

Concours d'entrée 2022

Troisième concours

4^{ème} épreuve d'admissibilité

Questions sociales

Durée : 5 heures – coefficient 4

Une épreuve de questions sociales consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve de questions sociales a pour objet, à partir d'une mise en situation au sein de l'administration, d'apprécier la maîtrise par le candidat des connaissances de base dans cette matière, sa compréhension des enjeux et sa capacité de relier les approches juridique, financière et institutionnelle pour construire une analyse et formuler des recommandations. Il ne s'agit pas d'une note de synthèse et la seule exploitation du dossier fourni ne permet pas de répondre à la question posée.

Cette épreuve n'est pas une épreuve de droit de la sécurité sociale ni de droit du travail mais suppose de disposer d'un socle de connaissances juridiques dans les deux grands domaines des politiques sociales :

- les politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- les politiques de protection sociale et de solidarité.

Elle doit permettre de mesurer la maîtrise par les candidats des principaux enjeux des politiques sociales (enjeux démographiques et sociétaux, financiers, de gouvernance, européens et d'efficacité).

Le dossier fourni en appui, qui ne dépasse pas vingt-cinq pages, doit être utilisé par le candidat pour appuyer sa démonstration grâce à l'exploitation de documents de réflexion voire de données chiffrées. Le candidat doit faire preuve de cohérence et de clarté dans ses analyses et formuler des propositions argumentées et opérationnelles.

Sujet

Lors de la conférence de haut niveau qui s'est tenue à Lisbonne en 2021, les institutions européennes, les gouvernements de l'Union européenne et la société civile se sont engagés pour la première fois à œuvrer ensemble à la lutte contre le sans-abrisme dans l'UE. Sous la présidence française en 2022, ils ont confirmé l'engagement des États membres, des institutions européennes, des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile pour encourager et soutenir des actions de prévention, d'accès au logement et d'accompagnement des personnes sans domicile fixe afin de susciter le dialogue, de faciliter l'apprentissage mutuel, d'améliorer la collecte des données factuelles ainsi que leur suivi et de renforcer la coopération entre tous les acteurs qui tentent de lutter contre le sans-abrisme.

Dans la déclaration signée le 21 juin 2021, les partenaires se sont mis d'accord sur les objectifs suivants :

- personne ne devrait dormir dans la rue par manque d'un logement d'urgence accessible, sûr et approprié ;
- personne ne devrait vivre dans un logement d'urgence ou de transition plus longtemps que nécessaire pour une transition réussie vers une solution de logement permanente ;
- personne ne devrait pouvoir sortir d'une institution (par exemple, une prison, un hôpital, un établissement de soins) sans avoir reçu une offre de logement approprié ;
- les expulsions doivent être évitées dans la mesure du possible et personne ne devrait être expulsé sans aide pour trouver une solution de logement appropriée, en cas de besoin ;
- personne ne devrait être victime de discrimination en raison de son statut de sans-abri.

Vous êtes chargé(e) de mission auprès du préfet de la région Île-de-France. En vue de l'élaboration d'un plan parisien d'application des orientations européennes, il vous est demandé, en mettant en perspective les dernières données disponibles, de rédiger une note indiquant les différents niveaux d'intervention, les partenaires à associer ainsi que les principaux indicateurs qui vous paraîtraient nécessaires pour améliorer le pilotage et l'évaluation des actions menées.

Dossier

N°	Documents joints	Pages
1	« Mal-logement, mal-logés », rapport 2017-2018 de l'Onpes, https://onpes.gouv.fr , 2018 (extraits)	1 à 4
2	« Sans-abri à Paris. La présence des sans-abri sur le territoire parisien et l'action de la collectivité pour aider à leur réinsertion », Atelier parisien d'urbanisme, www.apur.org , janvier 2011 (extraits)	5 à 8
3	« Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir », Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique, www.lecese.fr , 2018 (extrait)	9
4	« Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », Insee et Atelier parisien d'urbanisme, www.insee.fr , juin 2014	10 à 13
5	« Un plan pour en finir avec la vie à la rue. SDF : objectif zéro ! », Fondation Abbé Pierre, www.fondation-abbe-pierre.fr , 2017	14 à 17
6	« Dossier de presse. Bilan du quinquennat », Collectif associations unies, www.collectif-associations-unies.org , 16 décembre 2021 (extraits)	18 à 21

Liste des sigles :

- ADIL : Agence départementale d'information sur le logement
- ANAH : Agence nationale de l'habitat
- ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- APL : Aide personnalisée au logement
- CCAS : Centre communal d'action sociale
- CDI : Contrat de travail à durée indéterminée
- CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- CHU : Centre d'hébergement d'urgence
- COVID : COronaVirus Disease, Maladie à coronavirus
- DASES : Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé
- DASS : Direction des affaires sanitaires et sociales
- DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
- DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
- EMA : Equipe mobile d'aide
- HLM : Habitation à loyer modéré
- Ined : Institut national d'études démographiques
- Insee : Institut national de la statistique et des études économiques
- Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale
- Loi ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Loi SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
- M€ : Million d'euros
- MIPES : Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale
- Onpes : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
- PARSAs : Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri
- PIB : Produit intérieur brut
- PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
- PLUS : Prêt locatif à usage social
- RPLS : Répertoire du parc locatif social
- SDF : Sans domicile fixe
- SRU : Solidarité et renouvellement urbain
- UE : Union européenne

Document 1 : « Mal-logement, mal-logés », rapport 2017-2018 de l'Onpes, <https://onpes.gouv.fr>, 2018 (extraits)

[...]

En résumé

- En 2012, 143 000 personnes sont considérées comme sans domicile en France métropolitaine selon l'Insee.
- En s'en tenant au champ de l'enquête Sans-domicile de 2001 pour raisonner à périmètre comparable, le nombre de personnes sans domicile a fortement augmenté entre 2001 et 2012 (58%). Cette augmentation est notamment portée par une très forte hausse de la part de personnes nées à l'étranger, en particulier des personnes non francophones. Par ailleurs, même si les adultes francophones sans domicile sont en majorité des hommes, la proportion de femmes a sensiblement augmenté en dix ans. Enfin, autre évolution notable, l'accroissement très important du nombre de familles avec enfants.
- Si une grande partie des personnes sans domicile ont recours aux services de protection sociale et de santé, des différences apparaissent selon la situation d'hébergement. Ainsi, alors que leurs conditions de vie contribuent à dégrader fortement leur état de santé, les personnes sans abri sont celles qui consultent le moins un professionnel de santé.
- D'après une enquête de l'Observatoire du Samusocial de Paris, en 2011, plus de 3 000 personnes sans abri déclarent n'avoir jamais eu recours à un centre d'hébergement au cours des douze mois précédant l'enquête. Comment expliquer ce non-recours ? L'analyse statistique des caractéristiques des recourants et des non-recourants témoigne d'une imbrication de divers facteurs d'ordre institutionnel ou liés au comportement des individus. L'adaptation à un mode de vie entravant la possibilité d'accéder à un hébergement est une première piste compte tenu des caractéristiques des non-recourants et de la sélection opérée par les structures d'hébergement d'insertion. Contraints par l'offre de places disponibles, ces établissements tendraient à privilégier les personnes les plus proches de l'insertion. Par ailleurs, la priorité donnée par les centres d'hébergement aux personnes souffrant de problèmes de santé peut également éclairer le non-recours des personnes sans abri puisqu'une partie d'entre elles sont jeunes et n'ont pas de maladie contrairement aux recourants.
- Le volet qualitatif de l'étude de Gardella et Arnaud (2017)* distingue deux types de facteurs explicatifs du non-recours aux hébergements sociaux de personnes sans abri sédentarisées : ceux qui relèvent du passé des individus, notamment en termes de mauvaises expériences vécues dans des hébergements sociaux, et ceux qui relèvent de l'expérience d'habiter dans un lieu non prévu pour l'habitation. Dans cette dernière perspective, ayant été exclues du logement de droit commun, ces personnes sans abri ont fini par donner du sens, sous certaines conditions, à leur « habitat » contraint au point de s'y attacher selon les auteurs qui les ont interrogées. Mais une telle expérience, éprouvante et risquée, peut porter atteinte à l'intégrité des personnes.
- La mortalité précoce des personnes sans domicile par rapport à l'ensemble de la population témoigne de l'extrême précarité de leur situation. Entre 2008 et 2010, la moyenne d'âge des personnes sans domicile s'élevait à 49 ans contre 77 ans pour la population générale.

[...]

* Note du jury : toutes les références bibliographiques de ce document ne sont pas fournies

En résumé

- Si les caractéristiques économiques et sociodémographiques d'un département expliquent pour une grande part la variabilité du taux d'assignations pour défaut de paiement (loyer, charges) ou d'assurance, elles ne la déterminent pas en totalité. Les initiatives locales, le contexte partenarial et les pratiques des acteurs locaux contribuent à « expliquer », dans certains cas, les taux d'assignations observés. À l'exception de la mobilisation précoce des Adil et des bailleurs sociaux, on constate cependant, dans les départements enquêtés, que les dispositifs de prévention des expulsions ne commencent à opérer que lorsque la procédure judiciaire d'expulsion est déjà bien avancée.
- L'enquête Sans-domicile 2012 et les données issues de l'exploitation de la base de gestion du 115* de Paris entre 2007 et 2015 apportent quelques éclairages sur le profil des personnes qui se retrouvent sans domicile à l'issue d'une expulsion. Plus souvent âgées que les autres personnes sans domicile anciennement propriétaires ou locataires au moment de l'expulsion, moins souvent nées à l'étranger, elles occupaient aussi leur logement depuis plus longtemps. Parmi les personnes sans abri qui recourent au 115, les usagers qui ont fait l'objet d'une procédure judiciaire d'expulsion sont également plus âgés que les usagers qui n'ont pas été expulsés, moins souvent nés à l'étranger, et moins souvent en situation irrégulière le cas échéant, et ils disposent de davantage de ressources. Les conditions d'accès, de droit ou de fait, à l'entrée du parc locatif peuvent expliquer en partie cette différence de profils.
- Bien que l'échantillon constitué parmi les personnes interrogées dans l'enquête Sans-domicile 2012 ne comporte qu'un nombre restreint de personnes ayant fait l'objet d'une expulsion en 2011, il permet de montrer une grande diversité de parcours après l'expulsion. Les personnes vivant principalement en centre d'hébergement le mois suivant leur expulsion semblent connaître une plus grande stabilité dans le temps que les personnes qui ont connu un autre lieu d'habitation après l'expulsion.

[...]

Les grandes étapes de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement entre 2007 et 2012

Au cours des années 2000, le système de l'hébergement est fortement critiqué en raison de ses nombreuses limites (incapacité à répondre à l'ensemble de la demande, conditions de prise en charge parfois intolérables, processus de sélection, mobilité vers le logement bloquée, etc.) [Lanzaro, 2013]. À la suite de la mobilisation médiatique des Enfants de Don Quichotte durant l'hiver 2006, la politique de l'hébergement et de l'accès au logement connaît d'importantes évolutions. Elles visent à lever les obstacles freinant l'application du droit au logement et à fluidifier les parcours de l'hébergement au logement. Quatre grandes étapes méritent d'être soulignées.

L'adoption en janvier 2007 du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) est une première étape. Il s'articule autour de trois axes : la mise en œuvre du droit au logement opposable, la poursuite et l'amplification de l'effort sur l'offre de logement social et le changement radical de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence. Concernant ce dernier point, il reconnaît notamment les limites d'un accueil de courte durée des personnes à la rue et affirme que toute personne accueillie dans un CHU devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée. Cette amélioration qualitative de l'accueil d'urgence se traduit notamment par son rapatriement dans le champ des CHRS et la conversion de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation.

Puis la loi du 5 mars 2007 introduit deux changements majeurs. D'une part, elle renforce le principe de continuité dans la prise en charge des personnes hébergées en mettant fin aux durées de séjour

* Note du jury : 115 est le numéro d'urgence sociale

plafonnées dans les hébergements d'urgence. Selon l'article 4, « toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir 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 ». Elle instaure ainsi un droit à l'hébergement. D'autre part, elle rend le droit au logement opposable, c'est-à-dire que toute personne mal logée ou en attente d'un logement social depuis un délai anormalement long dispose de voies de recours pour faire valoir ses droits auprès de l'État.

Plus tard, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion réaffirme les principes de l'inconditionnalité de l'hébergement et de la continuité de la prise en charge.

Enfin, la même année, une stratégie nationale de refondation de la politique de l'hébergement et du logement est engagée par le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme. Elle repose sur deux principes directeurs (Pliquet, 2015) : d'une part, l'affirmation d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, piloté par la nouvelle délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), et la mise en place du système d'information des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dont l'objectif est de recenser de manière exhaustive et continue l'offre et les besoins et de coordonner, dans chaque département, les différents dispositifs d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement afin de fluidifier les parcours vers le logement ; d'autre part, la promotion d'une politique du « logement d'abord ».

La politique du « logement d'abord » consiste à donner la priorité à l'accès au logement de droit commun pour les personnes qui sont capables d'y accéder. En d'autres termes, le passage par l'hébergement n'est plus obligatoire, sauf si la situation de la personne le justifie. Une telle approche remet en question « l'escalier d'insertion » (Sahlin, 2003) qui structure, depuis les années 1990, le dispositif d'hébergement et de logement accompagné. Cet escalier illustre le parcours d'insertion résidentiel théorique des individus. (...)

[...]

En résumé

- L'exclusion du logement est un phénomène réversible : de fait, la sortie vers un logement concerne environ un tiers des personnes accueillies dans une structure d'hébergement d'insertion et de stabilisation au cours de l'année 2012. Si la diminution, entre 2008 et 2012, du taux annuel de sorties vers le logement ordinaire peut témoigner d'une plus grande difficulté d'accès au logement pour les personnes hébergées, elle peut aussi refléter le changement de fonction des structures d'hébergement. L'allongement de la durée moyenne de séjour sur cette même période semble en effet traduire une réorientation effective de la politique d'hébergement vers la recherche d'une plus grande stabilité résidentielle. La proportion des personnes quittant dans l'année de l'enquête l'hébergement social sans solution de logement tend à baisser.

- Signe de la contrainte qu'exerce sur les taux de sorties la disponibilité de logements accessibles, ces taux varient fortement d'une région à l'autre, probablement en lien avec la tension du marché immobilier local. La région Île-de-France présente ainsi le taux annuel de sorties vers le logement ordinaire le plus faible de France métropolitaine. Dans un tel contexte, le processus d'accès au logement de droit commun, et notamment au logement social, s'avère par conséquent plus difficile pour les personnes hébergées. L'insuffisance de l'offre de logements accessibles accroît la concurrence entre les candidats et se traduit par la mise en œuvre de critères de sélection privilégiant davantage les demandeurs qui ne présentent aucun risque au regard des attentes des bailleurs sociaux.

- Face à cette contrainte de l'offre et du système d'attribution de logement, les équipes des structures d'hébergement d'insertion jouent un rôle important dans la trajectoire de relogement des personnes hébergées, tant par le travail d'ajustement qu'elles opèrent que par les partenariats qu'elles mettent en place pour favoriser les propositions de logement des bailleurs sociaux ou des réservataires. Cependant, les contradictions qui existent entre l'objectif d'autonomie visé par les accompagnants sociaux et les pratiques qu'ils adoptent dans certains cas, ainsi que les faibles marges de manœuvre dont disposent les personnes hébergées en matière de choix résidentiels, sont à l'origine de tensions vécues comme autant d'épreuves par ces dernières.

- Malgré les tensions que le relogement suscite, l'accès au logement est vécu comme une opportunité de stabilisation et de reconstruction. Néanmoins, le fait d'accéder à un logement ne signifie pas toujours sortir du mal-logement. De fait, les conditions de logement des personnes ayant connu un ou plusieurs épisodes sans logement sont plus souvent mauvaises que celles des personnes qui n'en ont jamais été privées.

[...]

[...]

Aux racines du sans-abrisme : crise du logement et migrations économiques

L'absence de logement peut s'analyser comme une manifestation extrême de la crise du logement qui affecte Paris et son agglomération.

La difficulté d'accéder à un logement privé, liée au niveau des loyers et aux conditions exigées pour la signature d'un bail rend très difficile le retour au logement de ceux qui s'en trouvent privés à un moment donné. De même l'accès au logement social est difficile : Paris compte 185 000 logements sociaux en 2009 (15,9 % des résidences principales) mais leur rythme de libération est très faible (4 % à 5 % par an) alors que 120 000 ménages environ sont inscrits au fichier des demandes de logement. Lorsque le chômage ou une séparation familiale entraîne la perte du logement, la rue peut devenir l'ultime alternative.

Parmi les ménages fragilisés, ceux assignés en justice pour non paiement de leur loyer et ceux tombant sous le coup d'un commandement de quitter les lieux sont probablement parmi les plus exposés aux risques de passage à la rue. La force publique a prêté son concours à 1 384 interventions dans le cadre d'une procédure d'expulsion à Paris en 2009 contre 1 168 en 2004 (source : MIPES). Les migrations depuis l'étranger ont également un fort impact. Le flux de migrants à faibles ressources attirés par les potentialités de revenus et d'assistance qu'offre la capitale vient grossir la demande d'hébergement et de logement. En particulier la demande d'asile est en forte augmentation et toujours aussi concentrée à Paris : elle représente 37 % de la demande régionale et 16 % de la demande nationale. Par ailleurs Paris concentre un nombre important de personnes sans papiers, dont une partie est logée en hôtel, sans perspective de logement durable. Depuis la fermeture en 2002 du centre de Sangatte, des mineurs étrangers sont retrouvés en nombre croissant en situation d'errance à Paris ainsi qu'en Seine-Saint-Denis¹¹.

Évolution des demandes d'asile (2007-2009)

	Paris		Ile-de-France		France	
	1 ^{eres} demandes d'asile	évolution	1 ^{eres} demandes d'asile	évolution	1 ^{eres} demandes d'asile	évolution
2007	3 997		10 333		23 804	
2008	4 346	9 %	11 729	14 %	27 063	14 %
2009	5 446	25 %	14 652	25 %	33 247	23 %

Sources : DASES, à partir de données Ministère (2009) et rapports d'activité des services de l'asile (2007 et 2008)

Paris retient ainsi des populations démunies d'origines diverses placées dans l'impossibilité de se loger de façon pérenne. Les conditions d'accès aux logements du parc privé se sont encore durcies ces dernières décennies sous l'effet de l'effritement du parc social de fait (locations privées bon marché) et de l'augmentation des loyers d'habitation privés. Le sans-abrisme parisien se nourrit donc à la fois de l'immigration de populations démunies, françaises ou étrangères, et d'un vivier local de personnes mal

logées en situation de fragilité sociale. La porosité entre sans-abrisme et mal logement est mise en évidence par les témoignages et histoires de vie qui font état d'allers-retours entre les deux situations. Ainsi l'Insee a démontré qu'au cours de sa vie, une personne sur vingt se retrouvait sans logement personnel (Maryse Marpsat, Insee Première n° 225, février 2009).

Profil des sans-abri

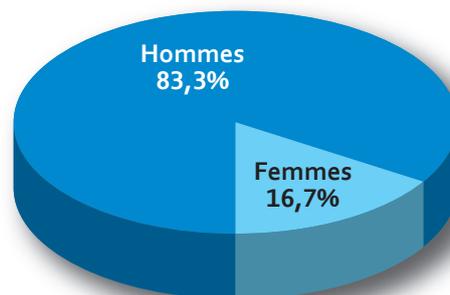
Pour approcher le profil des sans-abri à Paris, on s'est appuyé sur les statistiques de l'Observatoire du SamuSocial de Paris relatives aux 9255 personnes isolées qui ont fait appel au 115¹² en 2009. Ces personnes ne sont pas assimilables à la population qui vit à la rue, à la fois parce que le 115 ne centralise pas toutes les demandes d'hébergement et parce que certains publics ne font pas appel à lui. Pour autant, ce public d'isolés recoupe en grande partie celui des personnes à la rue. On évoquera plus loin, distinctement, les caractéristiques des familles sans domicile : plus systématiquement secourues et mises à l'abri au titre de la protection de l'enfance, il est rare qu'elles restent durablement à la rue.

Le 115 de Paris conduit une activité d'hébergement, d'écoute et d'orientation essentielle dans le dispositif parisien de l'hébergement d'urgence. Les données collectées par ses permanenciers, lors des appels, sont une source d'informations et de connaissance du public. Ainsi, depuis 1999, à chaque appel au 115, une série d'informations relatives à la demande et aux caractéristiques de la personne concernée par l'appel sont relevées et saisies dans une base de données informatisée. Une fois anonymisées, ces données sont transmises à l'Observatoire du SamuSocial de Paris où elles font l'objet de traitements statistiques. Elles sont ensuite intégrées dans les bases qui contiennent l'ensemble des informations de 1999 à 2009.

Des hommes seuls âgés de 20 à 60 ans

Les sans-abri sont dans une très forte proportion des hommes isolés, ce qu'indiquent toutes les études françaises et étrangères sur le sujet. À Paris, la proportion d'hommes atteint 83 % parmi les personnes isolées ayant fait une demande d'hébergement au « 115 ». La présence plus faible des femmes dans la rue se relie à la charge des enfants, qui leur reviennent le plus souvent en cas de ruptures familiales, et sans doute aussi à leur refus plus affirmé de la vie à la rue compte tenu

Répartition par sexe des personnes isolées hébergées via le 115 et les équipes mobiles d'aide, 2009



Source : Observatoire du SamuSocial de Paris, 2009

11 – Rapport de M^{me} Isabelle Debré, « Les mineurs isolés étrangers en France », Documentation française, mai 2010.

12 – Le 115 est un numéro d'urgence national gratuit et départementalisé. À Paris, il est géré par le SamuSocial de Paris.

de leur vulnérabilité. Les données sur Paris signalent cependant une légère féminisation, la part des femmes parmi les isolés ayant fait une demande d'hébergement au 115 étant passée de 13,8 % en 1999 à 16,7 % en 2009 (+2,9 points en dix ans).

La pyramide des âges des personnes isolées hébergées par le 115 met en évidence l'importance des adultes d'âge actif (20-59 ans) qui représentent 92 % de l'effectif en 2009, particulièrement celle des 25-39 ans qui en forme 45 %. Aux extrémités, les 60 ans et plus représentent 6 % de l'effectif et les moins de 20 ans, 2 %. On remarque aussi que la distribution des femmes est plus homogène selon les tranches d'âge que celle des hommes, avec une moindre concentration dans le groupe des 25-39 ans.

- Les personnes âgées de plus de 60 ans représentent 6 % des personnes isolées hébergées via le 115, ce qui correspond à environ 550 personnes : 470 environ sont âgés de 60 à 69 ans et 80 environ ont atteint ou dépassé les 70 ans ;

- Les 18- 25 ans représentent 13 % des personnes isolées hébergées via le 115. Mais ce taux ne traduit sans doute pas le poids réel des jeunes dans la population sans-abri. Il semble en effet que les moins de 25 ans fassent moins appel aux structures d'accueil que leurs aînés, privilégiant l'hébergement chez des tiers (famille, amis) et le squat d'appartements ;

Au cours des dix dernières années, une légère tendance au vieillissement s'est manifestée. Selon l'Observatoire du SamuSocial, l'âge moyen des personnes isolées en hébergement simple est passé de 35,7 ans en 1999 à 39,6 ans en 2009 (+1,2 an en 10 ans).

Autant de français que d'étrangers

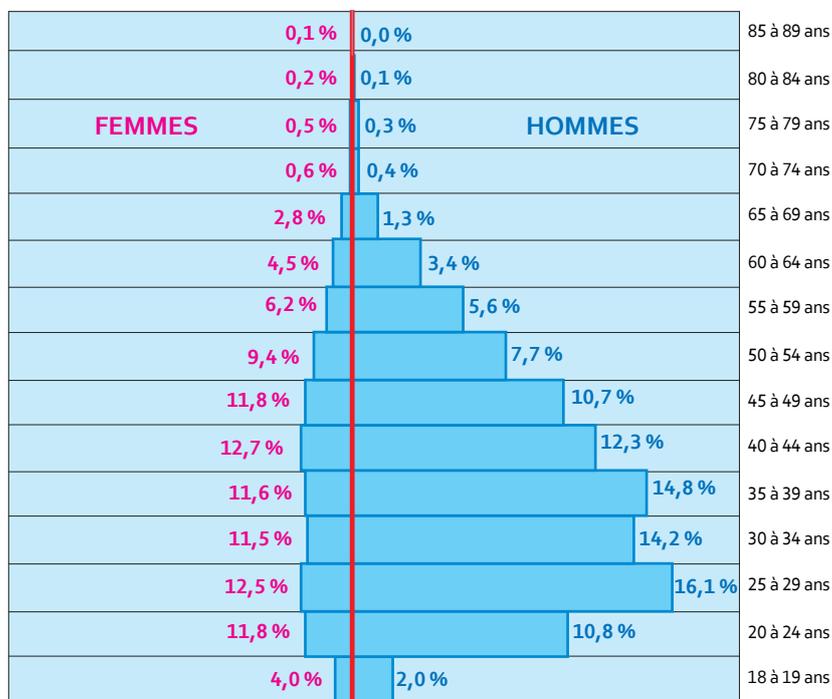
Selon les renseignements fournis sur leur nationalité, les personnes isolées hébergées via le 115 sont pour près de la moitié de nationalité française (48 %). Les étrangers viennent principalement du continent africain (30 %) mais aussi d'Europe (13 %) et d'Asie (8 %). Une partie d'entre eux, non évaluée, est en butte à des situations administratives fragiles liées à l'irrégularité du séjour. Une autre partie est inconnue du SamuSocial et n'entre donc pas dans les statistiques.

Une partie des sans-abri ont un emploi

Être sans domicile ne signifie pas nécessairement être sans emploi. En janvier 2006, une enquête de la DRASS Ile-de-France ¹³ sur une population de 5 869 adultes accueillis dans les Centres d'hébergement d'urgence (CHU) d'Ile-de-France a montré que 16 % d'entre eux avaient un emploi (soit 944 personnes). Le taux obtenu dans les CHU de Paris (13 %) était cependant plus faible que ceux obtenus dans les CHU de Petite Couronne (14,7 %) et de Grande Couronne (23,9 %) Globalement, il s'agit d'une population essentiellement célibataire et masculine pour plus des deux tiers. Dans la moitié des cas, les contrats de travail sont des CDI. De son côté l'Observatoire du SamuSocial de Paris a réalisé une étude sur les personnes seules ou en couple sans enfants qui ont sollicité le 115 de 1999 à 2005 ¹⁴. Il en ressort qu'environ un millier de personnes ayant un emploi sollicitent chaque année le 115 (800 à 1 200

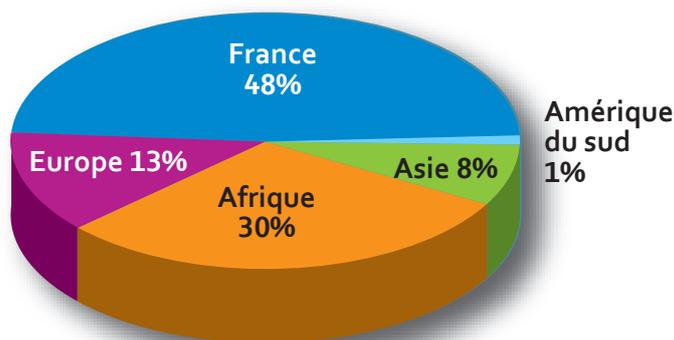
selon les années). C'est une population masculine à 85 %. Elle appartient à toutes les tranches d'âge (38 ans en moyenne en 2005) mais la part des plus de 50 ans tend à augmenter. Les motifs invoqués pour expliquer l'absence de logement sont par ordre d'importance en 2005 : l'expulsion de chez un tiers, la séparation familiale, l'expulsion du logement et l'éloignement géographique. À noter

Pyramide des âges des personnes isolées hébergées à Paris par le 115 en 2009



Source : Apur d'après les données du Samu social de Paris, 2009.

Origines géographiques des personnes isolées hébergées à Paris via le 115 en 2008

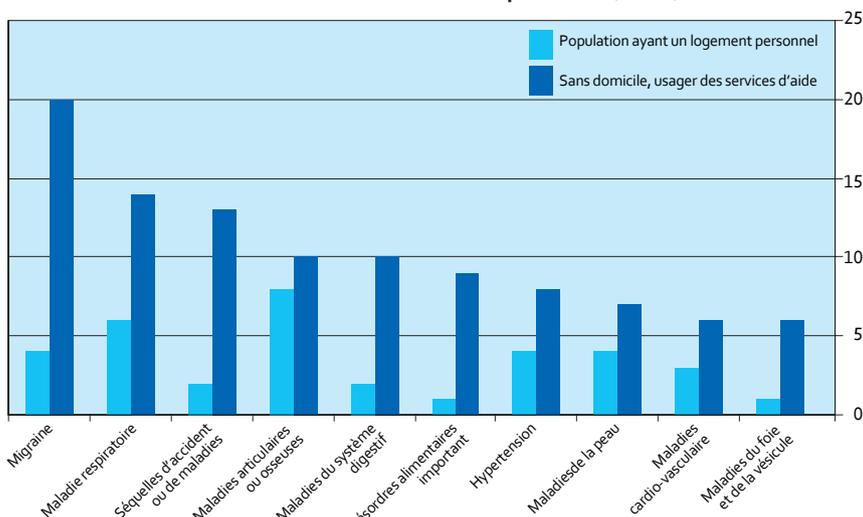


Source : Observatoire du SamuSocial de Paris, « Les SDF ont aussi une famille ! », 2009

13 – « L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile-de-France et à Paris ». Rapport Enquête de la DRASS Ile-de-France réalisée la nuit du 26 janvier 2006 auprès 236 centres regroupant 5900 places d'hébergement d'urgence en Ile-de-France. Les personnes interrogées étaient à la fois des responsables et des personnes hébergées, français ou étrangers en situation régulière.
14 – « Les usagers du 115 ayant un emploi déclaré, caractéristiques et évolutions 1999-2005 », Amandine Arnaud Carole Lardoux, Anne Laporte Observatoire du SamuSocial de Paris, mars 2006

que « l'expulsion de chez un tiers » est citée dans 27 % des cas en 2005 et que ce motif n'a cessé de progresser de 1999 à 2005. En 2004, la moitié de ces travailleurs pauvres déclaraient être à la rue depuis moins d'un mois. Si la plupart restent peu de temps dans le dispositif du logement d'urgence, certains y sont depuis des années.

Prévalence des principaux problèmes de santé physiques des personnes de 18 à 60 ans sans domicile en France métropolitaine (en %)



Source : Insee, « La santé des sans domicile usagers des services d'aide », Bernadette de la Rochère, division Conditions de vie des ménages, Insee N° 893 - Avril 2003

Un nombre croissant de familles hébergées via le 115

Selon les analyses de l'Observatoire du SamuSocial de Paris¹⁵, le nombre de familles hébergées via le 115 est en augmentation constante depuis plus de dix ans (3 000 en 2009) mais parallèlement, leur taille tend à se réduire. Les familles n'ayant qu'un seul enfant ont vu leur part augmenter (64 % des familles hébergées en 2004 contre 54 % en 1999) et les situations de monoparentalité sont devenues les plus nombreuses (58 % des familles hébergées en 2009). La taille moyenne des familles accueillies est de 3 personnes en 2009 mais cette moyenne ne doit pas masquer des compositions très diverses, qui vont d'une seule personne (cas des femmes enceintes de plus de trois mois) à 12 personnes (cas de la famille la plus nombreuse).

Conditions de vie

Les conditions de vie des sans-abri ont surtout été étudiées par l'Insee sous l'angle de la santé et de l'accès aux soins. A l'échelle de Paris, la santé est également un sujet d'étude récurrent dans les travaux de l'Observatoire du SamuSocial qui abordent différentes dimensions de la vie des sans-abri comme l'hygiène de vie, le rôle de la famille, la vie affective et sexuelle, les addictions...

Une santé précaire

Les personnes sans domicile sont fragilisées par leurs conditions de vie et particulièrement par une mauvaise alimentation et des tensions psychologiques. Selon l'enquête Insee, *La santé des sans domicile usagers des*

services d'aide d'avril 2003, un sans domicile sur quatre se désigne « en état dépressif ».

Le graphique ci-contre, issu de cette enquête nationale, rend compte de la prévalence des principaux problèmes de santé physiques chez les personnes sans domicile : 10 % ont des maladies du système digestif, 10 % ont des maladies articulaires, 13 % ont des séquelles d'accidents du travail, 14 % ont des maladies respiratoires et 20 % des migraines. Les enquêtes de l'Insee¹⁶ indiquent qu'au niveau national, 16 % des personnes sans domicile usagères des services d'aide déclarent avoir une santé « médiocre » à « très mauvaise » contre 3 % des personnes ayant un logement personnel. Les deux tiers assurent avoir au moins une maladie chronique ou grave, ce qui est le cas de seulement un tiers de la population ayant un logement. La moitié des personnes sans domicile disent être en « bonne » ou « très bonne » santé, les personnes ayant un logement étant 84 % à le penser. Les principales causes d'hospitalisation ou de décès sont les pathologies digestives (20,5 %) et pulmonaires (16 %). Le stade d'évolution des maladies est souvent très avancé lorsqu'elles sont dépistées ce qui témoigne de l'absence de suivi régulier.

La situation a pu cependant s'améliorer au cours des années 2000-2010. Les associations soulignent en effet le rôle très positif de la création de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et de l'Aide médicale d'État (AME) pour la santé des sans-abri.

Une mortalité précoce

Il n'existe pas de statistiques sûres concernant la mortalité et l'espérance de vie des personnes sans-abri mais les associations font état de données alarmantes. Au niveau national, le collectif « Les morts à la rue » a recensé entre 1998 et 2010 plus de 2 000 décès de personnes ayant vécu à un moment ou à un autre à la rue, dont l'âge moyen au décès est de 49 ans. Pour la seule année 2009, le collectif recense un peu plus de 400 décès en France dont une centaine à Paris.

De même une enquête épidémiologique conduite par les équipes de rue de l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille (AP-HM) et Médecins du monde souligne la précocité des décès. Sur 44 personnes décédées à Marseille en 2006 avec pour adresse l'indication « rue » ou celle d'un foyer d'urgence ou d'accueil de nuit, l'âge moyen au décès est de 44 ans pour les femmes et de 56 ans pour les hommes¹⁷. Davantage sujets aux maladies, les sans-abri font moins appel au système de soin et se situent parfois en résistance par rapport à lui.

Des problématiques liées : sortants de prison, toxicomanie, troubles psychiatriques

Parmi les publics à la rue, on trouve dans des proportions significatives d'anciens détenus, des toxicomanes, des personnes souffrant de difficultés psychiques ou psychiatriques et des prostitués. Dans le cadre de l'enquête Samenta¹⁸ 31,5 % de la population rencontrée présente au moins un trouble psychiatrique sévère ; 27 % sont dépendantes à l'alcool ; 17,5 % ont une consommation quasi quotidienne d'au moins une drogue illicite et/ou d'un médicament détourné de son usage.

[...]

15 – Voir « Les personnes en famille hébergées via le 115 de Paris entre 1999 et 2004 », Observatoire du SamuSocial de Paris, 2009 et Emmanuelle Guyavarch, « Activités du 115 de Paris et caractéristiques des personnes hébergées via le 115 et les EMA en 2009, Observatoire du SamuSocial de Paris, 2010.

16 – « Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds », janvier 2001 ; Enquête « Comportements vis-à-vis de la santé » partie variable de l'enquête permanente sur les Conditions de Vie, Insee, mai 2001 ; « La santé des sans-domicile usagers des services d'aide », Bernadette de la Rochère, division Conditions de vie des ménages, Insee n° 893 – avril 2003

17 – « Mortalité des personnes sans-abri à Marseille, premières données et premières analyses », Équipe mobile santé mentale communautaire Médecins du monde, janvier 2009

18 – « La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile-de-France » Premiers résultats – Sous la direction d'Anne Laporte (Observatoire du SamuSocial de Paris) et de Pierre Chauvin (Inserm) ; Rapport final, janvier 2010

Faits & chiffres

		Année	Source
5 300	personnes en habitation mobile, sans abri et marinières recensés à Paris	2006	Recensement, Insee
9 255	personnes isolées hébergées via le 115 de Paris en 2009, dont:	2009	Observatoire du SamuSocial de Paris
83 %	sont des hommes		
92 %	sont âgés de 20 à 59 ans		
48 %	sont français et 52% sont étrangers		
3 000	familles hébergées via le 115 de Paris en 2009, soit environ 9 000 personnes, dont:		
58 %	sont des familles monoparentales		
100	Une centaine de parisiens ayant vécu à un moment donné à la rue sont décédés en 2009, à l'âge moyen de 49 ans	2009	Collectif «Les morts à la rue»
31 %	des usagers des services d'aide en Ile-de-France* présentent un trouble psychiatrique sévère	2009	Enquête Samenta, Observatoire du Samusocial de Paris & Inserm
27 %	des usagers des services d'aide en Ile-de-France* dépendants à l'alcool		
17 %	des usagers des services d'aide en Ile-de-France* ont une consommation quasi quotidienne d'au moins une drogue illicite et/ou d'un médicament détourné de son usage		
HÉRBERGEMENT			
Structures d'hébergement			
8 300	places d'hébergement à Paris, dont:	2009	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess)
3 000	places en Centre d'hébergement d'urgence (CHU)		
4 100	places en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)		
200	places en Lits halte soins de santé (LHSS)		
600	places en Centres maternels et parentaux		
400	places en Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)		
Hébergement en hôtel			
1 000	familles hébergées en hôtel au titre de l'aide sociale à l'enfance soit 3 500 personnes environ **	2008	Département de Paris
8 000	places d'hôtel financées par l'État (ex DASS de Paris)**	2009	Plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion 2010-2014, document provisoire
SOUTIEN HUMAIN, MATÉRIEL ET SOCIAL			
15	Espaces Solidarité Insertion	2010	Etat, Département et Ville de Paris
3	Permanences Sociales d'Accueil		
250	salariés (agents des services publics et salariés associatifs) ainsi que plusieurs centaines de parisiens bénévoles effectuent des maraudes auprès de 4 000 à 5 000 personnes signalées		
3 000 000	de repas servis annuellement dans le cadre de l'aide alimentaire		
18	bains-douches municipaux		
820	fontaines d'eau potable réparties dans la capitale		

* Centres d'hébergement, accueil de jour, point soupe...

** Hôtels situés à Paris ou en banlieue

[...]

Document 3 : « Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir », Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique, www.lecese.fr, 2018 (extrait)

[...]

PERSONNES VIVANT À LA RUE : L'URGENCE D'AGIR

PRÉCONISATION PRIORITAIRES

Les 19 préconisations de l'avis se concentrent sur 3 axes : donner la priorité à l'accompagnement des personnes vivant dans la rue, clé pour les aider à sortir de leurs difficultés, apporter des réponses pour faire face à l'urgence et enfin remettre de la fluidité dans la production et la location de logements très sociaux. Pour adapter les moyens aux besoins des personnes au vu de l'évolution de leur nombre et de leurs situations, et mesurer l'efficacité des politiques conduites, l'avis recommande par ailleurs de renouveler rapidement l'enquête INSEE de 2012 dite « enquête sans-domicile ».

ACCOMPAGNER CHACUNE ET CHACUN, SE DONNER COMME BUT « ZÉRO PERSONNE VIVANT À LA RUE SANS ACCOMPAGNEMENT » ET, POUR CELA, LEUR RECONNAÎTRE UN « DROIT À L'ACCOMPAGNEMENT

- Susciter un maillage territorial d'équipes citoyennes, accélératrices d'initiatives pour développer un réseau relationnel personnalisé et organisé avec les professionnels et professionnelles, au bénéfice des personnes vivant dans la rue ;
- Créer davantage de toutes premières marches vers l'insertion pour les personnes loin de l'emploi, en amont des dispositifs de type « territoires zéro chômeur de longue durée » ;
- Prohiber les dispositifs anti-SDF dans les espaces publics, démonter ceux qui portent atteinte à la dignité humaine et développer des villes véritablement inclusives pour toutes et tous.

RÉPONDRE AUX BESOINS URGENTS

- Retrouver de la sécurité en particulier pour les femmes et les jeunes : développer les haltes de jour et de nuit à l'accueil inconditionnel et des places prioritaires et sécurisées en hébergement pour les femmes et les jeunes de plus en plus nombreux à vivre dans la rue ;
- Faciliter l'accès aux droits, en démultipliant les « rendez-vous des droits » dans les administrations ;
- Faciliter l'accès aux soins en développant davantage les équipes mobiles « psychiatrie précarité » et les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) sur l'ensemble du territoire ;
- Disposer d'une adresse : l'État doit réellement assumer son rôle de pilote du dispositif et donner les moyens aux acteurs, CCAS et associations à qui il délègue la domiciliation.

DÉBLOQUER PAR LE LOGEMENT TOUT LE SYSTÈME D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT

- Donner la priorité à la production de logements très sociaux, financés par les PLAI, avec un objectif plus ambitieux de 60 000 logements contre 40 000 actuellement ;
- Mieux mobiliser le parc privé et public à des fins très sociales grâce à l'intermédiation locative qui doit être simplifiée et facilitée ;
- Renforcer encore la prévention précoce des expulsions locatives avec la création d'un numéro d'appel national gratuit, pour les locataires comme pour les propriétaires.

C'est toute la société qui doit changer de regard et se mobiliser sur ces situations de grande exclusion qui devraient être déclarées grande cause nationale en 2020 pour que plus jamais une femme ne s'exprime ainsi : « *Parfois j'ai l'impression d'être un sac poubelle sur le bord du trottoir* ».

Population

Début 2012, 28 800 adultes francophones sans domicile ont été dénombrés dans l'agglomération parisienne, ce qui représente une hausse de 84 % par rapport à 2001. Cette population, en majorité jeune, masculine et étrangère, est restée en moyenne pendant 9 mois sans domicile en 2011 dont 1,7 mois sans abri. Toutefois, depuis 2001, elle vieillit et se féminise. La moitié des sans-domicile utilise un service d'hébergement collectif, 40 % occupent des chambres d'hôtel ou des logements gérés par des associations, les autres sont sans abri. Depuis 2001, sous l'effet d'une demande d'hébergement d'urgence en forte croissance, le nombre de chambres d'hôtel a beaucoup augmenté, les autres segments de l'offre restant relativement stables.

Emmanuelle Pierre-Marie et
Sandra Roger
(Apur)

Marie-Lorraine Chausse et
Jessica Labrador
(Insee Ile-de-France)

Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance

Dans l'agglomération parisienne, 34 500 adultes francophones, c'est-à-dire pouvant s'exprimer en français, fréquentent les services d'hébergement ou de distribution de repas, d'après l'enquête réalisée en 2012 par l'Insee et l'Ined (Source et définitions). Parmi eux, 28 800 sont sans domicile, c'est-à-dire qu'ils ont passé la nuit précédant l'enquête soit dans un lieu non prévu pour l'habitation, soit dans un service d'hébergement. Ils sont accompagnés de 6 250 enfants. Ce nombre de sans-domicile est en augmentation de 84 % depuis 2001 alors qu'en province il n'a progressé que de 11 %. L'agglomération parisienne concentre 43 % des sans-domicile francophones de toutes les agglomérations de métropole d'au moins 20 000 habitants et même 60 % des sans-domicile étrangers alors que son poids dans la population est de 27 %.

Une population plutôt jeune, masculine et majoritairement étrangère

Les sans-domicile sont plutôt jeunes : seul un quart est âgé de 50 ans ou plus contre 40 % des adultes d'Ile-de-France occupant un logement ordinaire ❶. Ce sont majoritairement des hommes (59 %). Comme dans les autres agglomérations françaises de plus de 200 000 habitants, deux tiers d'entre eux vivent seuls. En revanche, dans

l'agglomération parisienne, les sans-domicile vivent moins souvent en couple sans enfant que dans les autres agglomérations (4 % contre 11 %), mais sont plus souvent accompagnés d'enfants, qu'ils soient seuls ou en couple (29 % contre 23 %). Autre spécificité de l'agglomération parisienne, les étrangers francophones y sont nettement plus fréquents parmi les sans-domicile que dans les autres agglomérations : 56 % contre 29 %. Cette proportion n'était que de 42 % en 2001. Cela traduit le fait que Paris attire un tiers des arrivées de l'étranger en France métropolitaine, notamment des demandeurs d'asile qui se tournent vers l'aide d'urgence, car ils ne trouvent pas de place dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Un sans-domicile sur deux est dans cette situation depuis au moins un an

Dans l'agglomération parisienne, la moitié des sans-domicile sont sans domicile depuis au moins un an, à peine plus qu'en province. Parmi eux, deux tiers sont des étrangers francophones, soit deux fois plus que pour le reste du territoire, et un tiers est accompagné d'enfants. Parmi les personnes sans domicile depuis moins d'un an, 18 % sont sans abri et 32 % hébergés en hôtel ou en logement, contre respectivement 10 % et 46 % de ceux qui le sont depuis plus d'un an.

1 Dans l'agglomération parisienne, les sans-domicile sont plus souvent des hommes, jeunes et étrangers

Caractéristiques sociodémographiques des sans-domicile francophones dans l'agglomération parisienne

Situation de logement la veille de l'enquête	Répartition des sans-domicile		Répartition par tranche d'âge			Femmes	Etrangers	En couple sans enfant	Avec enfants (seul ou en couple)	Seul
	Effectif	%	De 18 à 29 ans	De 30 à 49 ans	50 ans ou plus					
Sans domicile dont :	28 800	100	23	54	23	41	56	4	29	67
Sans abri	4 000	14	22	51	27	2	52	8	4	88
En hébergement collectif que l'on doit quitter le matin	3 700	13	19	59	22	6	40	2	1	97
En hébergement collectif où l'on peut rester la journée	9 800	34	21	44	35	42	50	4	16	80
En hôtel (géré par une association)	6 400	22	26	65	9	67	77	3	69	28
En logement (géré par une association)	4 900	17	27	56	17	58	55	3	48	49

Source : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, 2012

Les sans-domicile sont restés neuf mois dans cette situation en 2011

Globalement, les sans-domicile déclarent avoir été, en moyenne, au cours de l'année 2011, neuf mois sans domicile (contre huit mois dans les autres agglomérations). Pendant deux mois, ils ont été hébergés par un tiers ou occupé un squat et durant un mois, ils ont occupé un logement dont ils étaient locataire ou propriétaire.

Durant la période de neuf mois sans domicile, les sans-domicile ont passé en

moyenne 3,6 mois en hébergement collectif, 2,1 mois en hôtel, 1,6 mois en logement et 1,7 mois sans abri, c'est-à-dire qu'ils ont dormi dans la rue ou dans un abri de fortune ②. Un sans-domicile sur dix a vécu sans abri au moins 9 mois de l'année.

Parmi l'ensemble des personnes sans domicile la veille de l'enquête, la durée d'occupation d'un logement personnel en 2011, en tant que locataire ou propriétaire, a été courte (1 mois) ; 86 % des sans-domicile n'ont pas occupé de loge-

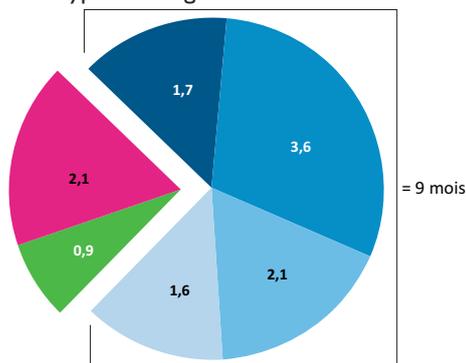
ment personnel au cours de l'année 2011. Toutefois, pour ceux qui sont sans abri, cette occupation a été plus longue, généralement parce que la perte de ce logement personnel est plus récente que pour les autres sans-domicile.

L'hébergement en structure collective reste prépondérant mais diminue au profit des hôtels

Dans l'agglomération parisienne, près de la moitié des sans-domicile (47 %) sont

2 Les sans-domicile de l'agglomération parisienne sont restés en moyenne 9 mois dans cette situation

Temps moyen en mois passé par les sans-domicile francophones selon le type d'hébergement en 2011



- Sans abri
- En hébergement collectif
- En hôtel géré par une association
- En logement géré par une association
- Autre situation sans logement personnel
- Locataire ou propriétaire

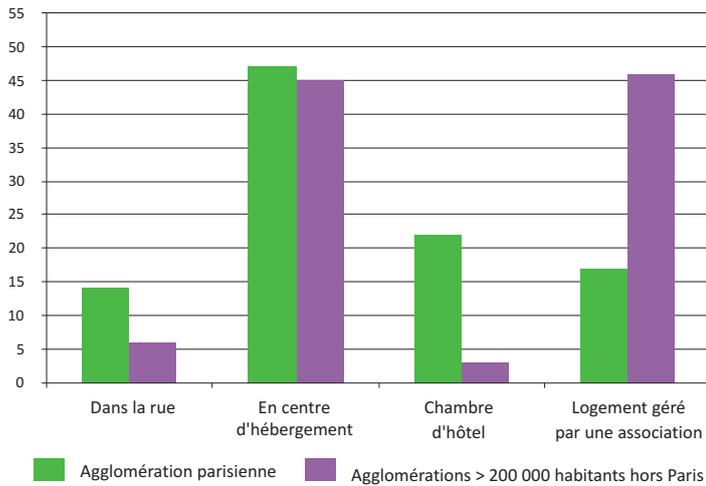
Lecture : les personnes sans domicile la veille de l'enquête ont été en moyenne 1,7 mois sans-abri en 2011. **Champ :** personnes francophones de 18 ans ou plus dans l'agglomération de Paris.

Source : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, 2012

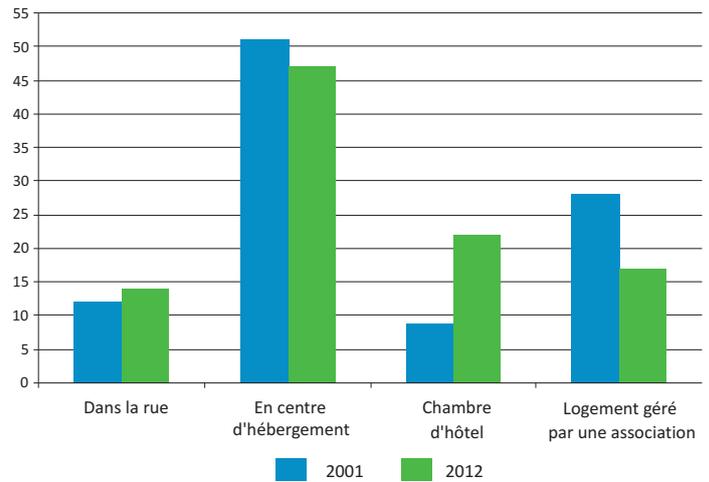
3 Dans l'agglomération parisienne, la part des chambres d'hôtels dépasse désormais celle des logements gérés par une association

Répartition des sans-domicile francophones usagers des services d'aide selon le type d'hébergement (en %)

a - selon la localisation 2012



b - dans l'agglomération parisienne en 2001 et 2012



Source : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, 2012

accueillis dans des structures collectives, beaucoup plus souvent dans des structures où ils peuvent rester la journée (34 %) que dans celles avec départ obligatoire le matin (13 %) **3a**. Des chambres d'hôtel ou des logements gérés par des associations caritatives ou des organismes publics accueillent 39 % d'entre eux. Enfin, 14 % des personnes sans domicile ont dormi dans la rue ou dans des abris de fortune la nuit précédant l'enquête. C'est deux points de plus qu'en 2001, et huit points de plus que dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants. Pour des raisons d'accessibilité, elles dorment plus fréquemment dans des espaces publics fermés (métro, gare, etc.) ou ouverts (pont, rue, etc.) que dans des espaces privés (cave, parking fermé, hall d'immeuble, cabane, etc.).

Même si l'accueil en structure collective reste prédominant, la part des personnes accueillies dans ces dernières a baissé de quatre points depuis 2001 alors que l'hébergement en chambres d'hôtel a fortement augmenté, passant de 9 % en 2001 à 22 % en 2012 **3b**. Cette situation est typiquement parisienne car la part des chambres d'hôtel dans l'ensemble des hébergements reste très faible dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants (3 %). Inversement, en province, les personnes sans domicile sont plus souvent hébergées dans des logements gérés par des associations caritatives ou des organismes publics (46 % contre 17 % dans l'agglomération parisienne).

Cette situation s'explique d'une part, par la crise du logement qui affecte Paris et son agglomération. Dans l'agglomération parisienne, les conditions d'accès aux logements du parc privé se sont durcies ces dernières décennies sous l'effet de l'érosion du parc social de fait (locations privées bon marché) et de l'augmentation des loyers d'habitation privés. D'autre part, la demande d'hébergement étant structurellement supérieure à l'offre, le financement de nuitées à l'hôtel sert de variable d'ajustement. Enfin, les chambres d'hôtel sont plus particulièrement destinées aux familles. Ces dernières bénéficient de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et sont de plus en plus nombreuses à faire une demande d'hébergement auprès du 115. Ainsi, 68 % des hébergements en chambre d'hôtel concernent des familles, la quasi-totalité de nationalité étrangère.

La part de femmes sans domicile augmente entre 2001 et 2012

La part des femmes sans domicile est plus importante dans l'agglomération parisienne, où leur nombre a plus que doublé depuis 2001, que dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants (41 % contre 36 %). La population féminine est davantage représentée dans les hébergements en chambres d'hôtel (67 %) et en logements (58 %) et beaucoup moins parmi les personnes qui vivent dans la rue (2 %). En 2001, dans l'agglomération parisienne comme dans les autres agglomérations,

les femmes étaient beaucoup plus souvent sans abri ou hébergées dans des centres où on ne peut rester que la nuit. Cependant, le profil des femmes sans domicile a peu évolué entre 2001 et 2012, même si elles sont un peu plus souvent en couple (22 % contre 17 % en 2001) et accompagnées d'enfants (56 % contre 51 %).

Une population qui vieillit, notamment dans les structures d'hébergement collectif

En 2001, la part des jeunes adultes de moins de 30 ans s'élevait à 34 % alors qu'en 2012, ils représentent 23 % des personnes sans domicile, pourcentage inférieur à celui constaté dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants. La population des sans-domicile vieillit, notamment dans les structures d'hébergement collectif. Les jeunes sont davantage rebutés par ces structures d'accueil et ce, d'autant qu'ils ne sont pas prioritaires dans les obtentions de place d'hébergement d'urgence.

Quant aux seniors âgés de 50 ans ou plus, ils sont nettement surreprésentés dans l'agglomération parisienne parmi les personnes sans abri et dans les différentes structures d'hébergement collectif, que ce soit avec ou sans départ le matin. Les familles, pour leur part, sont surreprésentées parmi les occupants de chambres d'hôtel (68 % contre 41 % dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants).

Paris offre une densité d'hébergements bien supérieure au reste de l'agglomération parisienne

L'hébergement des personnes à la rue est une responsabilité de l'Etat que celui-ci met en œuvre en organisant un service de veille sociale (accueil téléphonique-115, maraudes dans les rues pour aller au devant des grands exclus), en apportant les financements nécessaires aux associations et services (comme le Samu social) et en organisant les parcours d'accès à une place ou un logement adapté au besoin de chacun (Service intégré d'accueil et d'orientation - SIAO).

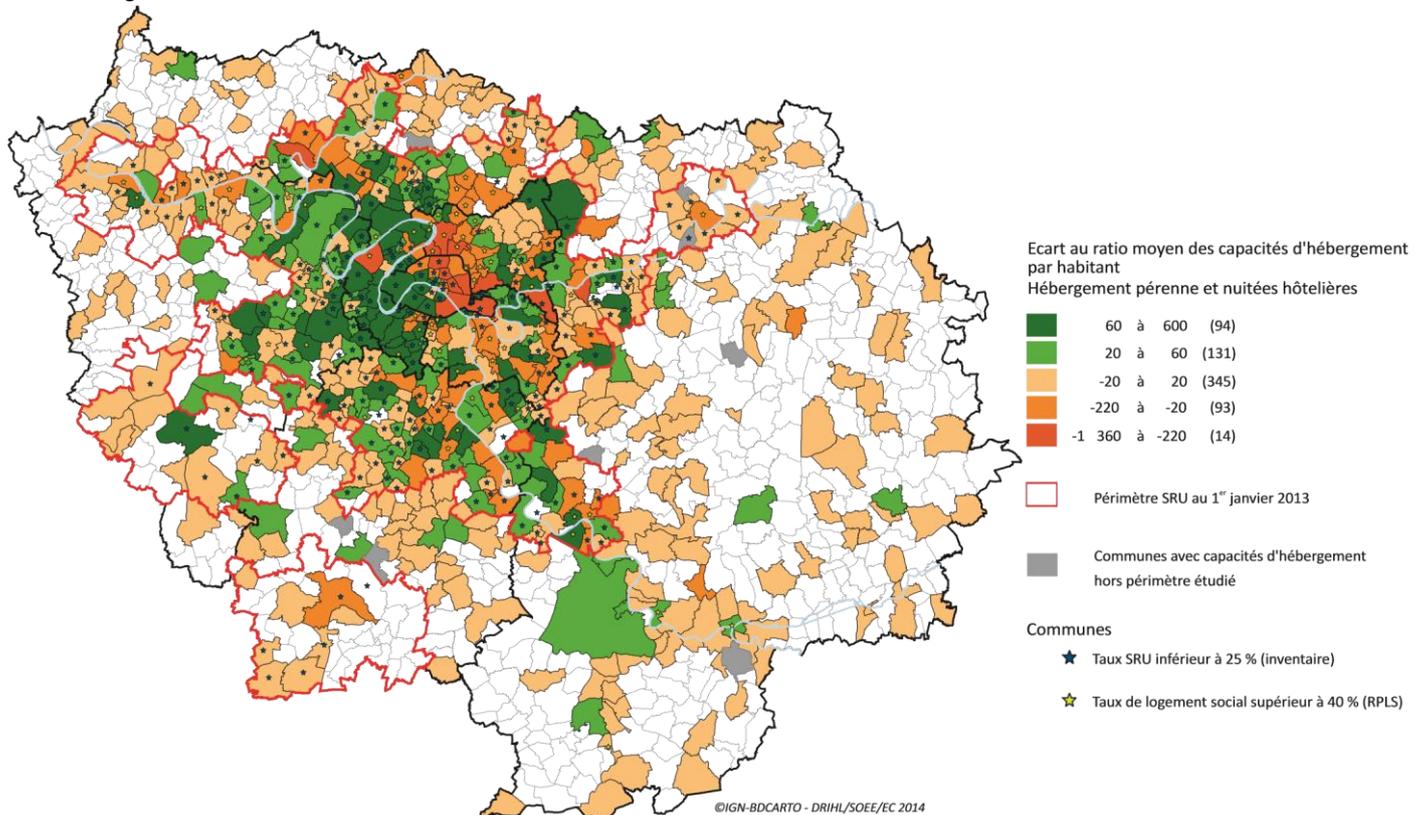
Ces dernières années ont été marquées par une augmentation de la demande issue de familles demandant à être hébergées, de sorte qu'elles constituent désormais le public majoritaire du dispositif d'hébergement. Pour ces familles, faute de meilleure solution, la prise en charge de leur hébergement à l'hôtels'est intensifiée. Mais des solutions alternatives se développent dans des logements sous-loués et garantissant pas l'Etat (Solibail) ou la Ville de Paris (Louez solidaires).

Paris attire de nombreuses personnes en grande précarité : elles espèrent trouver dans la capitale des commodités et une solidarité citoyenne plus importante qu'ailleurs. Et effectivement, Paris offre une densité d'équipements d'accueil plus élevée que dans les autres territoires et mobilise 59 % des places proposées dans l'agglomération parisienne. Toutefois, il n'est pas possible d'héberger toutes ces personnes sur le territoire central de la métropole : il est ainsi proposé à de nombreuses familles un hébergement en petite ou grande couronnes.

A cette offre importante, s'ajoute depuis 2003, dans le cadre du Plan Grand froid établi par l'Etat, un dispositif renforcé des moyens mobilisables pour mettre à l'abri les Parisiens les plus fragiles. Durant ces périodes de froid hivernal, la Ville de Paris met à disposition un millier de places dans ses gymnases et dans les mairies des 1^{er}, 3^e, 4^e, 11^e et 15^e arrondissements.

Répartition territoriale de l'offre d'hébergement sur la base du ratio moyen par habitant

Périmètre régional



Sources : ministère des Affaires sociales et de la santé, Finess janvier 2013, enquête flash nuitées hôtelières septembre 2012, inventaire SRU au 1^{er} janvier 2012, RPLS au 1^{er} janvier 2012 - Drihl

Document 5 : « Un plan pour en finir avec la vie à la rue. SDF : objectif zéro ! », Fondation Abbé Pierre, www.fondation-abbe-pierre.fr, 2017

Plus de 2 000 personnes meurent de la rue chaque année en France, en moyenne à 49 ans. L'augmentation du nombre de personnes sans domicile est alarmante : + 50% entre 2001 et 2012, 143 000 personnes, dont 30 000 mineurs, sans doute encore plus aujourd'hui. Qu'elles soient à la rue, en bidonville, à l'hôtel ou en centres d'hébergement, il n'est plus admissible de laisser tant de personnes, hommes, femmes, enfants, sans solution digne pour vivre correctement.

Il est possible en France de mettre fin au scandale des personnes sans-domicile, en moins de cinq ans dans les villes petites et moyennes et moins de dix ans dans les métropoles. Pour réussir ce plan systémique, six leviers principaux doivent être actionnés simultanément et durablement, avec une impulsion nationale appuyée sur une loi de programmation financière pluriannuelle, et une mise en œuvre locale dès les premières semaines du prochain quinquennat, en associant bailleurs sociaux et privés, collectivités locales, associations, citoyens et bien sûr personnes mal logées... Ce plan s'adresse principalement aux personnes sans-domicile, mais aussi plus largement aux mal-logés, pour éviter qu'ils ne basculent dans la grande exclusion.

Logement d'abord !

Tout d'abord, il s'agit de changer de paradigme, de favoriser les solutions de logement plutôt que de multiplier les places d'hébergement d'urgence ou d'hôtels, inadaptés et coûteux. Chacun doit se voir proposer un logement sans délai ni condition, conformément à la philosophie du « logement d'abord », qui fait du logement le point de départ vers l'insertion, plutôt que la récompense au bout d'un long parcours d'obstacles au sein des différents segments de l'hébergement (d'urgence, de stabilisation, d'insertion...). Cet accès au logement pérenne de droit commun, avec un vrai bail, peut être associé si nécessaire à un accompagnement ajusté dans le temps aux besoins et aux désirs des ménages (particulier ou global, léger ou renforcé, pluridisciplinaire...), avec une attention particulière envers certains publics fragiles (issus de l'Aide sociale à l'enfance et sortants de prison notamment). Pour certaines personnes, cela passe par l'extension de solutions comme les pensions de famille ou le programme « Un Chez soi d'abord ». Celles-ci ont fait la preuve que, même pour des personnes en grande exclusion, souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions, l'accès direct à un logement est possible et nécessaire pour voir leur situation s'améliorer durablement, au-delà des préjugés sur leur « capacité à habiter ». Le Logement d'abord suppose également de développer et soutenir les accueils de jour, dernier filet de sécurité pour les plus démunis et porte d'entrée pour l'accès aux droits et au logement.

Priorité aux ménages en difficultés pour les attributions Hlm

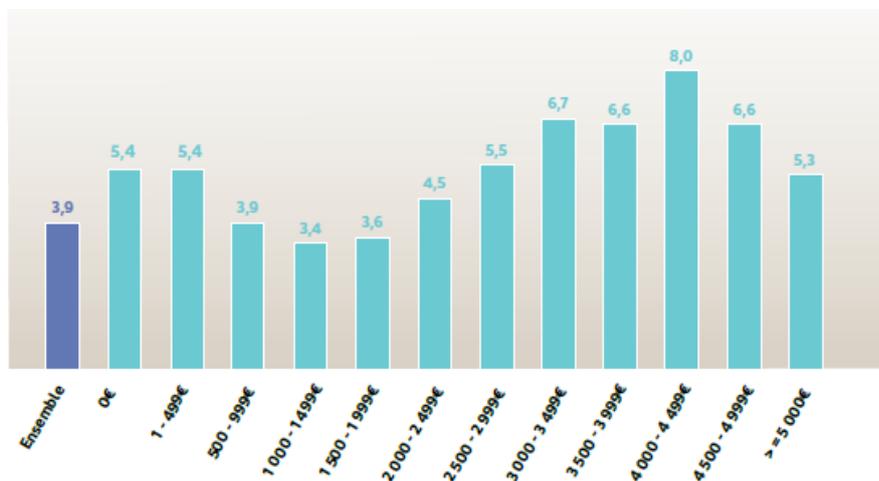
La première marge de manœuvre du « logement d'abord » réside dans une réorientation d'une partie des attributions de logements sociaux. Une plus grande part des 500 000 attributions Hlm annuelles doivent se faire en direction des sans-domicile et des ménages prioritaires, au moins à hauteur de 25 % comme le prévoit désormais la loi. Or les ménages à très bas revenus ont moins de chances que les autres candidats d'accéder au parc social.

Pour rendre les personnes en difficulté réellement prioritaires dans l'accès au logement social, il est impératif d'établir des systèmes objectifs, notamment la « cotation », qui permettent d'attribuer les Hlm selon des critères partagés et transparents, en prévoyant des baisses de loyer si nécessaire et en augmentant l'aide au paiement des charges.

DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAL PLUS DIFFICILES POUR LES PUBLICS DÉFAVORISÉS

En moyenne, il y a une attribution Hlm par an pour 3,9 ménages en attente. Les demandeurs à bas revenus, inférieurs à 500 € par mois par unité de consommation, se voient quant à eux attribuer un logement pour 5,4 demandes.

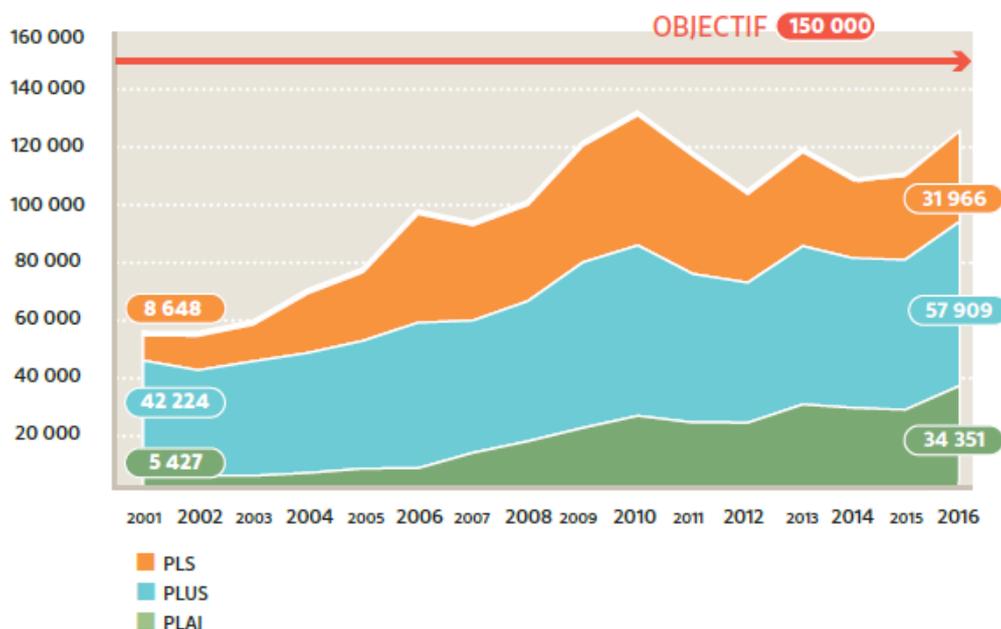
SOURCE / Cour des comptes d'après ministère du logement



150 000 logements vraiment sociaux par an

Au-delà des attributions à mieux flécher vers les mal-logés, la tension est telle dans les grandes agglomérations qu'il est impératif d'accroître la production de logements vraiment sociaux (PLAI et PLUS), à hauteur de 150 000 par an en particulier dans les territoires tendus. Mais pour être réellement sociaux, ces nouveaux logements doivent sortir à des niveaux de loyers accessibles, sous les plafonds pris en charge par les APL. Ceci est possible en augmentant les aides à la pierre pour aider les bailleurs sociaux à proposer des loyers bas, et en cessant de rogner les APL.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE (HORS ANRU)

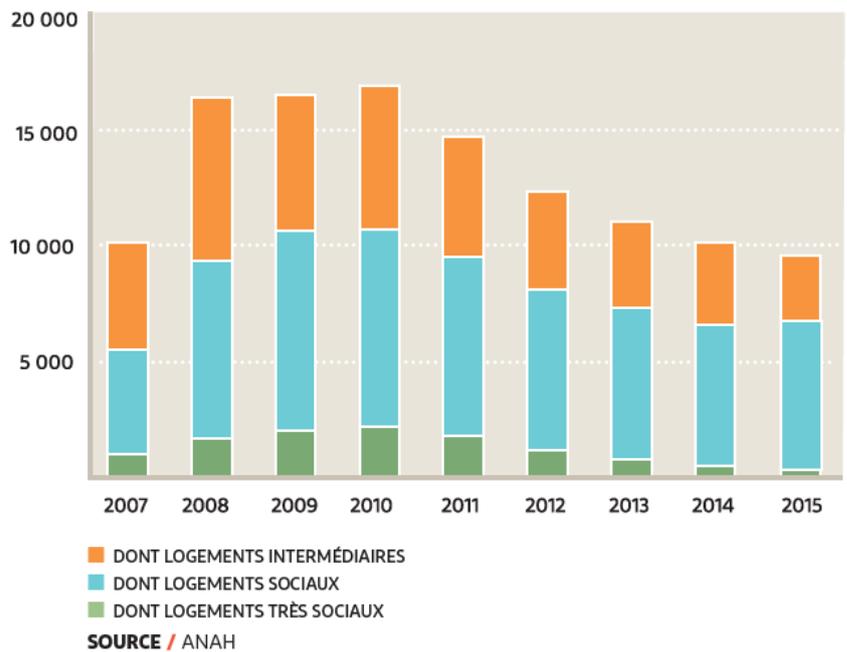


Mobiliser le parc privé

Le parc social ne peut pas, à lui seul accueillir tous les ménages en difficulté. Il faut donc dynamiser les conventionnements de logements privés par l'Anah pour capter chaque année 40 000 logements. Pour passer du stade artisanal à l'échelle industrielle, il est essentiel de proposer aux bailleurs privés intéressés un package comprenant des aides simplifiées, afin de sécuriser leur rendement locatif par une indemnisation fine des baisses de loyer qu'ils consentent (par rapport au loyer de marché réel), des éventuels travaux de remise en état du logement, ainsi qu'une gestion locative adaptée garantissant le paiement du loyer et la prise en charge en cas de dégradation ou de vacance. En échange de ces conditions avantageuses, ces logements privés doivent accueillir, principalement en mandat de gestion, des ménages prioritaires en difficulté.

LOGEMENTS CONVENTIONNÉS PAR L'ANAH À «LOYERS MAÎTRISÉS» AVEC OU SANS TRAVAUX

(HORS INSTITUTIONNELS)

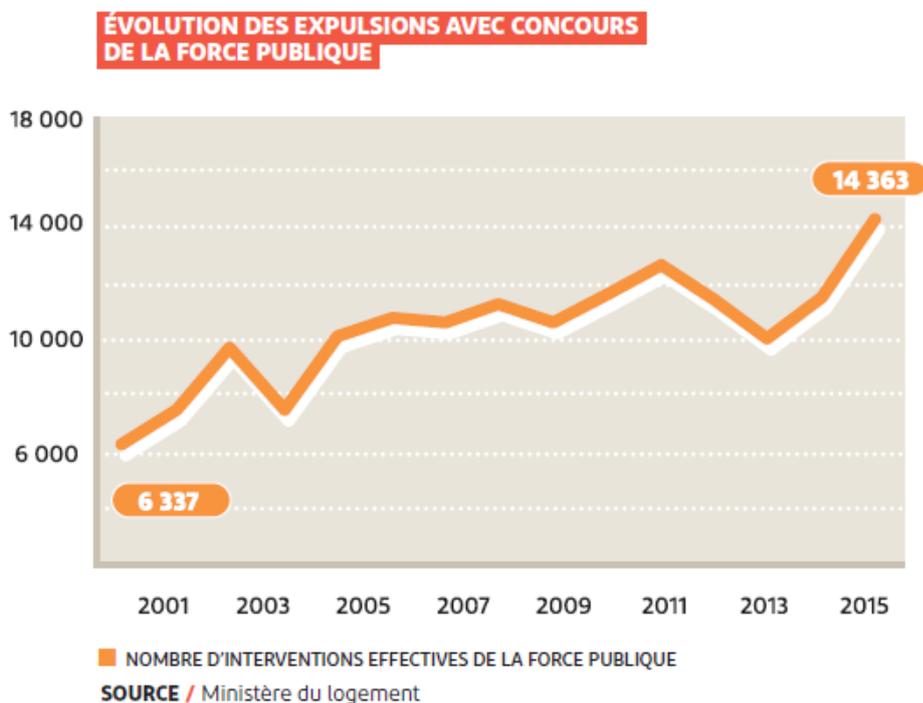


Accueillir dignement les personnes migrantes

Ce plan comprend également un accueil digne des personnes migrantes en privilégiant leur accès au logement. La facilitation des démarches des demandeurs d'asile passe notamment par la production de davantage de places en Centres d'accueil (CADA). Pour les personnes déboutées du droit d'asile, il est indispensable d'assouplir les conditions de régularisation, condition sine qua none d'intégration de personnes qui bien souvent travaillent, ont des enfants scolarisés, ne sont parfois pas expulsables, mais qui stagnent dans des situations de mal-logement inextricables, à l'hôtel, en hébergement ou en bidonvilles. En attendant, le droit à l'accueil inconditionnel en hébergement, quelle que soit la situation administrative des personnes, doit être rappelé et respecté.

En finir avec les expulsions

Ce plan ne saurait fonctionner sans une véritable stratégie de prévention des expulsions locatives, visant le maintien dans les lieux ou le relogement des ménages en difficulté, dans le parc social ou privé. Pour ne pas grossir les rangs des personnes à la rue, la puissance publique doit tout faire pour enrayer la hausse alarmante des expulsions avec le concours des forces de l'ordre. Cela implique d'indemniser les bailleurs en cas d'impayés, par exemple à travers la mise en place promise par la loi ALUR d'une véritable Garantie universelle des loyers (GUL). Mais aussi de soutenir les ménages en difficulté par le développement des aides à la quittance et le financement des Fonds de Solidarité Logement pour mieux les accompagner. De même, l'Etat doit rompre avec sa politique d'expulsion sans solution des squats et bidonvilles, qui ne fait que déplacer et aggraver le problème des milliers de personnes qui y vivent.



[...]

SYNTHÈSE

Afin de répondre à la crise du logement, le candidat Emmanuel Macron souhaitait libérer le marché du logement pour déclencher un “choc de l’offre” et réduire le déficit de logements dans les zones tendues. Pour protéger plus spécifiquement les ménages les plus en difficulté, le candidat s’était également engagé à développer la politique du “Logement d’abord”, idée portée par le monde associatif depuis de nombreuses années, consistant à orienter le plus rapidement possible les personnes vers des solutions de logement pérennes plutôt que de les bloquer en hébergement d’urgence pendant de longues périodes. Concrètement, ce mot d’ordre s’est décliné en quelques objectifs plus précis pour le quinquennat : créer chaque année 40 000 places d’intermédiation locative, produire 10 000 places de pensions de famille, 40 000 logements très sociaux, et augmenter les attributions Hlm aux ménages sans domicile. Le plan quinquennal pour le Logement d’abord a été appliqué dans 46 territoires volontaires, a occasionné de nombreux débats et produit des expérimentations innovantes aux résultats prometteurs.

Toutefois, ces ambitions ont été rapidement déçues. L’élaboration et l’application des politiques publiques du logement n’ont pas été une priorité et se sont confrontées à une surdétermination par l’Intérieur et Bercy, sur un registre sécuritaire et budgétaire. Dès les premiers mois du quinquennat, des **coupes budgétaires inédites** ont été réalisées, au détriment des allocataires APL et des bailleurs sociaux. Ces orientations financières restrictives ont été prolongées tout au long du mandat, fragilisant les principaux outils de lutte contre le mal-logement et aggravant la chute de la production de logement social qui engage également la responsabilité des élus locaux. **Pour le Logement d’Abord, au terme du quinquennat les objectifs ne sont clairement pas atteints,** même si la fixation de ces objectifs a pu créer une dynamique certaine.

La survenue de la crise Covid en 2020 a déstabilisé le monde du logement, réduisant encore la production de logements, et accroissant les difficultés d’accès aux droits et à un toit pour les personnes en difficulté. Face à l’urgence, le gouvernement a augmenté les capacités du parc d’hébergement à des niveaux historiquement élevés prolongés pour la première fois en sortie de la trêve hivernale 2021. Mais ce fut sans pour autant améliorer la qualité de ce dernier, qui reste aujourd’hui encore généralement sous doté du point de vue du nécessaire accompagnement social, saturé, et **encore incapable de faire face au nombre très important de personnes à la rue.** L’ouverture d’une discussion sur une approche pluri-annuelle des politiques de la rue, à l’hébergement et au logement en fin de quinquennat constitue un signal politique favorable mais qui reste à concrétiser du point de vue de la méthode de concertation et des moyens dégagés. **L’aggravation des situations de pauvreté, la hausse de 25 % des expulsions de lieux de vies informels sans solution de relogement,** l’abandon par certains préfets avec l’accord ou dans le silence du gouvernement d’approches concertées de la résorption des campements et bidonvilles comme à Montpellier ou à Lille, **la politique de harcèlement au détriment d’un accueil digne** et organisé à Grande Synthe et dans le Calaisis, et **la reprise des expulsions locatives en 2021** contribuent à dégrader ce bilan.

Le plan de relance a été l’occasion d’avancées législatives et financières sur le plan de l’amélioration de l’habitat, même si les moyens restent toujours en deçà des enjeux. Malgré une prise de conscience certaine, trop peu de logements indignes sont rénovés chaque année dans l’hexagone et dans les départements d’Outre-Mer, et les rénovations énergétiques sont encore trop chères, mal accompagnées et peu performantes pour lutter efficacement contre la précarité énergétique. **L’habitat mobile reste lui toujours disqualifié** dans tous les

* Note du jury : le collectif des associations unies regroupe 39 organisations nationales de lutte contre les exclusions, impliquées dans le champ du logement et/ou de l’hébergement (par exemple : ATD Quart Monde, Croix Rouge française, Emmaüs France, Fondation Abbé Pierre, etc...)

dispositifs dédiés au logement, et la situation s'est aggravée depuis 2018 et le soutien gouvernemental à l'instauration d'une amende forfaitaire délictuelle pour installation illicite sur terrain d'autrui alors même qu'une minorité des départements respectent leurs obligations en matière d'accueil des "gens du voyage".

Enfin, depuis 1984, l'effort public pour le logement n'a jamais été aussi faible : les aides au logement sont en effet passées de 1,82 % du PIB en 2017 à 1,63 % en 2020.

UN QUINQUENNAT D'AMBITIONS DÉÇUES

Le candidat Emmanuel Macron avait relativement peu abordé la question du logement au cours de sa campagne présidentielle en 2017. Sans programme très arrêté, il a peu à peu élaboré une ligne directrice autour des deux objectifs de "libérer et protéger". A ses yeux, libérer le marché du logement visait à déclencher un "choc de l'offre" et réduire le déficit de logements dans les zones tendues. Tandis qu'une politique du "Logement d'abord", idée portée par le monde associatif depuis de nombreuses années, était destinée à protéger les ménages en difficulté en les orientant le plus rapidement possible vers des solutions de logement pérennes plutôt que de les bloquer en hébergement d'urgence pendant de longues périodes. Concrètement, ce mot d'ordre s'est décliné en quelques objectifs plus précis pour le quinquennat : créer chaque année 40 000 places d'intermédiation locative, produire 10 000 places de pensions de famille, 40 000 PLAI, et augmenter les attributions Hlm aux ménages sans domicile. Ce plan, qui a été appliqué en premier lieu dans 23 territoires volontaires (puis 23 autres en 2021), a occasionné de nombreux débats et produit des expérimentations innovantes aux résultats prometteurs.

Toutefois, ces quelques lignes directrices de début de mandat ont été percutées par des mesures et événements inattendus. D'une part, dès les premiers mois du quinquennat, dans un contexte de choix budgétaires et fiscaux inégalitaires, des coupes budgétaires inédites ont été réalisées, au détriment des allocataires APL et des bailleurs sociaux, qui se sont prolongées tout au long du mandat, fragilisant les principaux outils de lutte contre le mal-logement et aggravant la chute de la production de logement. Enfin, depuis 1984, l'effort public pour le logement n'a jamais été aussi faible : les aides au logement sont en effet passées de 1,82 % du PIB en 2017 à 1,63 % en 2020.

D'autre part, la survenue de la crise Covid en 2020 a déstabilisé le secteur du bâtiment, réduisant encore la production de logements. L'attitude de nombre d'élus locaux à l'égard du logement social pose problème, à commencer par les communes qui ne respectent pas leurs obligations au titre de la loi SRU. La crise a également aggravé les difficultés sociales et économiques des ménages les plus vulnérables. Mais la situation d'urgence sanitaire a également encouragé le gouvernement à accroître ses efforts pour l'hébergement et à relancer le secteur de la rénovation énergétique.

DES RÉPONSES EN URGENCE, MAIS PEU DE MESURES PÉRENNES ET ADAPTÉES POUR LES PERSONNES PRIVÉES DE LOGEMENT

Une augmentation historique des capacités du parc d'hébergement d'urgence, sans investissement durable

Entre 2017 et 2022, le parc d'hébergement généraliste est passé de 130 000 à 200 000 places. Cette hausse quantitative importante s'est faite par le biais des pérennisations de places issues des différents plans hivernaux, y compris pour la première fois en sortie de la trêve hivernale 2021, puis a été renforcée par la forte mobilisation de l'Etat et des associations dès le premier confinement afin de répondre aux besoins de protection des personnes sans abri. **Ces deux mécanismes ont eu pour conséquence une modification importante de la composition du parc d'hébergement, au profit des dispositifs d'urgence.** En effet, en 5 ans, les nuitées hôtelières sont passées de 45 000 à un peu plus de 73 000 au 1er juin 2021 et représentent ainsi 36% des places d'hébergement. Les places d'hébergement d'urgence étaient quant à elles au nombre de 78 726 au 1er juin dernier, soit 39% du parc, tandis que le volume des places CHRS est resté stable, passant de 44 691 à 46 471 places.

Cette gestion du secteur de l'hébergement a évité l'explosion du nombre de personnes à la rue malgré le maintien d'un niveau de pauvreté élevé et l'aggravation des situations de pauvreté suite à la crise sanitaire. **Néanmoins, la situation reste problématique avec un nombre important de personnes à la rue, et un parc d'hébergement saturé sur certains territoires.** Ainsi, le 6 décembre plus de 3870 personnes ayant appelé le 115 n'ont pas pu être hébergées pour absence de place. Ces chiffres ne sont pas exhaustifs puisqu'ils ne comptabilisent que les personnes qui ont réussi à joindre le 115 pour formuler une demande d'hébergement. Ils ne prennent donc en compte que les besoins exprimés, alors que l'on sait que la problématique du non-recours au 115 est extrêmement présente chez les personnes à la rue (le 12 et 13 janvier 2021, 83% des 755 ménages rencontrés à la rue par les 63 maraudes et samu sociaux ayant participé à l'étude nationale maraude n'avaient pas appelé le jour même le 115)¹. Et malgré des efforts inédits dans le cadre du Grenelle des violences conjugales, avec la création de 2000 places supplémentaires dédiées aux femmes victimes de violence, seulement environ 12% des demandes d'hébergement effectuées par des femmes victimes de violences aboutissent à une orientation sur une place adaptée à leurs besoins. **Dans ce contexte, le principe d'accueil inconditionnel et celui de la continuité de l'accueil sont quotidiennement remis en cause.**

De plus, cette augmentation en volume ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de la qualité de l'hébergement et de l'accompagnement proposés aux personnes, dans une approche relevant davantage de l'urgence que de la réinsertion durable. Par ailleurs, le gouvernement a lancé depuis 2018 un plan d'économies de 50 M€ sur les crédits de financement des CHRS sur cinq ans. Si des crédits de la stratégie de lutte contre la pauvreté ont atténué les effets de ce plan d'économie pour certains établissements, le secteur s'est tout de même retrouvé affaibli, le CHRS représentant l'offre d'hébergement la plus qualitative en termes d'accompagnement social global.

Lieux de vie informels : toujours trop d'expulsions sans solutions structurelles et le risque d'un retour en arrière

Depuis près de 30 ans, des formes d'habitat très précaires comme les bidonvilles, les squats et les « campements » ont réapparu en France, sous l'effet conjugué de la présence de diverses populations

¹ 1 Fédération nationale des samu sociaux, Etude nationale maraudes et samu sociaux sur le sans abris, janvier 2021.

en précarité économique et sociale et de l'insuffisance criante des politiques d'hébergement, de logement, d'habitat, d'accueil et d'inclusion.

[...]

Si l'existence d'un cadre légal national constitue une réelle avancée, il est cependant insuffisant dès lors que cette instruction n'est pas contraignante, ne couvre pas l'ensemble des « publics » et des territoires, et dispose d'un budget insuffisant (huit millions d'euros au niveau national). Si quelques collectivités locales se sont mobilisées de manière positive pour apporter des réponses aux ménages contraints de vivre en bidonville, nous constatons une application très inégale selon les territoires. Lorsque des stratégies de résorption existent, l'accompagnement social prévu est insuffisant, elles sont limitées à certains publics et lieux de vie et les solutions de logement proposées sont trop limitées. Nous constatons enfin un manque d'impulsion par les pouvoirs publics sur certains territoires, et globalement un manque d'instances de pilotage globales, et une absence totale d'implication des personnes concernées.

[...]