



# ASSISES

## POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS-ABRI

**ENQUÊTE** sur l'hébergement et le logement  
des personnes sans-abri et mal-logées

Janvier 2016

### Présentation de l'enquête

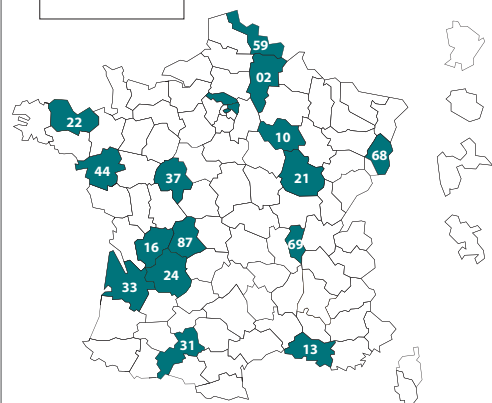
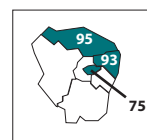
La FNARS a réalisé une enquête auprès des 115/SIAO de 18 départements entre le 15 décembre 2015 et le 10 janvier 2016 pour proposer un état des lieux de la situation de l'hébergement et du logement des personnes sans-abri et mal-logées. Il s'agit ainsi de mesurer les évolutions à l'œuvre depuis 2013, et les impacts des créations de places et des orientations ministérielles sur les réponses aux besoins des personnes. Quelle est la situation de l'urgence sociale en 2016 : s'orientent-on progressivement vers une sortie de la gestion au thermomètre et de la mise à l'abri comme seule perspective donnée aux personnes ? En termes d'accès à l'hébergement et au logement, quelles sont les réponses apportées par les SIAO ? Y-a-t-il des évolutions par rapport aux années antérieures ?

Cette enquête questionne tant l'adéquation quantitative des réponses aux be-

soins exprimés, que les conditions de prise en charge - notamment en hébergement d'urgence et temporaire - au regard des normes et principes légaux de l'action sociale. De l'urgence au logement, elle recense les données des SIAO sur l'évolution de leur activité et des moyens mis à disposition des territoires pour répondre aux besoins.

Les 18 départements questionnés forment un panel diversifié des situations territoriales, en termes de taille, de tension sur la veille sociale, sur l'hébergement et le logement : l'Aisne (02), l'Aube (10), les Bouches-du-Rhône (13), la Charente (16), la Côte-d'Or (21), les Côtes-d'Armor (22), la Dordogne (24), la Haute-Garonne (31), la Gironde (33), l'Indre-et-Loire (37), la Loire-Atlantique (44), Lille dans le Nord (59), le Haut-Rhin (68), le Rhône (69), Paris (75), la Haute-Vienne (87), la Seine-Saint-Denis (93) et le Val-d'Oise (95). ■

#### LES 18 DÉPARTEMENTS ENQUÊTÉS



### Urgence sociale

#### ● HÉBERGEMENT D'URGENCE

##### → Une augmentation des places en urgence

Entre 2013 et 2015, 15 départements sur 18 ont bénéficié d'une augmentation de leurs places d'hébergement d'urgence avec des créations, ou des pérennisations de places temporaires. Cet accroissement fait suite aux mesures du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, du plan de résorption des nuitées hôtelières et des mesures de sortie d'hiver 2014/2015. Sur les trois autres départements, pour deux d'entre eux le parc est demeuré identique, pour l'autre, il a baissé.

En deux ans, près de 8 700 places supplémentaires ont ainsi été ouvertes dans ces 15 départements, avec des volumes très hétérogènes selon les territoires mais entraînant, pour une majorité d'entre eux, une évolution significative de l'offre. Onze départements enregistrent une augmentation de plus de 25% de leur parc d'hébergement d'urgence entre 2013 et 2015, dont quatre de plus de 50%. La Haute-Garonne a bénéficié ainsi de près de 700 places d'hébergement d'urgence supplémentaires, la Loire-Atlantique de 380, et le Rhône de plus de 1 100.

+ 8 700

PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE  
DANS 15 DES 18 DÉPARTEMENTS ENQUÊTÉS,  
EN DEUX ANS

74%

DES PLACES CRÉÉES  
SONT DES PLACES D'HÔTEL



→ **L'hôtel : un recours toujours important, malgré l'objectif de résorption**

**Les 3/4 des places créées l'ont été en hôtel (6 450 places), contre 2 250 places supplémentaires en centres d'hébergement d'urgence ou en hébergement d'urgence dans le logement.** Les places d'hôtel supplémentaires ont été ouvertes, en volume, essentiellement à Paris et en Seine-Saint-Denis (à 84 %). L'augmentation du recours hôtelier concerne cependant plus largement d'autres départements. Ainsi, le volume de places d'hôtel a augmenté de 50 % à plus de 90 % dans quatre départements (Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Gironde et Rhône).

**Dans les départements enquêtés, les places d'hôtels représentent 60 % du parc d'hébergement d'urgence,** avec des situations très hétérogènes. Dans neuf départements, l'hôtel est résiduel et représente moins de 25 % des places. Dans cinq départements, il représente entre 26 et 60 % du parc (33, 37, 44, 68, 95), et dans deux départements plus de 75 % (75, 93). Deux départements n'ont pas renseigné cette question.

**Dix départements sur les 18 déclarent que leur territoire s'est engagé dans le plan de résorption des nuitées hôtelières,** annoncé par le gouvernement en février 2015. Pour les départements franciliens, l'objectif poursuivi est celui de la baisse du flux du recours à l'hôtel, soit une réduction de l'augmentation. Pour les autres, l'objectif est celui d'une baisse du stock - soit une diminution des nuitées hôtelières avec la mobilisation parallèle d'alternatives en hébergement ou en intermédiation locative. **Parmi les dé-**

**partements qui n'ont pas engagé de telle stratégie, figurent** des départements où le recours à l'hôtel est résiduel ou nul (10, 16, 37, 59) mais également **des départements où l'on observe une augmentation - parfois importante - des nuitées hôtelières** (13, 33, 69).

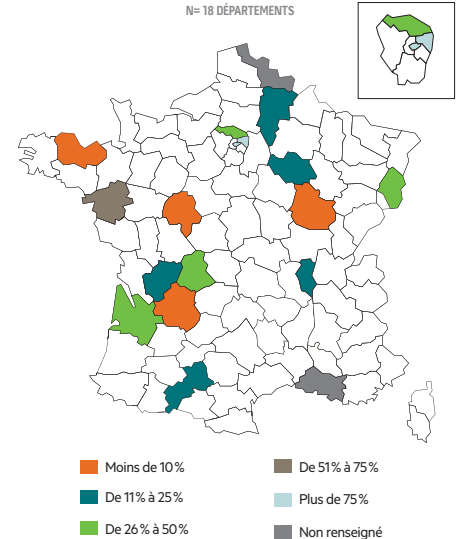
→ **Toutes les dispositions légales relatives aux conditions d'hébergement d'urgence ne sont pas respectées**

Les principes structurants de l'hébergement d'urgence ne sont pas respectés malgré le cadre juridique en vigueur. Les 115/SIAO, interrogés sur **les conditions de prise en charge en hébergement d'urgence** dans leurs départements, mettent en exergue que ces dernières **s'écartent des principes de continuité, de non remise à la rue et d'accueil 24h/24.** Ainsi, dans la moitié des départements, une part importante des places proposées aux personnes ne leur permet pas de rester hébergées jusqu'à ce qu'une solution adaptée à leur situation leur soit proposée. Un volume important de places reste prévu uniquement pour des séjours de quelques jours dans une logique d'alternance de l'aide. **Quinze des 18 départements recensent également des places ouvertes uniquement la nuit avec remise à la rue systématique le matin.**

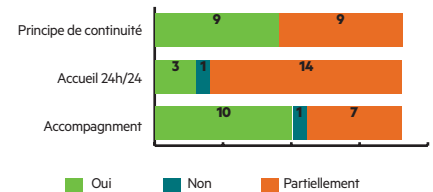
**Le bénéfice d'un accompagnement, prévu par le CASF (L 345-2-3), est mieux décliné, sans l'être cependant partout.** Dix départements sur les 18 indiquent que les places d'hébergement d'urgence de leur territoire comprennent « globalement » une proposition d'accompagnement. Sept départe-

ments indiquent que l'accompagnement est partiellement proposé, selon les places et les centres, et un département indique que l'accompagnement est globalement absent des prestations proposées en urgence.

PART DE L'HÔTEL DANS LE PARC TOTAL D'HÉBERGEMENT D'URGENCE  
N= 18 DÉPARTEMENTS



PLACES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE RESPECTANT LE CADRE JURIDIQUE SELON LES DÉPARTEMENTS  
N= 18 DÉPARTEMENTS



● **VEILLE SAISONNIÈRE**

→ **Une veille saisonnière qui reste régulée par le thermomètre**

Des réunions de pilotage de la veille saisonnière se sont déroulées sur 16 des 18 départements, conformément aux orientations ministérielles invitant les préfets à réunir les acteurs pour préparer la veille saisonnière en amont. Ces réunions se sont déroulées dans un contexte de forte mobilisation parallèle des départements pour l'accueil des migrants de Calais et de préparation de l'accueil des réfugiés. Dans 10 départements, ces réunions ont eu lieu avant le 1<sup>er</sup> novembre, dans huit départements elles se sont échelonnées en novembre et ont été parfois organisées à l'initiative des SIAO.

**Seize des 18 départements ouvrent des places supplémentaires pendant la veille saisonnière.** En Dordogne et en Haute-Vienne, leur mobilisation sera fonction des périodes de grands froids. **La gestion au thermomètre reste globalement ancrée : sur 14 départements, une partie des places hivernales n'est ouverte qu'en cas de chute des températures et des périodes de grand froid.** Le début d'hiver ayant été doux, une partie des places sont restées fermées dans ces départements, malgré les demandes non pourvues faites par les 115. Avec la baisse des températures en janvier, certaines places ont été ouvertes puis refermées suite à la levée du plan

« grand froid ». Dans seulement quatre départements, les places sont ouvertes pour l'ensemble de la période hivernale, quelles que soient les températures. Les places ouvrent par ailleurs progressivement sur certains territoires. Elles ne sont pas toutes disponibles du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars, ni ne correspondent, début janvier 2016, aux volumes annoncés par les services de l'État.

**4 400**  
PLACES HIVERNALES MOBILISÉES  
DANS 16 DES 18 DÉPARTEMENTS



→ **Places mobilisées : essentiellement des solutions de mise à l'abri, un changement de cap initié sur quelques territoires cependant**

Début janvier 2016, **les 115/SIAO déclaraient 4 400 places supplémentaires mobilisées pour la période hivernale.**

Les places ouvertes relèvent majoritairement de la mise à l'abri, souvent collective : 1 000 places en hôtels ; 300 places en gymnases, mais aussi 1 600 places en centres collectifs, le reste en villages mobiles ou encore des lits supplémentaires en centres d'hébergement ouverts à l'année, ou des accueils de jours et de nuit...

**Non respectées sur les places d'hébergement d'urgence pérennes, les conditions légales de prise en charge sont encore plus dégradées sur les places hivernales.**

Ainsi les places hivernales ne respectent pas, ou partiellement, dans la majorité des départements, les principes de non remise à la rue et d'accueil 24h/24 (14 départements), la continuité de l'hébergement (12 départements) ; l'individualisation des espaces (15 départements) ; un service d'alimentation (8 départements) et l'inconditionnalité (6 départements).

**En termes d'évolutions positives par rapport à l'hiver dernier, on constate un moindre recours aux gymnases et aux accueils de jour et de nuit** à la même période, effet pour partie des températures plus douces cette année, et d'une mobilisation plus forte de places d'hébergement d'urgence dans le logement, notamment sur trois départements (44, 68, 95) qui évoquent pour certains d'entre eux, des possibilités de pérennisation après l'hiver.

**Si l'on compare, entre les deux hivers, le volume des places supplémentaires mobilisées, la situation est assez hétérogène selon les départements.** Ainsi, ils sont un tiers à évaluer que les places hivernales sont identiques, **un tiers constate une baisse des places, et un tiers une hausse.** La situation de tension dans le département ne constitue pas le seul facteur d'explication. Ainsi les départements de Haute-Garonne, de Gironde et de Seine-Saint-Denis voient leur volume de places hivernales baisser (parfois de manière assez significative) quand les demandes non pourvues sur leurs départements restent fortes ; et quand les places d'autres départements tendus (44, 69, 95...) ou plus petits départements augmentent également (10, 21, 68...). Cette baisse est pondérée dans certains départements par l'annualisation des places de l'hiver précédent. Si, en volume, le parc d'hébergement d'urgence a augmenté, les places hivernales ont baissé entre les deux hivers dans certains territoires. **Plusieurs départements mettent en exergue également le défaut de places pour les personnes isolées et grands exclus,** avec la priorité donnée parfois aux ouvertures pour les personnes en familles.

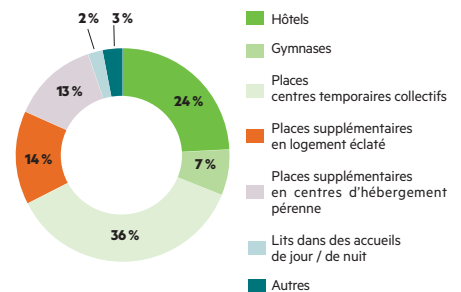
→ **Des moyens d'évaluation et d'accompagnement à renforcer pour favoriser les sorties durables**

**Les moyens des dispositifs de la veille sociale ont été renforcés sur les territoires,** notamment les maraudes (nombre, amplitude horaire, et ETP supplémentaires) dans 14 départements ; une augmentation du nombre d'écouteurs 115 dans neuf départe-

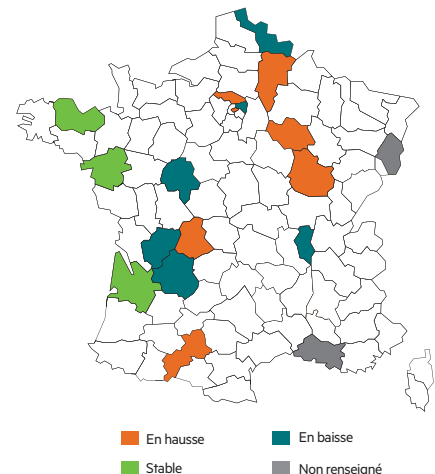
ments ; et une augmentation des moyens des accueils de jours dans huit départements (extension des horaires, des capacités d'accueil, des prestations fournies). **Ces renforts sont équivalents à ceux proposés l'hiver dernier.**

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.** Sur les 18 départements, seulement **12 déclarent être en capacité de proposer** à l'ensemble des personnes hébergées cet hiver **des évaluations sociales,** quand elles devraient l'être systématiquement, et la constitution de demandes aux SIAO. Une minorité de structures temporaires dispose cependant de travailleurs sociaux en capacité de pouvoir les mener pour l'ensemble des personnes hébergées. Si les équipes de veille sociale interviennent également, les moyens restent insuffisants pour proposer des évaluations à tous.

RÉPARTITION DES PLACES HIVERNALES MOBILISÉES  
N= 4 400 PLACES HIVERNALES



TAUX DE NON-ATTRIBUTION DES 115 SELON LES TERRITOIRES  
N= 18 DÉPARTEMENTS



● **DEMANDES ET RÉPONSES DES 115**

Malgré l'augmentation des places d'hébergement d'urgence pérennes, et les places supplémentaires mobilisées pendant la période hivernale, **la situation des personnes sans-abri reste très critique. Entre le 7 et 11 décembre 2015, 2 900 personnes différentes sollicitaient chaque jour en moyenne le 115 pour un hébergement dans les 18 départements enquêtés.** Parmi elles, 1 750 sont restées sans réponse chaque jour durant cette période, faute de places disponibles suffisantes. Soit un taux de non-attribution de 60%. La situation est plus dégradée que l'année dernière à la même période, le taux de non-attribution était alors de 58% (alors

que le nombre de personnes sollicitant le 115 était supérieur, 3200). **La situation est hétérogène selon les territoires :** le taux de non-attribution augmente dans sept départements (02, 10, 21, 31, 75, 87, 95) ; baisse dans six départements (16, 24, 37, 59, 69, 93), et reste stable dans trois autres (22, 33, 44). Dans les deux autres départements, le taux est non renseigné.

**60%**  
DE NON-ATTRIBUTION EN MOYENNE  
CHAQUE JOUR DU 7 AU 11 DÉCEMBRE 2015



## HÉBERGEMENT, LOGEMENT ET DEMANDES FAITES AUX SIAO

### ● PARC D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT

#### → Un parc d'hébergement (hors urgence) qui évolue peu comparé à l'urgence

Le parc d'hébergement (hors urgence) s'élève à 24 000 places dans les 18 départements enquêtés. Ce dernier **est constitué majoritairement de places d'hébergement d'insertion** (41%), de places d'ALT (27%), de places de stabilisation (6%), et d'autres places (1%)<sup>1</sup>. La proportion de places en hébergement d'insertion est identique à celle mentionnée dans l'enquête ES réalisée par la DREES en 2012 auprès des établissements d'accueil pour les adultes en famille en difficulté sociale (41% de places en CHRS sur les 101 000 places d'hébergement et logement accompagné)<sup>2</sup>.

Les places proposées le sont majoritairement dans le parc diffus (59%), avec des variations selon les départements. **L'augmentation du parc d'hébergement (hors urgence) est disparate** : sept départements ont enregistré des augmentations de places entre 2013 et 2015 (22, 24, 44, 59, 75, 93, 95) - dans des volumes moindres cependant qu'en urgence. Pour six autres, le parc est resté identique, et pour trois départements, il a diminué<sup>3</sup>.

L'accueil en CHRS est destiné, selon la loi, aux « personnes et familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ». Selon les SIAO, **des critères d'admission supplémentaires** sont posés

par les structures dans 14 départements. Ils interrogent principalement la situation administrative des personnes, leur situation sanitaire, leurs ressources, mais également l'adhésion à l'accompagnement des personnes et leur projet d'insertion. Huit SIAO sur les 14 concernés observent un durcissement de ces critères, quand cinq constatent un assouplissement.

#### → Une augmentation des places en logement accompagné

Les places en logement accompagné ont augmenté sur neuf départements (13, 21, 31, 44, 59, 75, 87, 93 et 95), sont restées identiques sur six départements (16, 22, 24, 37, 68, 69). Trois départements n'ont pas renseigné cette question.

### ● DEMANDES AUX SIAO

#### → Des milliers de demandes en attente au SIAO, faute de places suffisantes

**Dans 14 départements, 29 000 ménages représentant 58 000 personnes étaient en attente d'une orientation par les SIAO au 1<sup>er</sup> décembre 2015** (information non renseignée pour quatre départements). **Les demandes en attente concernent principalement l'hébergement**. 62% des demandes des ménages en attente concernent une orientation vers des places d'hébergement, 30% vers des places de logements accompagnés, et 8% vers du logement.

#### → Situation des ménages en attente

**Parmi les ménages ayant une demande en cours au SIAO<sup>4</sup>, 31% sont en activité (CDD, CDI, intérim), 26% sont au chômage, et 43% sont inactifs**. Par rapport à l'enquête INSEE d'avril 2014 sur les sans-domicile et l'emploi, on observe une plus forte proportion de personnes inactives parmi les ménages en demande au SIAO (42% versus 37%), de personnes en activité (31% versus 25%), et une moindre proportion de personnes au chômage (26% versus 39%).

**Si l'on étudie leurs ressources, la majorité des ménages en attente d'une orientation par les SIAO n'a aucune ressource (36%)** ; 15% moins de 500 euros, 32% entre 500 et 1 100 euros, et 17% plus de 1 100 euros. Le niveau des ressources est globalement plus bas dans les petits départements, où l'on retrouve une plus forte proportion de ménages sans ressources ou avec des ressources inférieures à 500 euros.

**Parmi les ménages ayant une demande en cours au SIAO, 47% sont de nationalité extracommunautaire** avec des situations au regard du droit au séjour variées (titre de séjour, demande en cours de titre de séjour, sans titre de séjour) ; **43% sont français ; et 10% issus de l'Union européenne**.

**Le montant des ressources et le statut administratif impactent fortement le type de propositions pouvant être faites aux ménages par les SIAO**. Si le logement, que ce soit par l'accès direct, la sous-location avec bail glissant ou l'hébergement diffus devrait être la perspective de sortie prédominante pour les 29 000 ménages en attente d'orientation par les SIAO dans les départements enquêtés, **cet horizon semble très incertain au vu de la tension**

**que connaît la plupart des territoires en matière d'accès au logement**.

Les personnes sortant de la rue ou d'hébergement rejoindront les demandes en cours dans le système national d'enregistrement du logement social sur les départements étudiés. **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 d'hébergement et de logement très social pour les ménages les plus modestes**.



58 000

PERSONNES EN ATTENTE  
D'UNE ORIENTATION PAR LES SIAO  
AU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2015

35%

DES MÉNAGES EN ATTENTE AU SIAO SONT  
SANS RESSOURCE, 42% SONT INACTIFS

1 - Un département n'a pas ventilé les places d'hébergement par type de place. Cela représente 25% des places.

2 - Etudes et résultats N°0916 - DREES - Avril 2015 - Plus de 100 000 places d'hébergement pour les personnes en difficulté sociale.

3 - Deux départements n'ont pas renseigné cette information.

4 - Sur les chiffres de 10 des 18 départements