurité indispensable pour les demandeurs d'asile déboutés ou privés de CMA.

2. Le dispositif d'AHI s'est vu renforcé ces dernières années mais reste sous-dimensionné par rapport aux besoins

Les facteurs cités précédemment entraînent une hausse du phénomène de sans-abrisme et l'augmentation des besoins d'hébergement. C'est d'ailleurs un constat partagé par l'ensemble des acteurs de terrain. Il est pourtant difficile d'en mesurer l'ampleur exacte.

L'enquête INSEE de 2012 évoquait 28 800 adultes francophones sans domicile dans l'agglomération parisienne, un chiffre en hausse de 84% par rapport au recensement de 2001. Plus récemment, les initiatives de comptage comme la « Nuit de la Solidarité » à Paris ont permis de dénombrer 3 622 personnes sans abri le nuit du 7 février 2019, chiffre auquel il faut ajouter les 24 400 personnes accueillies en centres d'hébergement ou en hôtel-115 le même soir.

Les pouvoirs publics ont répondu à cette hausse du sans-abrisme par une augmentation continue des moyens attribués à l'hébergement d'urgence. A l'échelle nationale, les crédits pour l'hébergement d'urgence sont passés de 289 millions en 2010 à 820 millions en 2017. Cet effort financier s'est traduit par une très forte augmentation du nombre de places en CHU et à l'hôtel sur la même période. De 2010 à 2017, le nombre de places en CHU est passé

de 18 593 à 45 940. Sur la même période, le nombre de places à l'hôtel est passé de 13 948 à 45 139.

Une priorité a clairement été donnée à l'hébergement d'urgence car, dans le même temps, le nombre de places en CHRS a augmenté de manière beaucoup plus modeste. De 39 525 en 2010, le nombre de places en CHRS est passé à 44 691 en 2017.

Le parc francilien d'hébergement : En 2018, le territoire francilien comportait 14 800 places CHU, 10 300 places CHRS et 39 200 places hôtel-115 pour un total de 64 300 places d'hébergement dit « généraliste ». La région Ile-de-France concentre ainsi 45,6% des crédits alloués au programme 177 (« Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »). En prenant en compte les places d'hébergement du DNA et des Conseils Départementaux, l'ensemble du parc francilien d'hébergement (hors période hivernale) comporte 105 000 places.

Le dispositif d'hébergement est victime de ce que de nombreux acteurs institutionnels ou de terrain qualifient de « **pilotage à vue** ». Le premier signe de la faiblesse de ce pilotage est la sous-budgétisation chronique du programme 177. Entre 2014 et 2018, l'écart entre les crédits ouverts par la Loi de Finance et les crédits réellement consommés au cours de l'année oscillé entre 153 et 238 millions.

La saisonnalité des places d'hébergement, qualifiée de « **gestion au thermomètre** », est également un travers fortement critiqué par les acteurs. Chaque année, un plan hivernal prévoit l'ouverture de places en centre d'hébergement et des nuitées hôtelières supplémentaires. En théorie, le plan hivernal court du 1er novembre au 31 mars. En pratique, la fermeture des places hivernales peut s'échelonner jusqu'au mois de juillet et une partie d'entre elles sont pérennisées chaque année. En 2018, sur 6 000 places ouvertes en Ile-de-France dans le cadre du dispositif hivernal, 2 200 ont été pérennisées. Le dispositif hivernal est complété par un plan « grand froid » (déclenché en fonction des alertes météo). En Ile-de-France, au plus fort de la mobilisation du dispositif hivernal 2018-2019, 7 524 places ont complété le dispositif d'hébergement pérenne.

La saisonnalité des places d'hébergement pose plusieurs problèmes : bien que les services de l'Etat sollicitent en amont le secteur afin d'apprécier les places mobilisables pour la période hivernale, le

manque d'anticipation dans l'ouverture des places hivernales se traduit trop souvent par un hébergement de qualité moindre pour un coût relativement élevé ; les annonces de pérennisation de places insuffisantes et tardives provoquent des remises à la rue de personnes. La continuité de l'hébergement est aussi mise à mal par la difficulté pour les associations de réaliser des évaluations sociales dans les structures d'hébergement temporaire, alors que c'est une condition pour orienter les personnes et réussir la transition à la fin de la trêve hivernale.

La forte croissance du dispositif d'hébergement ces dernières années n'empêche pas qu'une contrainte budgétaire significative s'est exercée sur les acteurs. Un plan de réduction du recours aux nuitées hôtelières a été mis en œuvre dès 2015. Il a notamment comme conséquence la mise en place d'un mécanisme de limitation de la hausse du nombre de nuitées. Hors période hivernale, chaque SIAO régule un nombre limité de nuitées défini par les services de l'Etat. Les CHRS subissent également un plan d'économie conséquent. Sur la base d'une Etude Nationale de Coût (ENC), des tarifs plafonds ont été mis en place. Ils sont la justification d'un plan d'économie qui s'applique aux CHRS, d'un montant de 57 millions sur 4 ans dont 20 millions dès l'année 2018.

3. Le « **logement d'abord** » est toujours dans l'attente d'une politique volontariste

Le gouvernement a engagé un plan quinquennal (2018-2023) « Pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ». Selon les services de l'Etat « *Il s'agit de passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes* » (Document DIHAL).

En Ile-de-France, le plan pour le logement d'abord se traduit par des objectifs de développement des pensions de famille et des dispositifs d'intermédiation locative. Le département de Seine-Saint-Denis a également été retenu dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée du logement d'abord.

A l'aune des besoins, la majorité des acteurs que nous avons rencontré soulignent la faiblesse des ambitions du plan gouvernemental à l'échelle francilienne. En mai 2017, la DRIHL visait pour la fin de l'année 2018 la création de 1682 places supplémentaires en pension de famille et 672 supplémentaires en Solibail.

En outre, la Fédération s'interroge sur la pertinence de considérer le dispositif Solibail comme relevant du Logement d'Abord. En effet, ce dispositif, adapté et nécessaire à notre territoire, est un dispositif d'hé-

bergement non pérenne.

En ce qui concerne l'appel à manifestation d'intérêt, il dispose d'un budget de 8 millions d'euros à l'échelle nationale.

Il faut également rappeler que dans l'état actuel de la législation, le plan pour le logement d'abord exclut les personnes en situation administrative incomplète car elles ne satisfont pas aux conditions d'accès au logement social.

4. La saturation du 115 ne permet pas d'assurer la mise à l'abri de toutes les personnes vulnérables

Les personnes en détresse ont plusieurs moyens de rentrer en contact avec le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) : accueils de jour, maraudes et autres dispositifs « d'aller vers », services sociaux généralistes... La plateforme téléphonique « 115 » des SIAO est le dispositif réservé à l'urgence. Elle est un indicateur de la saturation du système et de l'impossibilité pratique de faire respecter l'inconditionnalité de l'accueil.

Comme l'ensemble du secteur, les « 115 » subissent une double contrainte : d'un côté, l'augmentation des besoins de mise à l'abri et de l'autre, des moyens limités pour y répondre. Le niveau de contrainte est variable d'un département à l'autre. Paris et la petite couronne subissent une pression plus forte que les autres départements. Pour autant, la saturation est générale et concerne toutes les étapes du dispositif : de l'écoute téléphonique à l'attribution des places disponibles.

L'étude des rapports d'activité des SIAO franciliens de 2017 et 2018 permet de citer quelques chiffres qui doivent être pris avec précaution, notamment du fait de l'absence de référentiel commun entre les SIAO. Le nombre annuel d'appels à destination des « 115 » varie de 77 000 dans le département des Yvelines à 2 153 000 pour Paris. Le taux de décrochage

des appels est d'autant plus bas que le « 115 » est fortement sollicité (8% en Seine-Saint-Denis, 16% dans les Hauts-de-Seine, 40% en Seine-et-Marne). Le temps d'attente est également lié au niveau de sollicitation (32 minutes en Seine-Saint-Denis, 26 minutes dans le Val-de-Marne, 4 min en Seine-et-Marne). Ces temps d'attente sont évidemment un premier obstacle à l'inconditionnalité. Les personnes doivent mobiliser des ressources importantes pour réussir à joindre les « 115 » les plus saturés, qu'elles soient matérielles (un téléphone branché ou avec une batterie suffisante, temps disponible) ou morales (patience et motivation).

Pour l'ensemble des « 115 », le nombre de places disponibles chaque jour pour la mise à l'abri (hôtels ou centre d'hébergement d'urgence) est sous-dimensionné par rapport aux demandes reçues, entraînant des Demandes Non Pourvues (DNP) systématiques. Les deux départements les plus pourvoyeurs de nuitées de mise à l'abri sont Paris et la Seine-Saint-Denis avec respectivement 5 524 000 et 3 075 000 nuitées par an. Ce qui n'empêche pas un niveau élevé de DNP : 133 000 pour Paris et 59 200 pour la Seine-Saint-Denis.

En outre, ne sont jamais comptabilisées dans les DNP les personnes qui n'appellent plus le 115 car ce dernier, en dehors des périodes hivernales, n'a pas de solution de mise à l'abri à leur proposer.

Si le problème paraît plus flagrant dans les départements avec une demande forte, la pénurie est généralisée à l'ensemble du territoire francilien. Le « 115 » de l'Essonne régule environ 10 fois moins de nuitées que le « 115 » de Paris. Pourtant, depuis avril 2018 et une baisse du plafond de nuitées décidée par la DDCS (de 2 000 à 1 700 par jour 1) le 115 est confronté à des DNP régulières pour les personnes isolées.

Les seules exceptions sont les périodes du plan « grand froid » dans le dispositif hivernal. Il permet d'ouvrir suffisamment de places temporaires pour rapprocher l'offre du niveau de la demande. Le revers de la médaille étant une baisse de la qualité de la prise en charge et des remises à la rue lors de la « décrue » du dispositif hivernal (c'est-à-dire la fermeture des places non-pérennisées). Des remises à la rue ont lieu chaque année. Par exemple, dans un communiqué du 2 avril 2019, Interlogement 93 indiquait que *« faute d'anticipation suffisante, ce sont 52 personnes qui ont regagné la rue au cours des derniers jours dans le mépris total du principe de continuité de la prise en charge »*.

Qu'est-ce qu'une Demande Non Pourvue ? Les DNP sont un sujet de débat à la fois politique et technique. On se souvient qu'en Janvier 2018, le Ministre du Logement avait provoqué de vives réactions chez les professionnels de l'hébergement en annonçant seulement « une cinquantaine » d'hommes isolés à la rue en Ile-de-France. Ce chiffre, bien sûr largement sous-estimé, illustre les débats autour de la notion de DNP. Deux problèmes se posent. D'abord parce ce qu'une DNP ne peut être comptabilisée que si la personne a pu joindre le « 115 » pour formuler une demande d'hébergement. Les DNP ne prennent donc en compte que les besoins exprimés et tirent un trait sur toute la problématique du non-recours aux droits. Ensuite parce

que la définition d'une DNP peut varier selon les SIAO. Certains « 115 » n'enregistrent pas de DNP à partir du moment où les personnes sont orientées dans des haltes de nuits. Ces dispositifs n'assurent pourtant pas une qualité de prise en charge minimum pour être considérés comme un hébergement. Les personnes sont remises à la rue chaque matin, le nombre de lits ne correspond pas au nombre de personnes et plus généralement le dispositif est seulement pensé pour permettre de « récupérer ». C'est d'ailleurs un détournement de la vocation initiale du dispositif que d'y orienter des personnes en demande d'hébergement faute d'autres places disponibles. A l'origine, les haltes de nuit ont été pensées comme des structures « à haut seuil de tolérance » pour accueillir de grand exclus ne répondant pas aux critères de l'hébergement d'urgence. Tout cela illustre les limites des statistiques de DNP et la nécessité de les relativiser. Une baisse ou une absence de DNP ne signifie pas qu'il n'y a moins ou pas du tout de personnes sans abri sur un territoire.

Les « 115 » mettent en place une procédure pour orienter les publics et prioriser les demandes d'hébergement. Si une grande partie de cette procédure est commune, il existe des différences de pratique d'un SIAO à l'autre. Dans les paragraphes suivants **nous interrogerons ces pratiques pour identifier dans quelle mesure la régulation peut produire une discrimination systémique, c'est-à-dire une sélection « de fait » qui repose sur d'autres critères que la vulnérabilité des personnes.**

L'ancrage territorial des appelants

Le premier filtre mis en place par les « 115 » est celui de l'ancrage territorial. Les appels téléphoniques sont géolocalisés et orientés vers la plateforme « 115 » du département concerné. Les écoutes interrogent les personnes pour déterminer, sous le prisme de l'ancrage, quel SIAO a la responsabilité de recevoir leur demande. Les critères d'ancrage sont multiples : domiciliation, scolarisation des enfants, emploi et, plus généralement, le rapport aux institutions (soins médicaux, accompagnement social, inscription à Pôle Emploi, démarche en préfecture, CAF...). S'il le juge nécessaire, l'écouteur peut réorienter l'appel vers le « 115 » correspondant à l'ancrage de la personne. En théorie, cette méthode de répartition vise à assurer une prise en charge adaptée aux besoins de la personne et à fixer des critères objectifs pour répartir la demande entre les « 115 ». En pratique, le filtre des critères d'ancrage peut remettre en cause l'inconditionnalité dans au moins trois configurations. D'abord, quand les personnes n'ont aucun ancrage, parce qu'elles sont arrivées récemment sur un territoire ou qu'elles ne disposent pas de preuve de leur présence sur le territoire. Dans les départements les plus sous tension, ces personnes ne sont pas prises en charge et sont invitées à rappeler quand elles auront réalisé des démarches prouvant un ancrage. Ensuite, **quand l'interprétation des critères d'ancrage ne permet pas de prendre en compte la situation particulière d'une personne.** Il est courant que les situations humaines ne correspondent pas à ces critères administratifs. Si les écouteurs du « 115 » tentent bien évidemment de prendre en compte ces particularités, ils doivent parfois eux-mêmes batailler avec les critères d'ancrage. Ils sont parfois convaincus de l'ancrage de la personne dans le département mais ne parviennent pas à trouver le critère administratif qui permettra de le prouver. **Enfin, quand les 115 ont des interprétations différentes des critères d'ancrage et se renvoient la responsabilité entre eux.** Certes, il existe une conférence régionale des SIAO qui doit permettre d'harmoniser les critères d'ancrage mais il n'existe pas d'instance pour arbitrer individuellement les conflits sur l'ancrage ter-

ritoriale. Dans un contexte de forte pression, il est difficile d'imaginer qu'une application stricte des critères d'ancrage ne soit pas aussi un moyen pour certains départements de détourner la demande. Il est apparu clairement lors de nos entretiens que les départements les plus « stricts » quant aux critères d'ancrage étaient généralement les plus sollicités.

La définition du danger de rue avéré

Un deuxième filtre consiste à déterminer la légitimité de la demande de mise à l'abri. La condition de prise en compte de la demande est celle d'une situation de rue avérée ou d'une menace pour l'intégrité de la personne. Cela implique les femmes victimes de violence à leur domicile mais ne prend pas en compte, par exemple, les personnes menacées d'expulsion. Il s'agit également de vérifier que la personne **ne dispose pas des ressources financières ou d'un réseau personnel** pour assurer par elle-même son hébergement. Si ce questionnement est systématique, il s'applique différemment selon les 115. Certains demandent de réitérer l'appel dans la soirée après avoir effectué un travail de mobilisation du réseau personnel pour que la demande d'hébergement soit prise en compte. Si l'objectif affiché est de s'assurer que la personne mobilise l'ensemble de ses ressources, le résultat peut aussi être une dissuasion. Des personnes vulnérables sont susceptibles de ne pas rappeler en soirée, vue la difficulté de joindre le « 115 » et d'autant plus sans certitude d'obtenir un hébergement. Une autre pratique interroge. Il s'agit d'envoyer une maraude à la rencontre de l'appelant, là aussi en soirée, pour constater sa présence en rue et valider la demande d'hébergement. Cette étape de vérification peut aussi avoir un effet de dissuasion.

La mise en œuvre d'une priorisation

Pour l'ensemble des 115, la pénurie impose la mise en œuvre d'une priorisation des demandes. Il n'existe pas de priorités fixées officiellement par l'Etat. Il existe des priorités « de fait », liées à des dispositifs spécifiques (femme en périnatalité et femmes victimes de violence).

Il existe aussi des priorités « suggérées » par les services de l'Etat sans que cela soit formalisé (les services de l'Etat définissent tous une priorité « non-écrite » pour les familles). A noter que le SIAO 93 a fait le choix de conserver certaines places de mise à l'abri à l'hôtel pour les isolés vulnérables, une décision à laquelle les services de l'Etat ne sont pas opposés formellement. Pour le reste, les SIAO doivent produire eux-mêmes des critères et rangs de priorité reposant sur la vulnérabilité des personnes. La répétition des appels et donc des demandes d'hébergement est également un critère pris en compte. La plupart des SIAO recommandent d'ailleurs aux personnes en DNP de réitérer leur appel chaque jour pour ouvrir la possibilité d'une prise en charge.

Pour se rendre compte du niveau de tension, citons quelques exemples (hors période hivernale) : dans le 93, une femme seule avec un enfant de quelques années sans autre critère de vulnérabilité, n'aura probablement pas de places d'hébergement lors de ses premiers appels. A Paris, sur 300 à 350 places régulées chaque jour par le « 115 », environ 250 sont des places à la nuit, avec remise à la rue le lendemain matin, dans des dortoirs collectifs pour hommes isolés. Il s'agit notamment du centre d'hébergement La Boulangerie, dont les places sont attribuées chaque jour à partir de 6h27 du matin et généralement distribuées dans l'heure.

Les injonctions des services de l'Etat

L'intervention de l'Etat se fait à travers les réquisitions qui correspondent aux obligations légales (évacuation de campement, référé-liberté, DAHO) et parfois à des décisions discrétionnaires du préfet (demande d'hébergement d'une famille en dehors des critères de priorisation du SIAO) qui peuvent questionner quant à leur légitimité.

La continuité de l'hébergement

Les « 115 » ont des politiques différentes quant à la continuité de la mise à l'abri à l'hôtel. Tous subissent la contrainte de places en hôtel disconti-

nues mais ne le gèrent pas de la même façon. **Pour certains SIAO, la priorité est la continuité dès la première prise en charge** : les ménages sont par principe placés au « rang 0 » (prioritaires des prioritaires) si leur hébergement prend fin. Si malgré cela la continuité n'est pas assurée, ces ménages restent prioritaires les jours suivants et leur demande de (re)mise à l'abri est répétée jusqu'à retrouver une place, sans qu'ils aient eux-mêmes à solliciter le 115. **D'autres « 115 » font le choix de gérer un quota de places avec mise à l'abri à la nuit**, qui sont la première étape obligée avant éventuellement de passer dans le quota de place de stabilisation pour une prise en charge à plus long terme. Dans ce cas, c'est l'écouteur et le coordinateur qui prennent la décision du passage de l'un à l'autre.

Une explication du dispositif de réservation hôtelière est nécessaire pour comprendre les contraintes qui pèsent sur les « 115 ». Les SIAO de Paris, de Seine-Saint Denis et de Seine et Marne ont délégué leurs réservations hôtelières au Pôle Hébergement et réservation Hôtelière (PHRH) géré actuellement par le Samu Social. Les SIAO des autres départements franciliens qui gèrent pour l'instant en direct leur réservation hôtelière vont progressivement basculer dans le PHRH qui sera porté par un GCSMS.

Le PHRH a un contrat avec 365 hôtels ce qui lui permet d'accueillir environ 12 000 ménages et 35 000 personnes (source : entretien). Il a atteint les limites du parc hôtelier francilien. Il faut ajouter à cela la réticence des municipalités à voir un hôtel de leur territoire se transformer en hôtel social (cela implique, entre autre, la scolarisation des enfants par la commune et éventuellement la prise en charge des familles par les services sociaux), défavorable à des conséquences sur la qualité de l'hébergement. L'ensemble de ces facteurs rendent difficile la signature de nouveaux partenariats et installe un rapport de force défavorable entre les hôteliers et le PHRH.

Malgré les nombreux outils de contrôle qualité développés par les équipes du PHRH, ce rapport de force défavorable a des conséquences sur la qualité de l'hébergement. Les contraintes existent aussi pour la continuité de l'hébergement. Les hôteliers peuvent basculer d'une activité commerciale classique à une activité sociale, proposant donc des chambres pour une durée limitée. Il arrive aussi que les hôtels ferment après avis de la commission de sécurité qui est une compétence de la commune. Ces contraintes peuvent provoquer des fins de prise en charge de ménages à l'hôtel et le PHRH doit

donc s'en accommoder lorsqu'il assure la réservation pour un SIAO.

A noter qu'une part très importante des nuitées hôtelières sont « extraterritoriales » c'est-à-dire que l'hôtel n'est pas situé dans le département du SIAO qui a orienté le ménage. Par exemple, dans le Val d'Oise, 80% des nuitées hôtelières du département sont réservées par le PHRH pour le compte des « 115 » de Paris, Seine-Saint Denis et Seine-et-Marne. Cette extra-territorialité a des conséquences sur les suivis sociaux des personnes accueillies.a

5. La saturation des dispositifs conjuguée à des dispositifs de veille sociale insuffisamment dotés produit un non recours aux droits massif et difficilement mesurable

L'organisation du système, produite en grande partie par la gestion de la pénurie, pose une question : permet-il une priorisation en fonction de la vulnérabilité ou provoque-t-il aussi une discrimination dans l'accès à l'hébergement ? Discrimination qui peut reposer sur deux variables. D'abord par des critères de sélection des acteurs qui ne sont pas en lien avec la vulnérabilité et les besoins des personnes. Ensuite par la multiplication d'obstacles, volontaires ou non, qui nécessitent de la part des personnes la mobilisation de ressources (temps, motivation, maîtrise de la langue, compétences relationnelles...) pour accéder à l'hébergement.

L'évaluation du non-recours au droit

Si les acteurs divergent sur l'analyse des conséquences de leurs pratiques, ils sont tous convaincus de l'ampleur très importante du non-recours aux droits. L'ampleur de ce non-recours, tout comme les besoins réels d'hébergement d'urgence, sont impossibles à estimer de façon précise. Il est en revanche possible de constater que la demande est largement supérieure à l'offre (saturation du dispositif), qu'elle est en augmentation ces dernières an-

nées (augmentation tant du nombre des appels que du nombre de nuitées) et que certaines catégories de publics renoncent quasi systématiquement à solliciter le « 115 » parce que le système de priorisation les exclut quasi de facto (hommes isolés, jeunes...) Les méthodes de comptage du type de la « Nuit de la Solidarité » à Paris permettent d'estimer l'ampleur du non-recours partiellement et à une échelle locale. Parmi les 3 641 personnes sans abri croisées dans les rues de Paris dans la nuit du 7 au 8 février 2019, les deux-tiers n'ont jamais eu recours au « 115 » du fait de la saturation du dispositif comme des « mauvaises expériences » liées aux conditions d'hébergement. Dans le cadre de l'OFPRUH, la FAS IdF, les SIAO franciliens et la DRIHL ont entamé une réflexion quant aux moyens de recensement et de qualification des personnes sans abri.

Ces chiffres suffisent à convaincre de la nécessité de développer toutes les formes « d'aller-vers », reconnues par les acteurs comme un moyen d'aller à la rencontre des publics vulnérables et de limiter le caractère sélectif du processus d'accès à l'hébergement d'urgence

Un accompagnement social parcellaire

La deuxième problématique centrale dans l'accès au droit concerne l'accompagnement social des ménages à l'hôtel. Elle est la condition d'une évaluation sociale et d'une demande d'orientation au SIAO-Insertion, donc de l'accès à l'hébergement ou directement au logement.

L'accompagnement social des familles à l'hôtel est pris en charge par quatre catégories d'acteurs. D'abord, les services sociaux généralistes des départements ou des municipalités vers qui les familles sont orientées une fois stabilisées à l'hôtel (sauf en cas d'extra-territorialité). Ensuite, le Pôle régional d'accompagnement social des familles à l'hôtel, géré par la Croix Rouge, en charge de l'accompagnement social des familles en « extraterritorialité ». Aussi, les équipes de travailleurs sociaux éventuellement mises en place par les SIAO, qui ont la charge de faire le lien avec les services sociaux généralistes et d'assurer le suivi des familles en grande difficulté et/ou en situation administrative incomplète. Enfin, à travers le dispositif des hôtels SAS, c'est-à-dire des hôtels avec accompagnement social renforcé qui sont une première étape avant d'orienter vers les hôtels sociaux classiques ou une autre solution d'hébergement/logement.

La première difficulté de ce système réside dans le sous dimensionnement du dispositif par rapport aux moyens qui ne permet pas d'assurer pour toutes les familles un accompagnement. Lors des entretiens, un SIAO de « grande couronne » a indiqué que les équipes étaient parfois dans l'impossibilité d'orienter vers des places en centre d'hébergement

disponibles faute d'évaluation sociale alors que plusieurs centaines de familles sont en attente à l'hôtel. La deuxième difficulté réside dans la multiplicité des acteurs et les frontières de prise en charge. Selon les départements, les services sociaux généralistes sont plus ou moins enclins à prendre en charge certains publics. Un rapport de force se joue parfois entre l'Etat et le Département et ce sont les personnes vulnérables qui en font les frais. In fine, des familles doivent solliciter elles-mêmes un accompagnement social généraliste, avec toutes les difficultés que cela comporte, créant là aussi une sélection « méritocratique » bien éloignée de la priorité au public vulnérable.

Le projet de « départementalisation »

A noter que dans le cadre du CRHH, le Préfet de région a annoncé une réforme de l'accompagnement social à l'hôtel. Il s'agit d'un projet de « départementalisation » qui vise à ancrer les familles dans le département de l'hôtel où elles logent, plutôt que dans le département du SIAO qui les a orientées. Exception faite des ménages qui justifient d'un ancrage particulier dans le territoire d'origine (scolarisation, hospitalisation...), cette « départementalisation » permettrait d'éviter des conflits de prise en charge et d'éloignement des familles avec les institutions dont elles dépendent. Cette départementalisation nécessite la mise en place d'opérateurs départementaux en charge de l'accompagnement social des ménages à l'hôtel dans chaque territoire. La proximité et la connaissance du tissu associatif local pourra être une force de ces opérateurs départementaux. Aucun calendrier de réforme n'est pour l'instant annoncé.

6. Un manque de lisibilité du dispositif d'hébergement qui questionne la cohérence des politiques publiques

Les dénominations courantes des structures d'hébergement permettent difficilement de comprendre leur rôle précis dans le dispositif d'AHl. En pre-

mier lieu parce qu'il existe de forte variation entre départements.

Les dénominations courantes des structures d'hébergement ou de mise à l'abri : Centre d'hébergement d'Urgence (CHU), Centre d'Hébergement de Stabilisation (CHS), Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), Hôtels sociaux / hôtels-115.

Ces dénominations recouvrent une différence de statut légaux et de mode de financement : établissement social ou médico-social soumis à autorisation (CHRS, financement par DGF), établissement soumis à déclaration (CHU, CHS, financés par subvention), conventions (Hôtels sociaux / hôtels-115).

Il faut bien comprendre que la dénomination et le mode de financement des places correspond rarement à leur rôle réel dans l'AHI. En théorie, il existe une continuité entre l'hôtel-115 et le CHRS. Le premier correspondant à un financement faible, un accompagnement social limité ou inexistant et un objectif de mise à l'abri urgente. Le second correspondant à un financement plus élevé, un accompagnement social important et un objectif d'insertion. Ces dernières décennies, la croissance du parc d'hébergement s'est faite par le développement de place d'urgence financées sous subvention et gérées par des associations gérant déjà des places en CHRS. Il existe des configurations où une association dispose de places avec une même qualité d'accueil et un même type d'accompagnement, certaines places étant financées par subvention (donc qualifiées de CHU ou CHS) et d'autre par DGF (donc des places CHRS, dont le financement est généralement supérieur). Dans cette configuration, l'association organisait une péréquation qui lui permettait d'offrir la même qualité d'accueil et de prise en charge à l'ensemble de ses places.

Le PARSA¹ a permis la création de nombreuses places d'hébergement sous subvention, les plus récentes d'entre elles sont davantage situées dans le diffus. Si nous les comparons à des places de CHRS « historiques » encore en collectif, dans ce cas, la qualité du bâti peut être considérée comme plus favorable en CHU ou CHS qu'en CHRS.

Cette organisation complexifie la lisibilité et interroge la cohérence des politiques publiques. En effet, et nous y reviendrons, les consignes des services de l'Etat sur l'inconditionnalité reposent parfois sur une dichotomie urgence/insertion. Mais qu'est-ce que cela signifie réellement au vu de la description précédente ?

Le deuxième facteur qui perturbe la lisibilité et la cohérence du système est le phénomène de congestion. La mise en œuvre du logement d'abord restant très théorique, la difficulté d'accès au logement a pour effet de bloquer le système en escalier. L'augmentation des durées de séjour transforme le rôle des structures.

C'est par exemple le cas des hôtels SAS, initialement pensés comme étape d'évaluation sociale mais qui accueillent des familles plusieurs mois. C'est aussi et surtout le cas des hôtels-115 classiques qui accueillent des famille plusieurs années. Enfin, les centres d'hébergement d'urgence n'ont plus grand-chose à voir avec le caractère temporaire qu'indique leur nom. Dans bon nombre de départements, ils représentent une filière d'hébergement sur le long terme complémentaire à celle des CHRS.

7. Les contraintes de gestion amènent une sélection des publics accueillis

Les contraintes de gestion qui pèsent sur les structures d'hébergement sont de deux ordres : les objectifs et indicateurs définis par les services de l'Etat ; la pression budgétaire qui s'accroît sur les associations.

En ce qui concerne les indicateurs et objectifs fixés par les services de l'Etat, la question principale est celle du taux de fluidité, c'est-à-dire la capacité des structures à assurer la sortie des personnes hébergées vers des solutions adaptées et en particulier le logement. Il s'agit évidemment d'un objectif louable, qui traduit la réussite de la personne et de son accompagnement social. La fluidité répond également à la problématique de congestion du système dont nous avons décrit plus haut les effets délétères. Pour autant, ce principe d'indicateurs chiffrés a des effets contreproductifs. D'abord parce que, comme tous les indicateurs quantitatifs, ils excluent une grande partie des actions non chiffrables réalisées par les associations et qui sont pourtant nécessaires à l'accompagnement des publics (par exemple l'accompagnement à la parentalité). Ensuite, et c'est là que le sujet de l'inconditionnalité est pointé, par ce qu'ils peuvent avoir des effets induits sur les opérateurs. En ce qui concerne les associations gestionnaires, la pression sur le taux de fluidité peut se traduire par une réticence à accueillir dans les structures des publics éloignés de l'insertion, pour des raisons administratives (régularité du séjour) ou pour leurs difficultés médicales et/ou sociales.

En ce qui concerne les contraintes budgétaires, la question est leur impact sur l'accompagnement des personnes et indirectement l'inconditionnalité de l'accueil. En effet, face aux économies budgétaires qui leur sont demandées, les associations ont des marges de manœuvres limitées quant aux économies d'échelle et quasi nulles quant aux coûts liés au bâti (loyer, fluides...) La masse salariale est donc la variable d'ajustement. Qu'il s'agisse du personnel

de sécurité ou des travailleurs sociaux, une baisse du taux d'encadrement se traduira par une réticence plus forte à accueillir des profils considérés comme susceptibles de provoquer des troubles ou nécessitant un accompagnement spécialisé. Les équipes seront plus sensibles à « l'équilibre de leur structure » c'est-à-dire au cumul des difficultés sanitaires et sociales du public accueilli. Là aussi, la conséquence est une sélectivité accrue à l'entrée dans la structure.

Toujours concernant les contraintes budgétaires, un autre facteur est celui de la participation financière des personnes hébergées. Les services de l'Etat peuvent fixer des objectifs de participation aux associations gestionnaires qui sont qualifiées de recettes en atténuation, c'est-à-dire déduites de leur financement. Tenir ces objectifs peut avoir comme conséquence de limiter le nombre de personnes dont les droits ne sont pas ouverts et dont la participation financière est impossible. Cette question de la participation financière ne se limite pas aux CHRS, elle concerne également l'hébergement d'urgence où elle pose également question quant à l'inconditionnalité de l'accueil.

Enfin, il a été évoqué lors de nos entretiens les dépenses budgétaires que nécessitent les personnes dont les droits ne sont pas ouverts et qui ne peuvent subvenir à leurs besoins. Il s'agit de l'alimentation et des produits d'hygiène que les établissements doivent prendre en charge (quand ils ne parviennent pas à le faire prendre en charge par une association tiers). Pour autant, ces dépenses additionnelles peuvent être relativisées au regard du budget global d'un centre d'hébergement.

8. Une variété de projets associatifs et différentes conceptions du travail social dont certaines mettent à mal l'inconditionnalité de l'accueil

Le projet associatif de la structure, et derrière la vision du travail social qu'elle met en œuvre, ont un lien direct avec l'inconditionnalité de l'accueil.

Pour certaines associations gestionnaires de structures d'hébergement, l'accompagnement social vise des personnes relativement proches de l'insertion, c'est-à-dire non seulement en situation régulière mais avec une certaine autonomie et parfois même déjà un emploi. Ce type de projet associatif, souvent hérité de l'histoire de l'association, interroge : si les CHRS n'accueillent pas les personnes éloignées de l'insertion, qui le fera ?

A l'inverse, d'autres associations mettent en œuvre un projet avec un accompagnement social très fort qui vise les personnes très éloignées de l'insertion. Sur un territoire, ces structures contribuent de façon importante à l'inconditionnalité de l'accueil. Se pose tout de même la question de l'adaptabilité de l'accompagnement social. Les besoins d'accompagnement peuvent être très différents selon les personnes et varier dans le temps. Lors de l'entretien de pré-admission et au cours du séjour, si l'accompagnement social ne s'adapte pas aux besoins de la personnes le risque est de provoquer un conflit qui peut se traduire par un refus d'admission ou une fin de prise en charge.

Entre ces deux types de projets associatifs, il est parfois difficile pour les personnes de rentrer dans la bonne case. Pas assez autonome pour les uns, trop pour les autres, on constate que la rigidité des projets d'accompagnement rend d'autant plus difficile l'orientation des personnes. Si bien sûr il faut penser la variété des structures et des projets sur un même territoire (de ce point de vu le pilotage de l'Etat est clairement défaillant) reste qu'une capacité

d'adaptation des structures elles-mêmes est indispensable pour faciliter des orientations qui, par définition, doivent répondre aux besoins des personnes et non aux projets des structures.

Enfin, nous avons rencontré des associations dont la vision du travail social, tournée vers un très fort contrôle des personnes, nous interroge. Dans ce cas, les droits des personnes sont relativisés (voire niés) et elles sont fortement culpabilisées sur leur situation. Si cette forme du travail social pose question en terme de droit des personnes, elle a aussi un impact sur l'inconditionnalité de l'accueil. Si la prise en charge par un structure d'hébergement est vécue comme une sanction, ou même une situation de maltraitance, elle écarte de fait des personnes pourtant vulnérables et ayant besoin d'un hébergement et d'un accompagnement.

Deux autres sujets touchant à l'accompagnement social ont été évoqués. D'abord sur la possibilité d'assurer un accompagnement pour les personnes en situation administrative incomplète. En effet, certains CHRS considèrent que l'accompagnement social n'est pas possible sans une perspective d'accès à l'emploi et donc une situation administrative régulière. Certes, les indicateurs de performances mis en place par l'Etat poussent à cette vision de l'accompagnement social, mais il est important de continuer à en défendre une vision globale. Les entretiens ont montré que l'accompagnement social était tout à fait possible et pouvait se tourner vers d'autres objectifs : la régularisation bien sûr mais aussi la parentalité, l'accès aux soins, la langue ou d'autres projets des personnes.

Ensuite sur la maîtrise de la langue française. Cette question peut toucher des publics dont le statut est très différent (demandeur d'asile, BPI, situation administrative incomplète ou régulière...) mais pose parfois problème aux travailleurs sociaux. Sans langue commune, la difficulté de l'échange questionne évidemment la façon de mener l'accompagnement social. Nous avons pourtant pu constater lors de nos entretiens qu'un accompagnement social peut tout à fait s'adapter en mobilisant les ressources disponibles (sollicitation des membres de l'équipe maîtrisant la langue étrangère, documents écrits traduits en langue étrangère, logiciel de traduction en ligne, traducteur professionnel...) L'implication de la personne permet également d'améliorer sa maîtrise de la langue française. Au-delà de la façon d'organiser l'accompagnement, se pose une question de fond : si ce ne sont pas les CHRS qui accueillent ce public, qui le fera ?

Dans l'ensemble des visions du travail social qui nous ont été présentées lors des entretiens, une nous paraît favorable à l'inconditionnalité de l'accueil. Il s'agit de l'approche « rétablissement ». Fortement tournée sur le développement du pouvoir d'agir des personnes et leurs souhaits, elle repose sur plusieurs piliers : la mobilisation du collectif dans la vie de l'établissement ; l'inscription des personnes dans le quartier ou elles sont hébergées ; la personne, ses ressources et sa motivation sont placées au centre de l'accompagnement social ; le projet est co-construit avec la personne et une transparence

9. Le processus d'admission cristallise les problématiques de l'inconditionnalité

Toutes les problématiques liées aux contraintes de gestion et à la vision du travail social ont une incidence sur le processus d'admission des personnes. Et c'est par définition à ce moment que se joue une grande part de l'inconditionnalité de l'accueil. Différentes terminologies sont utilisées dans le secteur pour qualifier les entretiens. Par soucis de

totale de l'accompagnement est respectée. Concrètement, cette approche nous a paru un moyen de régler ou en tous cas de prendre en compte les problématiques citées précédemment.

Les entretiens ont permis d'identifier que la question des animaux de compagnie avait très peu évoluée malgré la loi ELAN du 23 novembre 2018 qui dispose que les centres d'hébergement prennent en compte « de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie ». Certains départements ne disposent d'aucune structure accueillant les animaux de compagnie et il n'est pas apparu du côté des services de l'Etat une volonté de pilotage répondant à cette carence. L'interdiction des animaux de compagnie est justifiée par les centres pour les difficultés de cohabitation en collectif. Plus étonnamment, ils sont aussi régulièrement (pour ne pas dire quasi-systématiquement) interdits dans les hébergements en diffus. Ces restrictions difficilement compréhensibles ont pourtant un lien direct avec l'inconditionnalité puisque l'attachement de certaines personnes à leurs animaux de compagnie peut entraîner un refus d'hébergement. Lors de nos entretiens, il nous a été donné l'exemple d'une personne dépensant la majorité de ses ressources issues du RSA pour payer le chenil de son animal de compagnie parce que le CHRS (pourtant en diffus) refusait les animaux.

clarté, nous proposons ici une terminologie qui correspond à la finalité des entretiens :

- Les entretiens dont l'objectif est de **sélectionner le public** orienté par le SIAO. Nous les nommons ici « entretiens de sélection ».
- Les entretiens dont l'objectif est de **présenter la structure et son règlement de fonctionnement**

à la personne orientée par le SIAO. Ces entretiens permettent aussi aux équipes de **mieux connaître la personne**. Ils consistent en une présentation réciproque entre la structure et la personne accueillie. Nous les nommerons ici « entretiens de présentation ».

Intéressons-nous ensuite aux différentes pratiques des associations gestionnaires.

Certaines structures organisent une admission directe suite à l'orientation du SIAO. La procédure consiste uniquement en un entretien de présentation. Ces admissions directes n'empêchent pas, en parallèle, des échanges avec les SIAO pour évoquer « l'équilibre de la structure ». Il s'agit du terme générique évoquant à la fois les contraintes de gestion et les enjeux d'accompagnement social évoqués précédemment. L'enjeu pour les structures est de s'assurer que leurs contraintes seront prises en compte pour la prochaine orientation. La forme et la régularité de ces échanges varient fortement selon les relations interpersonnelles entre SIAO et associations. De bonnes relations favorisent les « efforts » d'un côté comme de l'autre (accepter une orientation « compliquée » ou préserver la structure pour la prochaine orientation).

D'autres structures pratiquent des entretiens de sélection, en fonction des critères déjà évoqués dans le rapport. Ces entretiens sélectifs ont plusieurs justifications. La principale étant que les évaluations sociales sur lesquelles s'appuient l'orientation du SIAO sont insuffisantes et nécessitent, pour la structure d'accueil, un échange approfondi avec la personne. Un autre argument souvent avancé est le besoin de s'assurer que « la structure répond aux besoins de la personne » ; il est alors nécessaire que la structure puisse s'interroger sur sa capacité à s'adapter aux besoins de personne qui lui est orientée. Les structures rappellent également qu'un entretien qui s'est conclu par un refus est aussi un moyen de compléter l'évaluation sociale, car il a permis d'identifier une incompatibilité qui, a priori, n'avait pas été signalée dans l'évaluation du SIAO.

La façon dont sont menés ces entretiens de sélection est aussi liée à la vision de l'accompagnement social. Dans certains cas, l'entretien est vu comme une occasion de « déceler » les problèmes que la personne aurait essayé de cacher jusque-là. Cette démarche peut être intrusive et même, dans certains cas, devenir maltraitante. Nous avons eu plusieurs témoignages de personnes hébergées décrivant ces entretiens et la violence qu'ils impliquent lorsqu'ils imposent à une personne de (re)livrer ses difficultés, son parcours et sa vie. Les personnes sont dans une situation de vulnérabilité importante dans ces entretiens qui déterminent si elles vont ou non bénéficier d'une place d'hébergement qu'elles sollicitent depuis parfois des années.

Une fois l'entretien de sélection organisé, la décision d'admission n'est parfois pas immédiate. Certaines structures organisent des réunions rassemblant les professionnels présents lors de l'entretien et l'ensemble de l'équipe de l'établissement pour discuter de l'admission. Parfois un entretien supplémentaire est sollicité, par exemple avec un psychologue. Nous avons pu constater que plus les cadres de discussion sur l'admission d'une personne sont nombreux, plus ils donnent l'occasion de développer un argument pour un refus.

Enfin, il faut interroger la distinction entre refus des personnes et refus des structures. Les personnes refusent avec comme principaux arguments l'ancrage (école, santé, emploi, réseaux amicaux et familiaux...), la qualité d'hébergement (présence d'une cuisine individuelle, hébergement en diffus ou collectif), la rigidité du règlement intérieur (concernant les horaires d'entrée et de sortie, l'interdiction des animaux de compagnie, ou la consommation d'alcool), la participation financière (quand le précédent hébergement de la personne ne comportait pas de participation) et l'adhésion à l'accompagnement social. En pratique, sur plusieurs de ces points, le refus d'une personne peut être le résultat d'une présentation « orientée » de la part de la structure qui vise à « dissuader ». Cette méthode est parfois utilisée par des structures pour détourner le rôle d'un

entretien de présentation et l'utiliser à des fins de sélection.

Nous avons étudié la variété des processus d'admission à l'aune du type de structure (CHRS ou non-CHRS). Si nous avons sans surprise constaté une plus forte inconditionnalité de l'accueil hors CHRS (donc CHU et CHS), ce secteur n'est pas pour autant préservé des processus d'admission sélectifs. La sélection se fait par des méthodes davantage détournée (pression sur les SIAO pour sélectionner le public en amont, détournement de la vocation des entretiens de présentation).

10. Fin de prise en charge : la continuité en question

Les fins de prise en charge interrogent le principe de continuité, prolongement de l'inconditionnalité de l'accueil. Il doit être pris sous deux angles : d'abord la question du droit des personnes ; ensuite l'adhésion des personnes à l'accompagnement social.

Avant cela, il faut citer les cas des violences physiques ou menaces sérieuses qui ne laissent que peu de marge de manœuvre aux équipes. D'un point de vue légal, le référé d'heure à heure est la procédure adaptée à ces situations.

Pour ce qui est du droit, la FAS IDF a produit un manuel des droits et obligations des personnes hébergées. La FAS IDF travaille actuellement à une nouvelle version dans un langage moins juridique et plus accessible qui a vocation à être mis à disposition des personnes hébergées. Les travaux avec les établissements dans la préparation de ce guide ont montré que les différentes formes de fin de prise en charge actuellement pratiquées pouvaient remettre en cause le droit. En effet, d'un point de vue légal un hébergement est un domicile et aucune expulsion ne peut être ordonnée sans jugement d'expulsion et concours de la force publique autorisée par le préfet. Ce rappel du droit bouscule beaucoup de pratiques dans les établissements.

In fine, il existe des variations très importantes entre établissements concernant l'admission des personnes. Toutes choses égales par ailleurs (donc parfois avec des contraintes gestionnaires identiques), certaines structures pratiquent l'inconditionnalité en supprimant les entretiens de sélections quand d'autres multiplient des entretiens qui peuvent pourtant être considérés comme intrusifs, chronophages pour les équipes, et faiblement efficaces du point de vue de l'accompagnement social (sous la pression d'une admission, il est compréhensible que les personnes cherchent davantage à convenir à leur interlocuteur qu'à se livrer sincèrement).

Vient ensuite la question de l'adhésion à l'accompagnement social. Si les entretiens que nous avons menés indiquent que les fins de prise en charge motivées par un refus de l'accompagnement sont rares, elles existent tout de même. Il convient tout d'abord de définir le refus d'accompagnement. Pour certaines équipes, des absences même courtes et le refus ponctuels d'entretien sont susceptibles d'être interprétés comme un refus de l'accompagnement social et provoquent, si ce n'est une fin de prise en charge bien souvent une situation conflictuelle avec l'équipe. Dans ce cas il faut probablement interroger l'encadrement social trop contraignant qui s'exerce sur les personnes. Dans d'autres structures la perspective d'une fin de prise en charge est un moyen, souvent de dernier recours, pour tenter de remobiliser les personnes dans un accompagnement social. Enfin, certains établissements font le choix de séparer la gestion administrative et les contrats de séjour (donc la question de la fin de prise en charge) de l'accompagnement social. La question de l'adhésion ou non à l'accompagnement n'a donc pas de conséquences sur la continuité de l'hébergement. Dans tous les cas, la fin de prise en charge se heurte à une question très pragmatique : où vont les personnes ? Un CHRS donnait l'exemple d'une personne pour qui les services de l'Etat ont décidé une fin de l'admission à l'aide sociale (décision qui

se traduit par une fin de prise en charge, rarement prise par les services de l'Etat selon les entretiens que nous avons menés). Suite à sa remise à la rue,

la personne dormait dans les buissons à proximité du centre. Constatant cela, les services de l'Etat sont revenus sur leur décision.

11. Une exclusion de certains publics conduisant à une discrimination systémique

La multiplication des contraintes citées précédemment entraîne une discrimination systémique de certains publics. Les jeunes de moins de 25 ans (ne pouvant bénéficier du RSA donc de ressources pour la participation financière), les personnes avec troubles psychologiques et/ou addictions (nécessitant des partenariats ou des compétences spécifiques relevant du médico-social), les grand exclus (nécessitant une présence humaine plus importante en terme de travailleurs sociaux et/ou de gardiens de nuit) et enfin, les personnes en situation administrative incomplète (absence de ressources et inquiétude quant à la fluidité). Nous avons pu constater lors des entretiens que la méconnaissance des problématiques liées à l'addiction amène à des situations difficiles. Une directrice nous décrivait les difficultés liées à la consommation d'alcool dans un centre à destination des grand exclus où la problématique de l'alcoolisme est importante. L'équipe de ce centre considérait comme « tolérante » l'attitude qui consiste à accepter que des personnes hébergées rentrent le soir dans un état d'ébriété avancée et fassent entrer « clandestinement » de l'alcool. C'est pourtant un règlement intérieur particulièrement sévère (et qui peut être questionné du point de vue de sa légalité et du respect des droits fondamentaux, l'alcool étant interdit y compris dans les parties privatives) qui est à l'origine de ces situations potentiellement conflictuelles. Des expériences de politique de réduction des risques et des dommages ont pourtant été expérimentées et ont fait leurs preuves dans plusieurs centres d'hébergements. Nous avons constaté des opinions tranchées sur l'incapacité de faire cohabiter certains publics ou d'accueillir certains publics en fonction de la configuration du bâti.

Ces positions interpellent d'autant plus qu'elles sont parfois contradictoires. D'aucun considérant que les grands exclus ne doivent pas fréquenter les familles quand d'autres pensent que la présence d'enfants a au contraire un effet « apaisant » sur eux. Les uns considérant que les personnes avec des troubles psychologiques sont trop isolées dans le diffus quand d'autres considèrent au contraire que leur présence en collectif concentre les tensions.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons constaté lors des entretiens que certains publics provoquent des inquiétudes importantes, parfois des préjugés et que les positions de certaines directions ou équipes étaient très arrêtées. Le cloisonnement qui peut exister entre structures, dont les pratiques sont différentes et qui pourraient s'enrichir mutuellement, nous paraît dommageable.

Le cas des personnes en situation administrative incomplète est différent, dans le sens où les contraintes financières (participation des personnes hébergées) et du taux de fluidité (capacité à accéder au logement sociales) se cumulent avec des positions de principe de la part des associations gestionnaires et des services de l'Etat. [Il paraît systématique que les personnes en situation administrative précaire ont plus de difficultés à être orientées ou admises en hébergement d'urgence ou d'insertion.] Dans certains départements, les consignes des services de l'Etat, relayées ou non par les SIAO, traduisent une dichotomie entre l'hébergement hors CHRS et l'hébergement en CHRS, ce dernier étant réservé aux personnes en situation régulière. Les personnes en situation administrative incomplète subissent une double discrimination, provoquée à la fois par les contraintes gestionnaire et les consignes politiques.

12. Une politique migratoire qui entre en contradiction avec l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de l'hébergement

Dans une certaine mesure, la politique migratoire entre en contradiction avec le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement. Plusieurs acteurs ont souligné cette « schizophrénie » de l'Etat entre l'objectif de contrôle de la régularité du séjour des étrangers d'un côté et l'objectif social et humanitaire de l'autre. Il est également clair que la pression de l'Etat sur les acteurs de l'AHJ s'est accentuée ces dernières années dans le sens d'un durcissement des politiques migratoires. Plusieurs événements en attestent.

Les circulaires « Colomb »

Les 4 et 12 décembre 2017, deux circulaires ministérielles, dites « circulaires Colomb », ont tenté d'instaurer des procédures de recensement et d'évaluation des personnes hébergées au regard de leur nationalité et de leur statut administratif. La première circulaire exigeait d'orienter les personnes de nationalité étrangère qui demandent un hébergement et un accompagnement social en fonction de leur statut administratif. La deuxième organisait l'examen des situations administratives dans les centres d'hébergement par des équipes mobiles de l'OFII et de la Préfecture. Dans les deux cas, les circulaires attribuaient au secteur de l'hébergement un rôle de tri des personnes en fonction de leur situation administrative pouvant aboutir à une procédure d'éloignement. La FAS a vivement protesté contre ces circulaires qui remettent en cause les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de l'hébergement. Elles auraient eu des conséquences sanitaires et sociale désastreuses, poussant à la clandestinité et à des formes d'habitat précaires. Les circulaires étaient également contestables du point de vue de la protection des données personnelles. La mobilisation des associations et le recours de 28 d'entre elles devant le Conseil d'Etat

a permis de vider de leur substance ces circulaires. Le Conseil d'Etat a notamment rappelé que l'intervention des équipes mobiles ne pouvaient avoir de caractère contraignant et que les circulaires n'impliquaient pas la transmission par les structures d'hébergement d'informations nominatives aux agents de l'administration.

Le changement de statut des CHUM

Une autre décision politique a remis en cause le principe de continuité de l'hébergement. A partir du 1^{er} janvier 2019, Les Centres d'Hébergement d'Urgence pour Migrants (CHUM) ont changé de statut pour devenir des Hébergements d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA) ou des Centres Provisoires d'hébergement (CPH). Ce changement de statut implique un passage de l'hébergement généraliste (programme 177) à l'hébergement dédié sur orientation de l'OFII (programmes 303 et 104) auquel ne s'applique pas le principe d'inconditionnalité du Code de l'action sociale et des familles.

Les CHUM hébergeaient en Ile-de-France près de 10 000 demandeurs d'asile, déboutés du droit d'asile ou Bénéficiaires de la Protection Internationale (BPI). Parmi ces personnes, de 2 300 à 2 500 n'étaient pas éligibles à l'hébergement en HUDA ou CPH parce que déboutées du droit d'asile ou privées de CMA. Dans un premier temps, les associations ont obtenu du préfet un moratoire jusqu'à la fin de la période hivernale (31 mars 2019) concernant les fins de prise en charge liées au passage de l'hébergement généraliste à l'hébergement dédié. Dans un second temps, le respect du principe de continuité de l'hébergement impliquait d'organiser des réorientations vers le dispositif d'hébergement généraliste. Dans cet objectif, la FAS a recommandé dès juillet 2018 la constitution de dossiers SIAO.

Pourtant, certains services de l'Etat ont attendu janvier 2019 pour fournir les codes SIAO aux CHUM et permettre la constitution des dossiers. Des services de l'Etat ont donné consignes au SIAO de ne pas prendre en compte de dossier SIAO insertion et de n'orienter les personnes sortantes de CHUM que dans le cadre du 115 une fois qu'elles étaient en situation de rue. S'ajoute à cela une difficulté pour l'ensemble des acteurs (services de l'Etat comme associations) à comprendre et anticiper les conséquences de ce changement de statut. Il en résulte que la continuité de l'hébergement n'a pas été respectée.

La FAS a également émis de vives inquiétudes quant à la continuité de l'hébergement des personnes BPI. En effet, les BPI étaient 2 780 dans les CHUM mais n'ont bénéficié que de 1500 places en CPH, produisant potentiellement une remise à la rue de 1880 personnes.

La transmission d'information SIAO/OFII

Le 4 juillet 2019, le gouvernement a produit une instruction ministérielle visant à rendre systématique la transmission d'informations entre les SIAO et l'OFII. Dans la continuité des circulaires des 4 et 12 décembre 2017 et en application de la loi Asile et immigration, le gouvernement souhaite que soit remontée par les SIAO la liste nominative des demandeurs d'asile et BPI présents dans les centres d'hébergement. Il est précisé que les équipes mobiles interviendront « à titre subsidiaire, lorsque des difficultés seront rencontrées avec les structures d'hébergement dans les transmissions d'information ».

La FAS a rappelé le refus des associations de jouer le rôle d'auxiliaire de police en faisant remonter ces informations. La mise en œuvre de cette instruction ministérielle aura pour conséquence l'augmentation du non-recours à l'hébergement des personnes à la rue par crainte de mesures coercitives prises à leur encontre. Elle aboutira à augmenter le nombre de personnes migrantes et exilées à la rue ou vivant dans des campements indignes. 30 associa-

tions dont la FAS ont contesté la circulaire devant le Conseil d'Etat.

UN PRINCIPE QUI SE JOUE AU CROISEMENT DES PROJETS ASSOCIATIFS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. Le triptyque SIAO, associations gestionnaires et services de l'Etat

La question de l'inconditionnalité de l'accueil doit être comprise dans sa complexité. D'abord, parce qu'elle ne se joue pas à l'échelle de chaque établissement, mais à l'échelle d'un territoire, et plus précisément du département, qui est l'échelle de régulation des SIAO depuis leur instauration en 2010. Ensuite, parce qu'elle est issue de l'interaction de plusieurs acteurs. Nos entretiens nous ont rapidement permis d'identifier un triptyque : SIAO, service de l'Etat et associations gestionnaires de centres d'hébergement.

Chaque décision qui touche à l'inconditionnalité implique ces trois acteurs. Une vision globale est donc indispensable pour saisir les contraintes et les responsabilités de chaque acteur.

Avancer vers davantage d'inconditionnalité de l'accueil nécessite de comprendre la complexité des interactions, proposer une mobilisation collective des acteurs et identifier les responsabilités de chacun.

2. Les services de l'Etat ont des positions ambiguës et parfois contradictoires avec le principe d'inconditionnalité

Le rôle et la responsabilité des services de l'Etat est bien évidemment centrale. D'abord parce que c'est le préfet, d'un point de vue légal, qui est responsable du respect du principe d'inconditionnalité de l'accueil en hébergement. Ensuite, parce que l'Etat est le principal financeur des associations gestionnaires et qu'il est donc décideur en dernier ressort.

La première problématique que nous avons identifiée est l'absence d'un pilotage régionale de la part de la DRIHL-siège quant à l'inconditionnalité. L'entretien que nous avons mené a montré qu'ils ne disposaient pas de visibilité et de capacité de pilotage

sur les politiques menées dans les départements. La conséquence est une application variable du principe d'inconditionnalité selon les départements. Au regard des tensions sur le territoire, la question de l'inconditionnalité ne peut pourtant pas trouver de solution hors d'une coordination régionale.

A l'échelle des départements, les DRIHL et DDCCS mènent des politiques dont la genèse n'est pas identifiable : prolongement de pratiques antérieures, orientations politiques du Préfet, conviction des équipes en place ? A cela s'ajoute un refus de la plupart des services de l'Etat d'exposer explicitement

par écrit leurs orientations. De ce point de vue, le refus régulier de mettre à l'écrit des consignes aux SIAO et aux associations gestionnaires est une pratique courante. De même, il a été difficile d'obtenir des entretiens avec l'ensemble des DDCS et DRIHL, certaines nous ont indiqué clairement leur hésitation quant au fait d'avoir à justifier leurs orientations. Enfin, certains entretiens nous ont interpellé par le manque de volonté de nos interlocuteurs de rendre lisible la politique menée à l'échelle du département.

Nous pouvons résumer les préoccupations et l'intervention des services de l'Etat concernant l'inconditionnalité de l'accueil en trois catégories. D'abord concernant le 115 et la mise à l'abri. Le pilotage des services de l'Etat est resserré, même si un nombre important de consignes de priorisation restent non écrites. Ensuite, concernant l'orientation des personnes en situation administrative incomplète dans l'hébergement ; dans certains départements, les services de l'Etat imposent, sans l'assumer par

écrit, d'exclure systématiquement ces personnes des CHRS. Enfin, le dernier niveau d'intervention concerne les projets d'établissements, validés par le financeur donc l'Etat. Que ce soit l'accueil des personnes en situation irrégulière ou plus généralement l'inconditionnalité de l'accueil, les services de l'Etat déclinent leur politique d'inconditionnalité en négociant ces projets d'établissement.

Il existe une contradiction entre les intentions de l'Etat exprimées par exemple à l'occasion de conférences départementales avec les acteurs de l'AHF et la validation des projets d'établissement avec des critères restrictifs.

3. Les SIAO : coordinateurs et régulateurs mais pas décideurs

Les SIAO ont été créés par une circulaire du 8 avril 2010 avant d'être confirmés par la loi ALUR de mars 2014. Les SIAO sont organisés à l'échelle départementale et leurs missions définies par la circulaire sont les suivantes :

- Organiser et centraliser les demandes d'hébergement et de logement des personnes ou familles sans domicile, et veiller à la réalisation d'une évaluation sociale ;
- Mobiliser, pour répondre à ces demandes, l'ensemble « des places d'hébergement, logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative » ;
- Assurer l'orientation après une évaluation sociale ;
- Garantir la continuité des parcours, et la fluidité

vers le logement ;

- Organiser la coopération et le travail partenarial entre les acteurs ;
- Participer à l'observation sociale.

La loi ALUR introduit une modification dans la configuration des SIAO. Alors que les missions des SIAO pouvaient jusque-là être portées par des opérateurs distincts, l'ensemble des missions du SIAO doivent désormais être portées par une personne morale unique. Les volets « urgence » et « insertion » des SIAO ont donc fusionné ces dernières années. En Ile-de-France, le SIAO de Paris est le dernier à s'être réorganisé de cette façon.

Les organisations porteuses des SIAO sont à un positionnement clef dans le rapport Etat/associations. Il a été souligné plusieurs fois par nos interlocuteurs l'utilité d'un groupement associatif ancré sur le territoire pour maintenir un rapport de force avec les services de l'Etat que ce soit pour revendiquer les moyens nécessaires à l'exercice des missions que la possibilité de contester des orientations de l'Etat.

Pour les SIAO, l'inconditionnalité revient à traiter équitablement l'ensemble des demandes et à formuler des propositions d'orientation. Ce principe d'inconditionnalité est limité en amont et en aval de l'action du SIAO. En amont, par l'autocensure qui peut exister chez les travailleurs sociaux lorsqu'ils réalisent une évaluation pour le SIAO insertion. En aval, parce que ce sont les structures et non les SIAO qui sont décisionnaires quand il existe un entretien d'admission sélectif.

A partir de là, on constate des pratiques différentes de la part des SIAO. Certains, en lien étroit avec les services de l'Etat, intègrent des critères d'orientation qui peuvent être discriminants, comme par exemple le critère de régularité du séjour dans l'accès aux CHRS. D'autres organisent la régulation en fonction de l'offre d'hébergement existante et les critères, plus ou moins stricts, des structures d'hébergement. D'autres enfin, tentent de faire bouger les lignes dans le sens de davantage d'inconditionnalité pour permettre des orientations en phase avec les besoins ou le projet des personnes.

Dans ce dernier cas, la relation entre le SIAO et l'association gestionnaire est déterminante. Tous les acteurs nous ont confirmé leur choix de favoriser le dialogue. Il repose à la fois sur l'équilibre de la structure et la façon dont les « efforts » sont repartis sur le territoire (c'est-à-dire l'accueil des publics réputés difficiles). Le point de départ de ce dialogue est généralement un refus de la structure. Il existe ensuite des attitudes très différentes. Certains SIAO envisagent de proposer plusieurs orientations pour une même place afin d'éviter qu'un nouveau refus ne provoque une durée de vacance de la place trop

importante. Dans ce cas, l'inconditionnalité est clairement mise à mal. A l'inverse, des SIAO posent des exigences, comme par exemple que le refus soit réellement motivé et participe à renforcer l'évaluation pour assurer une meilleure orientation. Les SIAO peuvent aussi jauger de façon plus globale si la structure réalise les « efforts » nécessaires, en les estimant de façon empirique (le coordinateur estime que cela fait trop de fois que la structure ne « joue pas le jeu ») ou de façon plus précise (un SIAO a indiqué calculer le nombre d'orientations de personnes sans ressources par exemple). Enfin, en dernier recours si le dialogue ne permet pas de débloquer la situation, les SIAO peuvent solliciter les services de l'Etat pour une intervention au cas par cas. Si cela permet parfois de faire bouger les lignes, ce n'est pas toujours le cas. L'association peut arguer d'un projet d'établissement validé par la Drihl/DDCS et comportant des critères de sélection du public qui l'amène à refuser des publics.

La difficulté du positionnement des associations gestionnaires de dispositifs d'hébergement

Les associations doivent définir un positionnement à la fois en fonction de contraintes et de leur attachement au principe d'inconditionnalité. Si elles ont quasiment toutes rappelé l'importance de l'inconditionnalité de l'accueil lors des entretiens, la principale divergence tenait à leur réaction face aux contraintes de gestion. Quand certaines affirmaient que la remise en cause de l'inconditionnalité est imposée par les contraintes, d'autres insistaient sur la volonté politique de défendre ce principe coûte que coûte. Dit autrement, la question est de savoir si l'inconditionnalité de l'accueil est une variable d'ajustement budgétaire possible pour les associations gestionnaires.

Des équipes de travailleurs sociaux pérennes et qualifiées sont un facteur clef pour assurer la mise en œuvre de l'inconditionnalité de l'accueil. Plusieurs acteurs nous ont indiqué qu'un changement d'équipe était souvent un facteur plus déterminant dans l'évolution d'une politique d'accueil que les orientations générales de l'association gestionnaire qui l'emploie. Des exemples nous ont été donnés dans les deux sens : un chef de service qui a dû renouveler une équipe de travailleurs sociaux pour appliquer l'inconditionnalité de l'accueil ; inversement un changement de chef de service a mis fin à une politique volontariste. Un autre cas qui nous a été présenté était celui d'une structure cumulant les refus d'orientation. Après un diagnostic de la Drihl, c'est la faiblesse de l'équipe qui a été soulignée comme la principale difficulté. L'ensemble de ces éléments indique que la qualité de la formation et la motivation des travailleurs sociaux sont des éléments déterminants d'une politique d'accueil inconditionnel. La tendance actuelle étant malheureusement à une dévalorisation des métiers du secteur social, elle a de quoi inquiéter du point de vue de l'inconditionnalité.

Les associations sont aussi dans une position complexe vis-à-vis des personnes qu'elles accueillent. Les entretiens menés avec des Conseils de Vie Sociale (CVS) et des associations de personnes accompagnées ont permis d'identifier une certaine réticence à la mixité des publics. En effet, les parcours conduisant à la vie dans un centre d'hébergement sont d'une grande diversité du point de vue personnel, social, médical ou administratif. Certains publics refusent la cohabitation avec des personnes souffrant de troubles psychologiques ou d'addictions. Dans ce cas, les personnes portent un discours contre la mixité (« il ne faut pas nous mélanger avec... ») et indirectement l'inconditionnalité de l'accueil. A noter que la difficulté des conditions de vie dans les centres d'hébergement rend d'autant moins supportable la mixité des publics. Les personnes qui contestent le plus la mixité sont souvent celles qui se voient imposer la promiscuité (dortoir ou chambre collective) ou dont le séjour en centre

est anormalement long (par exemple à cause d'une situation administrative incomplète qui empêche l'accès au logement).

Les entretiens que nous avons menés ont permis de comprendre la diversité des positions sur l'inconditionnalité au sein même des associations. On pourrait penser que l'inconditionnalité est une valeur ou un principe politique d'abord défendu par les administrateurs, et que les contraintes du terrain amènent les directeurs, chefs de service et travailleur sociaux à réaliser des compromis. C'est une réalité dans plusieurs configurations que nous avons observée. Mais l'inverse est également vrai. Nous avons rencontré des associations dans lesquelles le point de vue des administrateurs est éloigné de la loi, parfois même discriminatoire, mais dont les responsables de service réalisaient leur mission en étant bien plus en phase avec l'inconditionnalité de l'accueil. Il y a sans doute aussi un pragmatisme à accueillir les personnes en détresse, quel que soit leur situation administrative et leurs difficultés sociales, sachant que la seule alternative est la vie à la rue. Dans cette idée, une des personnes les plus engagée dans le respect de l'inconditionnalité de l'accueil que nous avons rencontrée était une travailleuse sociale qui a forgé son avis sur le terrain, elle avait connu deux types de fonctionnement de CHRS : avec ou sans entretien d'admission sélectif.

LES RECOMMANDATIONS POUR FAIRE PROGRESSER L'INCONDITIONNALITÉ

1. Propositions concernant les politiques publiques

Lever les obstacles à la fluidité pour décongestionner le secteur de l'hébergement :

- Augmenter et tenir les objectifs de construction de logements sociaux financièrement abordables
- Régularisation des situations administratives précaires présentes en hébergement depuis plus de 2 ans
- Ouverture de 40 000 place en CADA à l'échelle nationale

Donner les moyens aux structures d'un accueil inconditionnel :

- Mettre en œuvre d'un moratoire sur les économies budgétaires sur les CHRS
- Développer des places d'hébergement médico-sociales
- Mettre en place de plateformes d'accompagnement social pluridisciplinaire
- Financer et veiller à l'application de la loi de 2005 portant sur les droits des personnes en situation de handicap

Assumer un pilotage régional en faveur de l'accueil inconditionnel :

- Mener une nouvelle enquête INSEE sur le sans-abrisme et développer les initiatives de comptage du type « nuit de la solidarité » en s'appuyant sur l'OFPRUH
- Mettre fin aux consignes discriminatoires sur l'accès aux CHRS en fonction de la situation administrative des personnes
- Mettre en œuvre des indicateurs pour mieux prendre en compte l'inconditionnalité de l'accueil dans le dialogue de gestion (par exemple : calculer le taux de fluidité uniquement pour les personnes à droits complets,)
- Placer l'inconditionnalité de l'accueil au cœur des prochains CPOM notamment en accordant des moyens budgétaires nécessaires pour la mettre en œuvre
- Mettre en œuvre un pilotage régional du dispositif d'AHI par la Drihl-siège (harmonisation par le haut des droits et parcours des personnes)

2. Recommandations aux SIAO

Défendre l'inconditionnalité de la mise à l'abri :

- Donner une priorité à la continuité de l'hébergement
- Limiter les procédures « sélectives » des 115 pour valider les demandes de mise à l'abri (obligation de rappel, contrôle de la présence en rue...)

Mobiliser les acteurs du territoire en faveur de l'inconditionnalité :

- Orienter vers les structures en fonction du projet d'insertion et/ou du besoin d'accompagnement et non de la situation administrative ; ne pas s'autocensurer dans les orientations
- Développer des outils de pilotage pour renforcer la visibilité sur la situation des personnes accueillies et améliorer le dialogue avec les structures
- Accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de l'inconditionnalité (coordination entre associations, échange de pratiques inspirantes, formation...)

3. Recommandations aux associations gestionnaires

Adapter l'accueil à la variété des besoins des personnes :

- Elargir le projet associatif pour s'adapter à l'évolution des besoins en s'appuyant notamment sur les évaluations internes/externes
- Assouplir les règlements de fonctionnement (animaux, consommation d'alcool...)
- Questionner les pratiques d'accompagnement social pour favoriser les pratiques inclusives
- Développer les partenariats et favoriser l'accès des équipes aux formations, notamment concernant le secteur sanitaire et médico-social

Questionner la pertinence des processus d'admission sélectifs :

- Supprimer le caractère sélectif des entretiens dans l'urgence et la stabilisation
- Supprimer les entretiens d'admission en CHRS ou les repenser pour qu'ils soient moins intrusifs pour les personnes et chronophages pour les équipes.

Défendre l'accueil inconditionnel comme principe légal :

- Veiller à l'application du cadre légal à la fois dans la structure (respect du droit des personnes, continuité de l'hébergement...) et concernant certaines consignes des services de l'Etat.



Fédération
des acteurs de
la solidarité

ÎLE DE FRANCE

Fédération des Acteurs de la Solidarité Ile-de-France

30 boulevard Chanzy - 93100 MONTREUIL

Tel : 01 43 25 80 10

Fax : 01 43 15 80 19

www.federationsolidarite.org/ile-de-france

graphiste : Adrien Joyeuse

