

ASSISES

POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES SANS-ABRI

«SORTIR DE L'URGENCE»

« Sortie de la gestion saisonnière, où en est-on sur les territoires ? » Synthèse de l'enquête

Présentation de l'enquête

LA SORTIE DE LA GESTION AU THERMOMÈTRE, UN ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT

La fin de gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence constitue une des mesures phare du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pour favoriser l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Sa mise en œuvre, demandée par les acteurs associatifs depuis le mouvement des enfants de Don Quichotte, peine à aboutir malgré l'ambition souvent réaffirmée des gouvernements. 2013 devait amorcer le changement de cap avec l'élaboration des plans territoriaux de sortie d'hiver, et 2014 constituer une année d'amplification des efforts engagés pour sortir de la gestion au thermomètre selon la circulaire interministérielle du 16 juillet 2014. Sylvia PINEL, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, a réitéré cet engagement cet hiver et invité les préfets à sa traduction effective dans une note du 24 octobre 2014 en leur précisant les grands principes devant guider leur action : qualité de l'accueil, alternatives à l'hébergement hôtelier et en gymnase, accompagnement, renforcement de la gouvernance et réunions avec les acteurs pour préparer l'hiver et sa sortie.

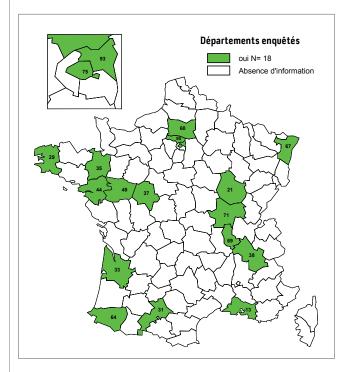
Qu'en est-il? Des évolutions sont-elles à l'œuvre sur les territoires ou assiste-t-on à la reproduction des gestions hivernales passées? Quelle implication des associations pour engager la transition de la fin de la gestion au thermomètre dans la continuité de la résolution FNARS?

UNE ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA FNARS POUR MESURER LES ÉVOLUTIONS SUR LES TERRITOIRES

La FNARS a réalisé une enquête auprès des 115/SIAO de 18 départements entre le 15 décembre 2014 et le 12 janvier 2015 pour proposer un état des lieux intermédiaire, sur la façon dont se déroule la veille saisonnière sur quelques territoires et mesurer les évolutions: quelles sont les places temporaires mobilisées? Quelles sont les conditions d'accueil, d'évaluation des situations

individuelles et d'accompagnement des personnes? Quelles sont les modalités de pilotage, de concertation et de préparation des sorties? Cette enquête recense également plus globalement des données sur la situation de l'hébergement et du logement sur les départements pour mesurer les perspectives de sortie des personnes hébergées en structures temporaires hivernales ou d'urgence.

Les 18 départements questionnés forment un panel diversifié des situations territoriales, en termes de taille, de tension sur la veille sociale, l'hébergement et le logement: Paris (75), la Seine Saint-Denis (93), le Val-d'Oise (95), l'Ille-et-Vilaine (35), le Finistère (29), la Loire-Atlantique (44), le Maine-et-Loire (49), le Rhône (69), l'Isère (38), la Gironde (33), les Pyrénées-Atlantique (64), la Haute-Garonne (31), le Bas-Rhin (67), l'Oise (60), l'Indre-et-Loire (37), les Bouches-du-Rhône (13), la Côte-d'Or (21) et la Saône-et-Loire (71).





ASSISES POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES SANS-ABRI SORTIR DE L'URGENCE

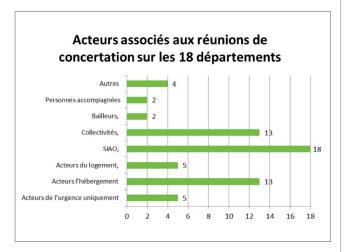
Présentation des principaux résultats

VEILLE SAISONNIÈRE: QUELLES ÉVOLUTIONS?

 Une veille saisonnière peu anticipée et peu pilotée : reproduction des gestions saisonnières passées

Si des réunions se sont déroulées sur les 18 départements, conformément aux orientations ministérielles invitant les préfets à réunir les acteurs pour préparer la veille saisonnière, ces réunions ont été majoritairement:

 tardives: 11 départements sur les 18 ont eu des réunions après l'ouverture de la période hivernale, entre la mi-novembre et la mi-décembre. Seulement 7 départements ont anticipé la période hivernale dès septembre et octobre 2014.



- descendantes et réduites à une présentation du dispositif hivernal dans 13 des 18 départements. Sur 5 départements seulement, les réunions ont été de véritables instances de configuration collective de la veille saisonnière.
- réduites aux acteurs de l'urgence, de l'hébergement et aux SIAO essentiellement, associant peu les acteurs du logement et les personnes accompagnées. Les collectivités territoriales ont toutefois été associées dans 12 départements, car elles sont en première ligne dans l'accueil des situations de grande exclusion sociale et participent souvent à la mise à disposition et au financement de solutions d'hébergement.

Types de places temporaires	Effectifs	%
Places à l'hôtel	1600	29 %
Places en gymnases,	700	13%
Places en centres d'hébergement collectif	1400	25%
Places en appartement éclaté,	500	9%
Places supplémentaires dans les centres		
d'hébergement ouverts à l'année,	450	8%
Places en accueil de jour et de nuit,	220	4%
Places en villages mobiles ;	410	7%
Places dans des salles communales et		
paroissiales	260	5%
Total	5540	100%

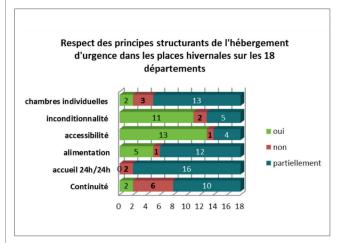
L'absence d'anticipation de la veille saisonnière a conduit à la reproduction des solutions mobilisées les hivers précédents et à des ouvertures de capacités d'hébergement progressives échelonnées entre la mi-novembre et la mi-janvier. Ainsi sur les 18 départements, 13 recourent aux mêmes places temporaires que celles ouvertes les années passées. Sur 5 départements toutefois, de nouvelles solutions ont été pensées et des places en logement éclaté ont été substituées à la sur-occupation des structures d'hébergement ou aux places collectives temporaires.

 Places mobilisées: des solutions de mise à l'abri qui ne respectent pas les principes structurants de l'action sociale

Plus de 5500 places temporaires s'ouvrent cet hiver dans les 18 départements. Les places utilisées relèvent majoritairement de la mise à l'abri, souvent collective: 1600 places d'hôtel dans 14 des 18 départements malgré les consignes de réduction du recours à l'hôtel; 700 places en gymnases dans 11 départements, mais aussi 1400 places en centres collectifs, des villages mobiles ou encore des lits supplémentaires en centres d'hébergement ouverts à l'année ou des accueils de jours et de nuit...

Les principes structurants de l'hébergement d'urgence ne sont pas respectés malgré le cadre juridique en vigueur. Ainsi dans les 18 départements, les places mobilisées en renfort cet hiver s'écartent:

- du principe de continuité: dans 10 départements les personnes ne peuvent pas toujours rester hébergées jusqu'à ce qu'une solution adaptée à leur situation leur soit proposée, certaines places n'étant prévues que pour des séjours de quelques jours seulement dans une logique d'alternance de l'aide.
- de la non remise à la rue et de l'accueil 24h/24H: 16 des 18 départements recensent des places ouvertes uniquement la nuit avec remise à la rue systématique le matin, et nécessité de rappeler le 115 pour obtenir un nouvel hébergement.
- de l'individualisation des espaces: dans 13 des 18 départements une partie des personnes sont accueillies dans des chambres collectives ou dans des dortoirs, à rebours des avancées qu'avait permis le mouvement d'humanisation des centres d'hébergement.
- de la satisfaction des besoins élémentaires: dans seulement 5 départements le couvert est assuré pour l'ensemble des personnes hébergées en urgence hivernale; dans 12 autres départements cette obligation n'est respectée que partiellement.





ASSISES POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES SANS-ABRI SORTIR DE L'URGENCE

- de l'inconditionnalité de l'accueil: dans 11 départements sur 18 les places sont accessibles à toute personne sans-abri en situation de détresse, dans la limite pratique qu'impose la composition familiale et la bonne cohabitation des ménages. Dans les 7 autres départements ce principe n'est pas respecté puisque une partie voire l'ensemble des places sont refusées aux personnes sans titre de séjour ou en situation administrative précaire.
- Une gestion au thermomètre qui perdure malgré les orientations ministérielles, sans même parvenir à répondre à l'ensemble des besoins

Le niveau des températures pendant l'hiver continue de constituer une condition d'ouverture des places supplémentaires. Dans 13 départements, 700 des 5 500 places hivernales n'ouvrent qu'en cas de déclenchement des plans grands froids par les préfets pour être refermées ensuite, soit 13 % de l'ensemble des places supplémentaires. Les 4800 autres places n'étant pas ouvertes en permanence pendant tout l'hiver. Dans un département, les places supplémentaires ouvrent même exclusivement en cas de grand froid. Seuls 4 départements disposent de places ouvertes tout l'hiver quelles que soient les températures, et ce malgré les engagements réitérés du ministère de ne fermer aucune place pendant l'hiver. Le ministère demandait également aux préfets d'être réactifs pour couvrir l'ensemble des besoins. Là encore, malgré les orientations, la situation des personnes sans-abri reste très critique sur les territoires. Dans les 18 départements questionnés, 61% des personnes qui appellent chaque jour le 115 restent sans réponse, soit 2150 personnes sur les 3500 qui sollicitent quotidiennement le 115.

quotidiennes des 115 des 18 départements 0 à 24% sans solution	départements concernés 4
25 à 49%, sans solution	3
50 à 74%, sans solution	8
75 à 100% sans solution	3
Total	18

Des moyens d'évaluation et d'accompagnement insuffisants pour favoriser les sorties durables

Les moyens des dispositifs de la veille sociale ont été renforcés sur les territoires, avec notamment une augmentation du nombre d'écoutants 115 dans 13 départements (+ 26 ETP), du nombre de maraudes et de leurs horaires dans 14 départements, et de l'amplitude d'ouverture (le soir et le week-end notamment) des accueils de jours dans 10 départements.

Ces dispositifs de première ligne qui permettent de repérer et d'aller vers les sans-abri, demeurent toutefois insuffisamment soutenus pour accueillir, évaluer et accompagner les personnes hébergées et favoriser leur accès à des solutions plus pérennes. Renforcés pendant l'hiver, ils manquent de moyens pendant le reste de l'année. Autre difficulté rencontrée: le manque de professionnels sociaux formés pour ces renforts de l'hiver. Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) bénéficient marginalement du renforcement de la veille sociale: seuls 4 départements

leur octroient des moyens supplémentaires pour la réalisation des évaluations sociales et la fluidification des parcours de l'urgence vers le logement.

Sur les 18 départements:

- la moitié seulement est en capacité de proposer aux personnes hébergées cet hiver des évaluations sociales et la constitution de demandes aux SIAO, les autres ne le faisant que partiellement. En cause? Les évaluations sont généralement faites à moyens constants par les équipes de veille sociale (accueil de jour, service d'accueil et d'orientation, SIAO). Une minorité de structures temporaires dispose de travailleurs sociaux en capacité de pouvoir les mener. Certaines personnes refusent par ailleurs une énième évaluation, dont les suites paraissent incertaines voire inexistantes...
- la majorité des départements ne proposent pas ou peu d'accompagnement social. Quand il est proposé, l'accompagnement se réduit à la régulation de la vie collective entre les personnes hébergées eu égard aux nombre réduit d'intervenants sociaux présents sur les sites. Le suivi personnalisé est rare, alors que de nombreuses personnes sont sans référents sociaux et peuvent rencontrer des difficultés multiples (problématiques de santé, d'accès aux droits, d'emploi, etc.).

VEILLE SAISONNIÈRE: QUELLES PERSPECTIVES À LA SORTIE DES STRUCTURES TEMPORAIRES?

 Des dispositifs saturés sur les territoires, des possibilités d'orientation limitées

Sur les 18 départements, 16 estiment que les perspectives de sortie pour les personnes hébergées en structures temporaires sont faibles en raison de l'embolie des dispositifs et des listes d'attente enregistrées par les SIAO.

Marges de manœuvres des SIAO pour proposer des solutions de sortie	Nombre de départements
Faible, saturation du dispositif et liste d'attente pour l'ensemble des places	16
Existante, places disponibles à mobiliser	0
Potentielle, par la fluidification des places- accélération des sorties vers le logement/logement accompagné	2
Total	18

34 000 ménages représentant 60 000 personnes étaient en attente d'une orientation par les SIAO le 15 décembre 2014 sur 14 départements (information non renseignée pour 4 départements). 8 d'entre eux mettent en exergue la dégradation de la situation par rapport à l'année dernière. Dans la moitié des départements, les SIAO ont eu pour consigne de prioriser les demandes de personnes hébergées dans les dispositifs hivernaux.

Seulement 2 départements sont plus optimistes et entrevoient des marges de manœuvre potentielles par l'accélération des sorties vers l'hébergement, le logement adapté et le logement. Si le logement, que ce soit par l'accès direct, la sous-location avec bail glissant ou l'hébergement diffus devrait être la



ASSISES POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES SANS-ABRI SORTIR DE L'URGENCE

perspective de sortie prédominante pour les 34000 ménages en attente d'orientation par les SIAO dans les 18 départements enquêtés, cet horizon semble très incertain au vu de la tension que connaissent la plupart des territoires en matière d'accès au logement. Les personnes sortant de la rue ou d'hébergement rejoindront les 724 020 demandes en cours dans le système national d'enregistrement du logement social sur les départements étudiés. Selon les données du ministère du Logement, entre début juin 2013 et fin mai 2014, dans 17 départements sur 18, les attributions ne suffisaient pas à résorber le stock des demandes en attente, et dans 11 départements sur 18, elles ne permettaient pas non plus d'absorber le flux des nouvelles demandes formulées au cours de la période. Il ne suffira donc pas d'agir sur la fluidification des parcours pour œuvrer à l'insertion durable des personnes dans le logement, mais il faudra également relancer considérablement l'effort de production de logement social abordable pour les ménages les plus modestes. C'est d'autant plus vrai dans les départements de l'échantillon connaissant un nombre record de demandes de logement social en cours (moyenne nationale d'environ 18 000) : la Gironde, la Loire-Atlantique et le Val-d'Oise comptaient entre 40 et 50 000 demandes à la fin mai 2014, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis entre 60 et 90 000 demandes, tandis que Paris dépassait les 150 000.

Une préparation des sorties à peine amorcée, à accélérer

Dans 7 départements, la concertation avec les services de l'Etat sur la recherche de solutions de sortie est amorcée et porte sur la mobilisation de logements réservés par le préfet dans le parc locatif social, qu'il soit détenu par des bailleurs sociaux ou par des associations gérant du logement adapté. Sur les 11 autres départements, la réflexion collective n'est pas amorcée malgré les orientations ministérielles.

Dans 8 départements, les associations travaillent en parallèle à l'élaboration de propositions alternatives à l'hôtel, par exemple des places d'hébergement dans le logement pour les personnes qui ne peuvent être locataires en raison de leur statut ou de leurs ressources, et le renforcement de l'accompagnement.

Dans 9 départements, les associations se mobilisent aussi pour accompagner les personnes à faire valoir leur droit à l'hébergement et au logement à travers les recours juridiques existants (droit au logement opposable, référé-liberté).