

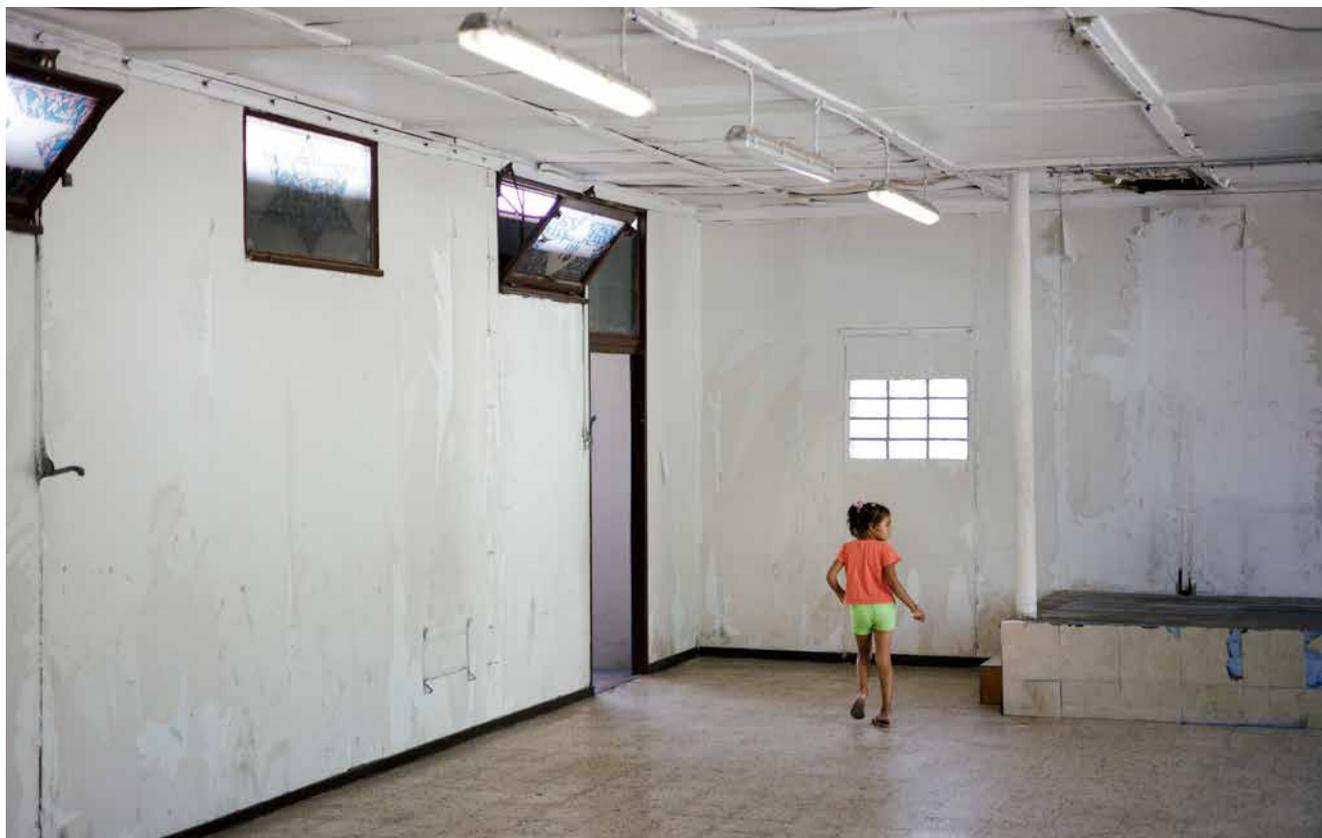
ÉCLAIRAGE RÉGIONAL  
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

# L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26





**L'état du mal-logement en France 2021**  
**Éclairage régional Provence-Alpes-Côte d'Azur**  
**26<sup>e</sup> rapport**

**Rapport réalisé par :**

**Rédacteurs et contributeurs**

Fondation Abbé Pierre

Jean-Christophe Dessart

Manuel Domergue

André Gachet

Florent Houdmon

Aude Lévêque

Anne-Claire Mejean-Vaucher

**FORS Recherche sociale**

Adèle Aubry

Didier Vanoni

**Consultantes extérieures**

Camille Allaria, Docteure en sociologie

Aurélien Tinland, Médecin psychiatre et chercheuse en santé publique

**Réalisation graphique**

**atelier444**

**Photographies**

Sébastien Godefroy

## SOMMAIRE

<b>TABLEAU DE BORD 2021 DU MAL-LOGEMENT EN PACA</b>	<b>p. 6</b>
A. Provence-Alpes-Côte d'Azur, une région où la pauvreté est très importante et intense	p. 7
B. Une région qui se caractérise par une offre de logement très chère et rare (avec un manque criant de logements sociaux)	p. 11
C. Une situation aux conséquences économiques et budgétaires considérables pour les ménages dans leur ensemble, avec des taux d'effort parmi les plus élevés de France	p. 20
D. Une pénurie de logements abordables qui génère un mal-logement toujours plus important	p. 24
<b>LES POPULATIONS SANS LOGEMENT À L'ÉPREUVE DU CONFINEMENT À MARSEILLE</b>	<b>p. 32</b>
Introduction	p. 33
A. La connaissance des besoins des populations non logées et du stock d'hébergements disponibles :des enjeux majeurs remis sur le devant de la scène durant le confinement	p. 36
B. Les conditions d'admission en CHRS et l'organisation du système d'action sociale comme facteurs explicatifs du non-recours au droit pour les personnes à la rue	p. 47
C. La logique de l'urgence sans observatoire fiable, à la lumière du confinement	p. 53
D. Il ne s'agit plus de mettre à l'abri, il s'agit de loger :amener le Logement d'abord au bout de sa logique	p. 62
Conclusion	p. 66

## ÉDITO

Loin des images de carte postale qu'on lui associe régulièrement, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur se caractérise avant tout par des inégalités sociales criantes et un taux de pauvreté record. À cet égard, la crise sanitaire est venue frapper durement les plus de 850 000 personnes qui vivaient déjà sous le seuil de pauvreté, manquant parfois du plus nécessaire. Or, une autre caractéristique malheureuse de cette région est l'importance des coûts du logement, là encore parmi les plus élevés de France.

Dans le premier chapitre de cet éclairage régional, la Fondation Abbé Pierre s'attache à démontrer qu'en l'absence de réponses publiques à la hauteur des enjeux (et notamment d'une production de logements sociaux suffisante), les conséquences pour les ménages pauvres sont immédiates : difficultés à se maintenir dans un logement ou à y accéder, relégation des plus précaires dans les formes les plus graves du mal-logement... En fin de compte, beaucoup trop de personnes ont dû traverser cette crise sanitaire – avec ses différents confinements ou couvre-feux – dans les pires conditions, des taudis ou logements suroccupés à la rue.

À Marseille, la crise sanitaire est venue révéler au grand jour l'immensité des besoins, alors que la crise précédente – celle de l'habitat indigne et du drame du 5 novembre 2018, avec ses multiples délogements consécutifs – est loin d'être terminée. Les difficultés de relogement des victimes de l'habitat indigne interpellent, au moment où le territoire – et c'est fort heureux – s'engage dans le « Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » à l'invitation du gouvernement. Au regard de cet enjeu, le second chapitre de cet éclairage vient mettre en lumière les enseignements qui peuvent être tirés des observations de la Fondation Abbé Pierre et de travaux de recherche menés ces dernières années. La crise sanitaire a agi à cet égard comme une loupe : le déficit de connaissance est immense sur les besoins des personnes sans logement, et les réponses en hébergement largement insuffisantes ou bien trop insatisfaisantes.

Nous espérons que « le monde d'après » sera un monde où l'ensemble des responsables politiques du territoire auront pleinement pris conscience de l'urgence qu'il y a à lutter contre le mal-logement, et que seront enfin produits, partout où on en manque le plus, des logements sociaux en nombre suffisant. Nous espérons que cet éclairage contribuera, même modestement, à rappeler à cet égard quelles sont les conséquences de l'inaction.

**Florent HOUDMON**  
Directeur de Agence régionale PACA  
de la Fondation Abbé Pierre

## *Tableau de bord 2021 du mal-logement en PACA*

---

A. Provence-Alpes-Côte d'Azur, une région où la pauvreté est très importante et intense

B. Une région qui se caractérise par une offre de logement très chère et rare (avec un manque criant de logements sociaux)

C. Une situation aux conséquences économiques et budgétaires considérables pour les ménages dans leur ensemble, avec des taux d'effort parmi les plus élevés de France

D. Une pénurie de logements abordables qui génère un mal-logement toujours plus important

## A. Provence-Alpes-Côte d'Azur, une région où la pauvreté est très importante et intense

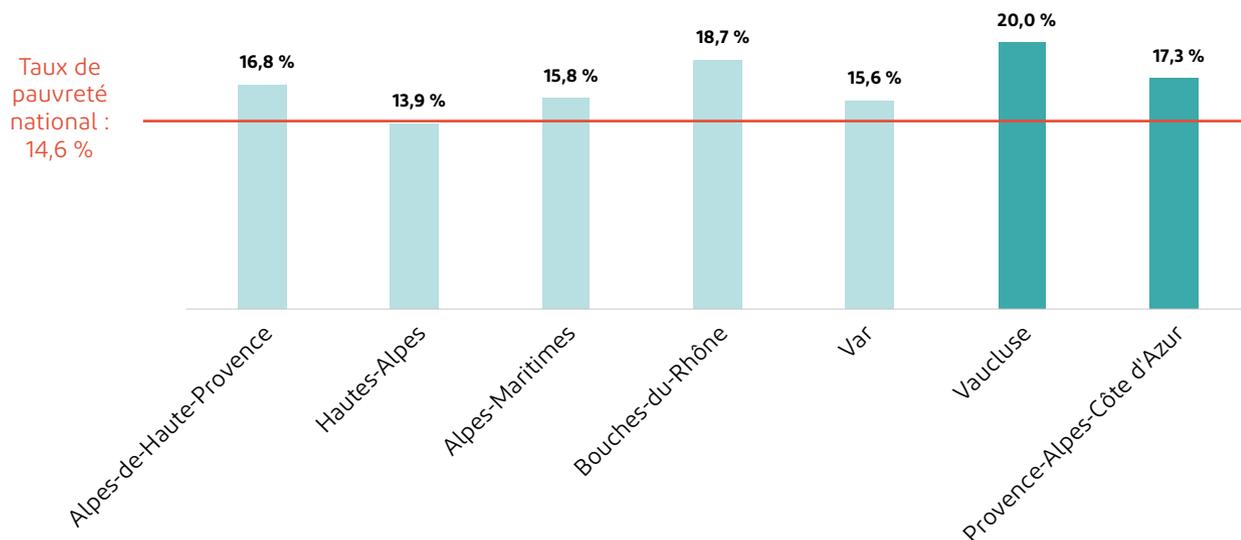
L'année 2020 comme le 1<sup>er</sup> semestre de l'année 2021 constituent une période qui restera marquée par une crise sanitaire sans précédent, de par son ampleur et ses conséquences économiques et sociales sur les ménages. Comme pour toutes les crises, ce sont les membres les plus vulnérables de notre société qui finissent par encaisser les chocs les plus importants. Ainsi, les personnes les plus mal logées, comme celles qui ne pouvaient compter que sur des ressources modestes et parfois irrégulières, ont été fortement impactées par les divers épisodes de confinement/déconfinement des 18 der-

niers mois. Cette crise a joué un rôle d'accélérateur de l'exclusion et de la précarité, et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a été particulièrement impactée du fait d'une pauvreté très présente et d'un mal-logement endémique sur certains territoires.

Avec un taux de pauvreté supérieur de 2,6 points à celui de la France entière, la région apparaît comme l'une de plus vulnérables socialement du territoire métropolitain. Le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône notamment se placent aux 7<sup>ème</sup> et 13<sup>ème</sup> rangs des départements les plus pauvres de France.

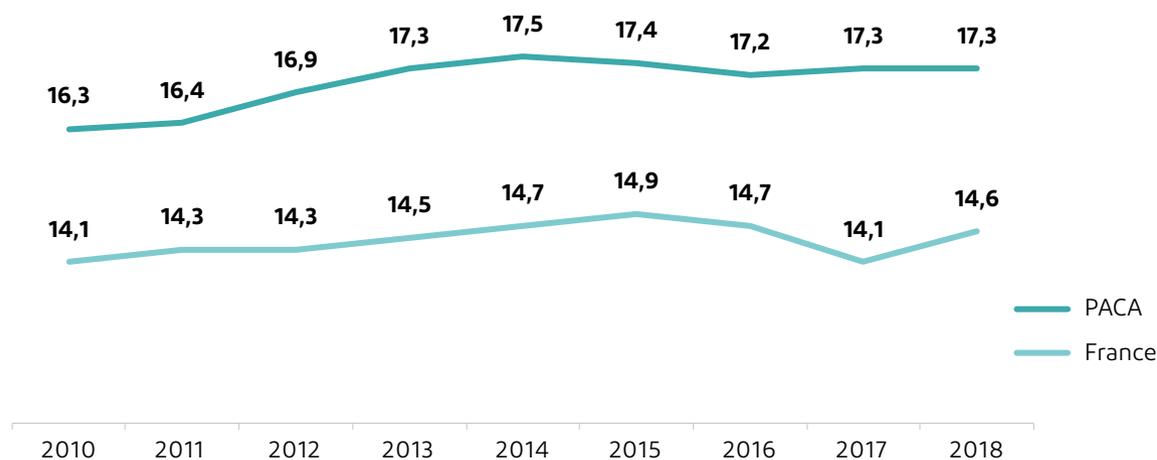
### TAUX DE PAUVRETÉ AU SEUIL DE 60 % PAR DÉPARTEMENT (2018)

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal. Géographie au 01/01/2021.



## ÉVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETÉ DE 2010 À 2018 (EN %)

Sources : Insee, Revenus disponibles localisés 2010 et 2011 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.



Si la région PACA est souvent perçue comme une région riche (et qui compte de fait un nombre important de ménages aux ressources élevées), c'est aussi une région marquée par de très fortes inégalités. Les Alpes-Maritimes et les Bouches-

du-Rhône sont les départements les plus inégalitaires<sup>1</sup> de la région PACA ; région qui, elle-même, apparaît comme la plus inégalitaire de la France métropolitaine, derrière l'Île-de-France.

## RAPPORT INTERDÉCILE EN RÉGION PACA (2018)

Source : INSEE.



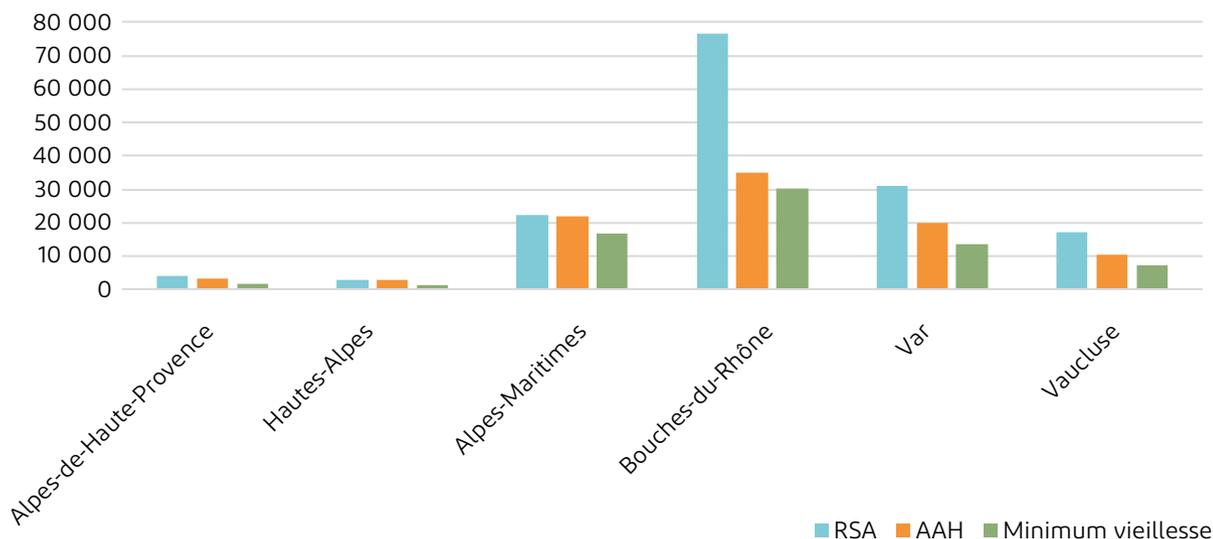
<sup>1</sup> L'indicateur d'inégalité est construit à partir du calcul du rapport interdécile du niveau de vie (9<sup>e</sup> déc./1<sup>er</sup> déc.) par région en 2018.

Des chiffres que viennent corroborer le calcul de l'« intensité de la pauvreté »<sup>1</sup>, qui s'élève à 21,3 dans la région (contre 20,3 à l'échelle nationale), ainsi que celui de la proportion d'allocataires des minima sociaux (RSA, AAH et Minimum vieillesse), particulièrement surreprésentés en PACA (avec un taux de 3,4 % contre 3,1 % au niveau national), avec no-

tamment des effectifs particulièrement élevés dans les départements des Bouches-du-Rhône, le Var, les Alpes-Maritimes et le Vaucluse. Dans les Bouches-du-Rhône, ce sont plus de 75 000 personnes qui vivent du RSA.

### ALLOCATAIRES DE MINIMA SOCIAUX EN 2018

Sources : Insee, Dros - Cnaf - CCMSA, données en décembre 2019.



Les derniers chiffres disponibles (de la DARES) sur la région PACA indiquent, après une quasi-stagnation entre fin 2018 et fin 2019, une forte progression en 2020 du nombre de bénéficiaire du RSA (de 160 450 fin 2018 et 159 400 fin 2019 à 175 610 fin 2020) et de l'AAH (de 90 710 fin 2018 à 91 950

fin 2019 à 93 590 fin 2020). Malgré une amélioration sur les premiers mois de 2021, il conviendra d'examiner avec beaucoup d'attention l'évolution de ces indicateurs en sortie de crise sanitaire.

<sup>1</sup> L'intensité de la pauvreté est calculée par l'Insee comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté. Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté

## QUAND LA CRISE SANITAIRE DE 2020 RÉVÈLE DES SITUATIONS DE FAIM SÉVÈRE...

Ces chiffres confirment (plus qu'ils ne révèlent) une réalité humaine et sociale que la Fondation Abbé Pierre et les associations partenaires ont mis en évidence lors de la distribution de chèques services ou de colis de denrées lors de la crise sanitaire, qui ont vu affluer toute une population victime de détresse alimentaire. Il s'agissait de personnes, pour une large part, non connues des services sociaux, qui vivaient « sur le fil » et que la crise sanitaire a fait basculer dans la précarité. À ces nouveaux publics pouvaient s'ajouter tous ceux que la statistique publique ne peut pas saisir directement (les non-bénéficiaires des minima sociaux pour des raisons de statut, d'âge, de non recours...).

Il n'est pas anodin, et il est même très révélateur, que la Fondation Abbé Pierre, acteur de la lutte contre le mal-logement (et qui n'est donc ni urgentiste ni traditionnellement mobilisée, comme nombre de ses plus précieux partenaires dans le champ de l'aide alimentaire) ait dû déployer – avec l'aide précieuse de nombreuses associations et d'initiatives citoyennes – un dispositif d'aide d'urgence pour faire face aux très nombreux appels au secours que nos équipes recevaient quotidiennement. Pendant la crise sanitaire, la Fondation Abbé Pierre a ainsi distribué en région PACA plus de 505 000 € sous forme de tickets-services ou de subventions destinés à des aides alimentaires.

Dans le cadre d'une évaluation de ce dispositif à Marseille, Action Contre la Faim a pu mener une enquête sur un échantillon des personnes que nous avons ainsi aidées, et a utilisé l'indice domestique de la faim (HSS) : 22 % étaient en situation de faim modérée et 7 % en situation de faim sévère. Plus de 18 % des personnes ont déclaré avoir dû passer au moins une journée et une nuit entière sans manger, dont 11 % pour qui cela s'était produit plus d'une fois.

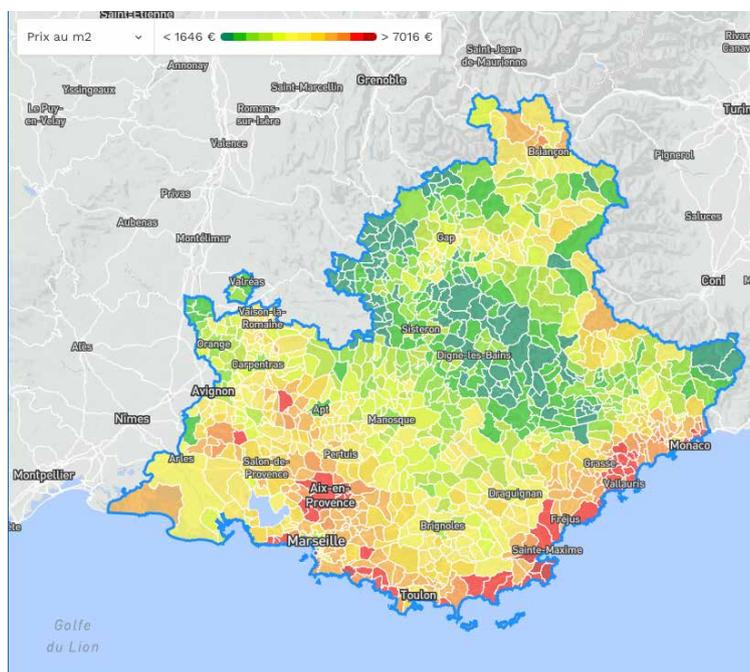
## B. Une région qui se caractérise par une offre de logement très chère et rare (avec un manque criant de logements sociaux)

La région PACA se caractérise par un marché du logement particulièrement déséquilibré par rapport aux besoins de ses résidents. Plusieurs facteurs de déséquilibre s'expriment sur ce territoire : la part importante des résidences secondaires (17,8 % contre 9,7 % au niveau national en 2017) qui contribue à accentuer la pression sur le foncier, le niveau élevé des prix de l'immobilier, la faiblesse du parc social, ainsi qu'un niveau de construction qui ne permet pas de rattraper les déficits de l'offre par rapport à la demande.

**Du point de vue des prix de l'immobilier, la région compte sans surprise les secteurs parmi les plus chers de France.** Le littoral méditerranéen, la côte varoise comme le littoral des Alpes-Maritimes, présentent des prix compris entre 5 000 et 7 000 €/m<sup>2</sup>, tout comme l'agglomération niçoise et aixoise ainsi que certaines localités comme Saint-Rémy de Provence... Ces prix étant des moyennes qui masquent des niveaux de prix plus élevés encore dans certains quartiers et pour des maisons individuelles. Les valeurs maximales se concentrent dans les villes côtières. Dans l'arrière-pays niçois ou dans les départements non côtiers, les prix sont bien évidemment beaucoup plus bas (entre 1 500 et 2 100 € en moyenne à Digne-les-Bains, Gap ou Carpentras...). Ici encore, les données moyennes disponibles masquent la réalité du coût du logement pour les ménages modestes, sachant que leurs ressources ont tendanciellement diminué en même temps que l'offre de logements à plus bas loyers se raréfiait.

### PRIX DE L'IMMOBILIER EN PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR EN 2021

Source : Estimations de prix Meilleurs Agents au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

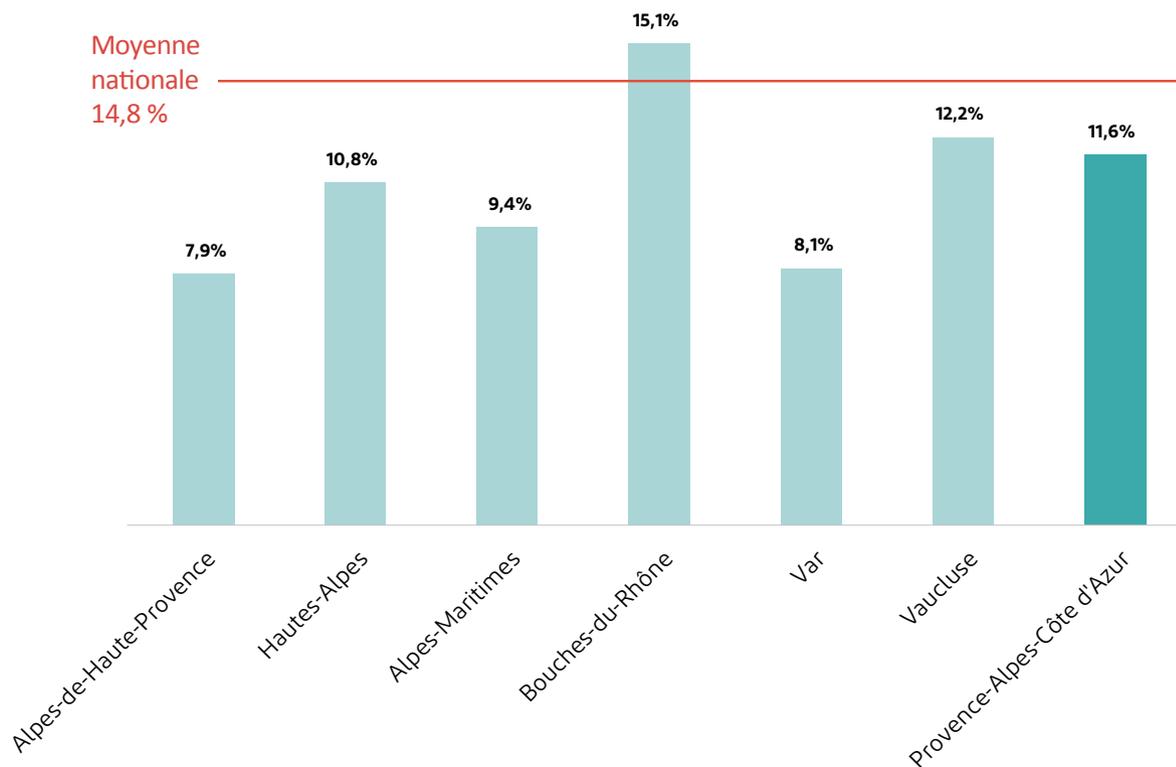


Sur le marché privé de la location, tous les prix sont présents (comme tous les niveaux de qualité des logements !). À Cannes ou Nice, le niveau moyen des loyers se situe autour de 17 €/m<sup>2</sup> tandis que les loyers d'Aix se situent plutôt autour de 16 €/m<sup>2</sup> et ceux de Marseille (4<sup>ème</sup> arrondissement) autour de 13 €. À l'échelle départementale, les Alpes-Maritimes enregistrent le plus haut niveau de loyer avec un prix à 15,4 €/m<sup>2</sup>. Les loyers du parc privé sont plus accessibles dans les Hautes-Alpes, les Alpes de Haute Provence et le Vaucluse, avec des prix oscillant autour de 10 €/m<sup>2</sup>.

Dans ce contexte, l'offre de logements sociaux reste notablement insuffisante. La région compte moins de 12 % de logements sociaux (3 points de moins que la moyenne nationale) avec des taux particulièrement bas dans les secteurs les plus « tendus » (les Alpes-Maritimes ne comptent que 9 % de logement sociaux, le Var 8 %).

### PROPORTION DE LOCATAIRES HLM SUR LE TOTAL DES RÉSIDENCES PRINCIPALES (2017)

Source : Insee, séries historiques du RP, exploitation principale – 2017.



## STOCK DE LOGEMENTS SOCIAUX EN PACA EN 2020

Source :RPLS 2020.

	Ensemble du parc social
Alpes-de-Haute-Provence	7 544
Hautes-Alpes	7 972
Alpes-Maritimes	57 228
Bouches-du-Rhône	160 495
Var	52 056
Vaucluse	35 347
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	<b>320 642</b>
France métropolitaine	4 984 246

Ce déficit de logements sociaux bien que très connu localement peine à faire réagir les acteurs à la hauteur des enjeux, si l'on en juge par le niveau de construction qui reste très inférieur aux objectifs de production fixés par la puissance publique<sup>1</sup>. En 2019, seulement 7 430 PLUS et PLAI ont été financés dans la région, pour un objectif de 10 803 (soit

un taux de 69 %). Au total, si on comptait aussi le PLS, ce sont 13 500 logements sociaux qui devaient être financés à l'échelle de la région et 9 965 qui ont été effectivement financés. À noter que ces objectifs sont inférieurs au nombre de logements sociaux qui devraient être financés dans l'ensemble des communes soumises à la loi SRU en PACA.

## OBJECTIFS DE FINANCEMENT DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2019

Source :Ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, 2019, SISAL

	Total logements financés	Objectif notifié	Objectif atteint en %
Nombre de PLUS-PLAI	7 430	10 803	68,8 %
Nombre total de logements sociaux, y compris PLS	9 965	13 500	73,8 %

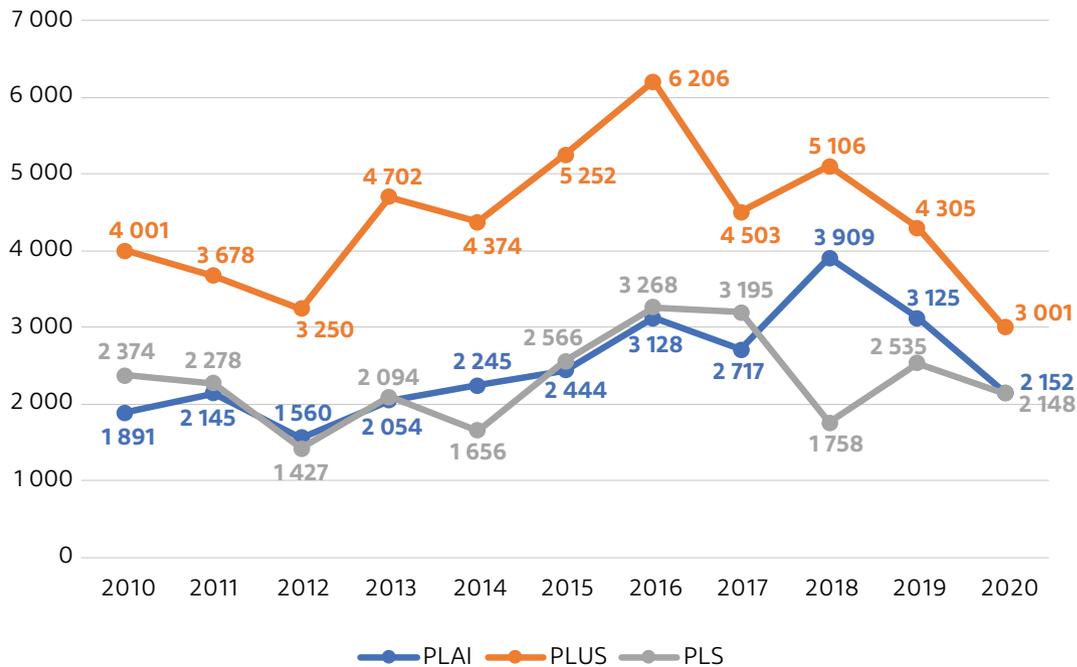
<sup>1</sup> Il s'agit d'objectifs initiaux notifiés aux DREAL, l'objectif pour la France entière étant de 124 035 LLS en 2019.

Sur le temps long, à l'échelle d'une décennie, ce résultat traduit une déprise certaine de la construction de LLS (PLUS-PLAI). Avec 7 430 logements financés en 2019, on se re-

trouve au-dessous du niveau de 2015 (qui se situait à 7 696 logements), et environ 1 900 logements en dessous du niveau de 2016 !

### LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN PACA ENTRE 2010 ET 2020

Source : AROHLM et DREAL PACA, SISAL ministère de la Transition écologique (extraction 18 janvier 2021) pour 2020.

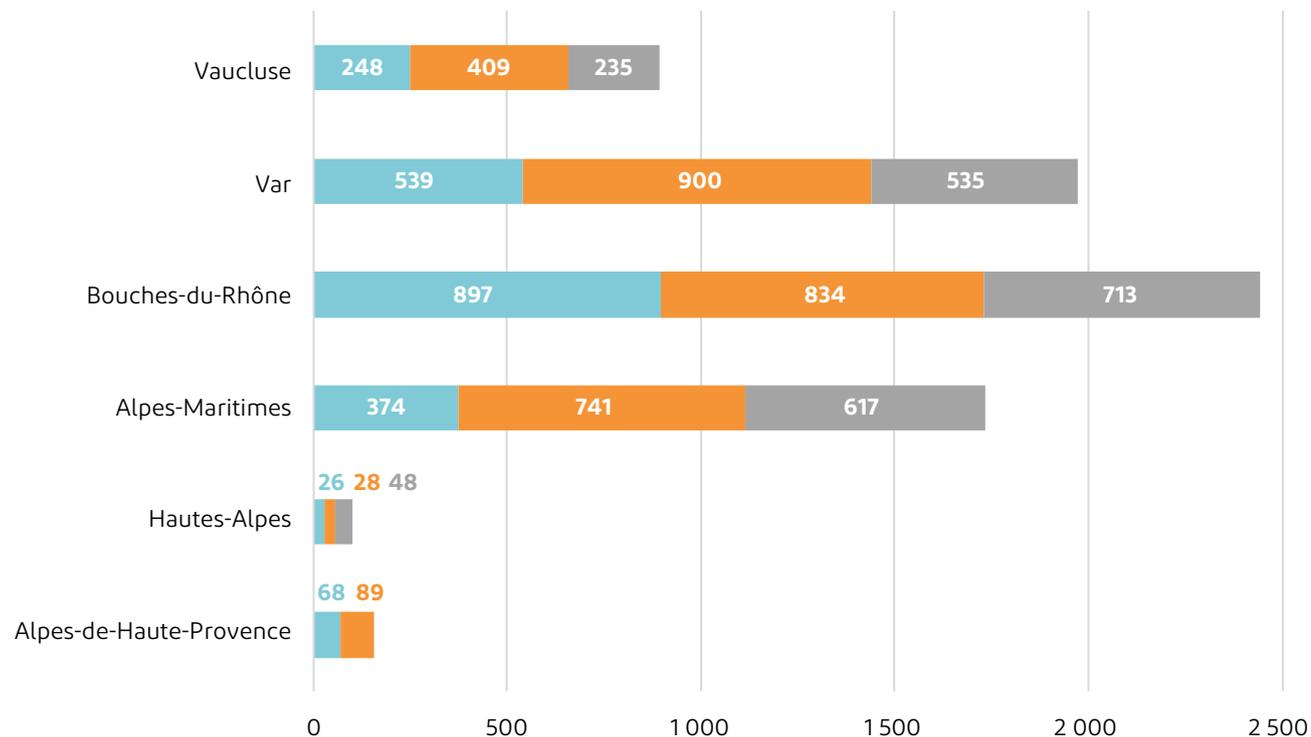


L'année 2020, avec son cortège d'événements peu propices au développement de la construction (crise sanitaire, élections municipales...) voit un effondrement du nombre des agréments octroyés (seulement 5 153 logements PLAI-PLUS

agréés en 2020), ce qui est de très mauvais augure du point de vue des logements qui sortiront effectivement de terre dans les années à venir.

### AGRÉMENTS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2020

Source : DREAL PACA, SISAL ministère de la Transition écologique (extraction 18 janvier 2021).



Il est à noter par ailleurs que la structure de la production laisse une large part aux PLS, au détriment des « vrais » logements sociaux. Dans les Alpes-Maritimes comme dans le Var et le Vaucluse, ces derniers sont plus nombreux que

les PLAI dans les agréments accordés en 2020, et pèsent à l'échelle de la région autant que les logements très sociaux (31 % de l'offre nouvelle de LLS).

## ZOOM SRU

Sur la période triennale 2017-2019, la région PACA comptait 194 communes concernées par la loi SRU. Parmi elles, seules 13 communes avaient atteint leur taux légal de 25 % de logements sociaux et 9 ont été exemptées de leurs obligations SRU. 172 communes étaient donc concernées par une obligation de réalisation de logements sociaux sur 2017-2019 et ont fait l'objet du bilan triennal SRU en 2020.

Sur ces 172 communes, 143 n'ont pas atteint leurs objectifs et 83 ont été carencées à l'issue du bilan de la période 2017-2019. Parmi elles, 69 avaient déjà été proposées à la carence au titre du bilan 2014-2016, c'est-à-dire que plus de 80 % d'entre elles étaient déjà carencées avant 2017.

L'objectif quantitatif de réalisation de LLS en région PACA était de 60 286 logements sociaux sur la période 2017-2019, avec des logements composés d'au moins 30 % de PLAI. Au terme de la période, le compte n'y est pas : seuls 34 434 logements ont été réalisés (dont 26 % de PLAI), soit un taux de réalisation de 57 % seulement. Au total, il manque en région PACA quelque 265 000 logements au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>4</sup>. Ces logements manquent bien évidemment pour répondre aux (très nombreux) demandeurs de LLS dans les communes concernées. Ce décalage entre les besoins et l'offre est encore plus flagrant lorsque l'on examine le parc effectivement mis à disposition chaque année.

<sup>4</sup> Ce chiffre s'obtient à partir de l'objectif formulé pour la période 2020-2022, qui correspond au tiers du déficit total.

### BILAN DE LA LOI SRU 2017-2019

Source : CRHH bilan 2020.

	Communes concernées par une obligation de LLS sur 2017-2019, ayant fait l'objet du bilan triennal	Communes ayant atteint leurs objectifs triennaux	Communes n'ayant pas atteint leurs objectifs triennaux	<i>dont communes carencées au titre du bilan 2017-2019</i>
04	4	1	3	0
05	1	1	0	0
06	39	4	35	22
13	66	14	52	34
83	41	4	37	19
84	21	5	16	8
<b>PACA</b>	<b>172</b>	<b>29</b>	<b>143</b>	<b>83</b>

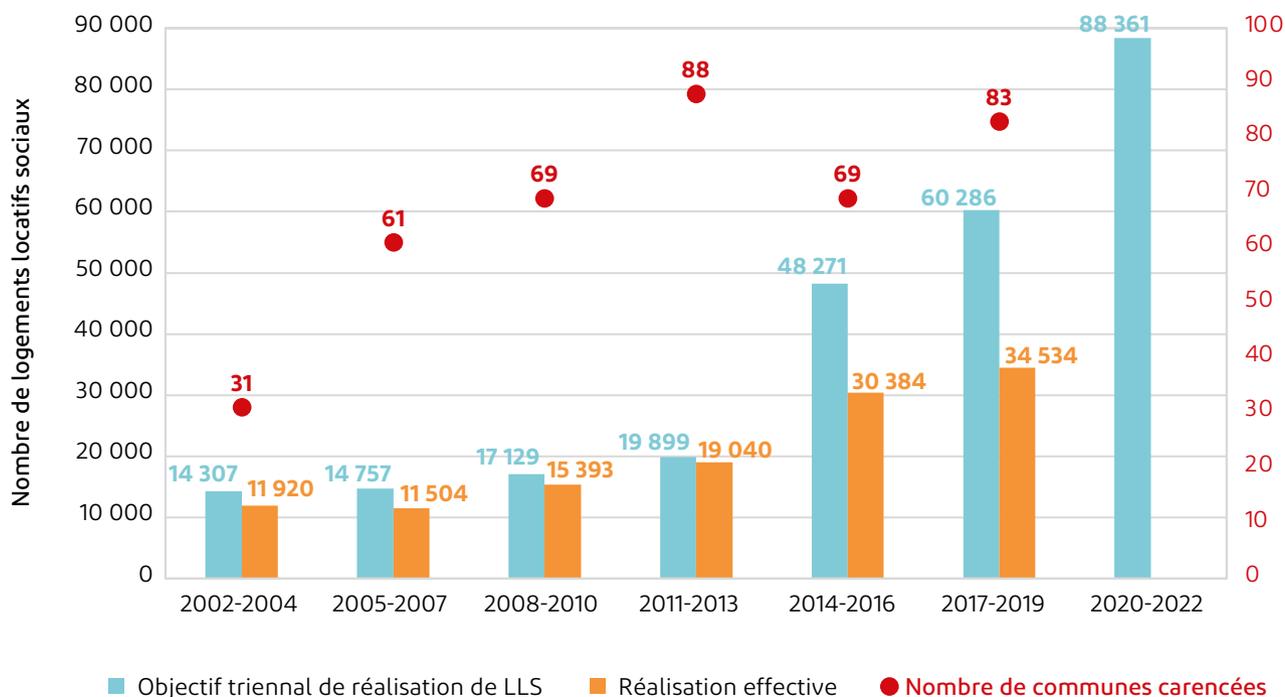
**LISTE DES 83 COMMUNES CARENCÉES AU TITRE DE LA LOI SRU (BILAN 2017-2019)**

Source :CRHH bilan 2020.

<b>Alpes-Maritimes</b>	<b>Bouches-du-Rhône</b>		<b>Var</b>	<b>Vaucluse</b>
Antibes	Allauch	Plan-de-Cuques	Flaysosc	Cheval-Blanc
Beaulieu-sur-mer	Barbentane	Rognac	Trans-en-Provence	Courthézon
Cannes	Bouc-Bel-Air	Rognonas	Bandol	L'Isle-sur-Sorgue
Contes	Cabriès	Rognes	La Cadière d'Azur	Mazan
Le Cannet	Carry-le-Rouet	Roquefort-la-Bédoule	Le Beausset	Pernes-les-Fontaines
La Colle-sur-Loup	Ceyreste	Simiane-Collongue	St Cyr-sur-mer	Pertuis
La Gaude	Eguilles	St Chamas	Sanary-sur-mer	St Saturnin-les-Avignon
Mandelieu-la-Napoule	Ensues-la-Redonne	St Mitre-les-Remparts	Roquebrune-sur-Argens	Le Thor
Menton	Eyguières	Sausset-les-Pins	Saint-Raphael	
Mougins	Eyragues	Trets	Cuers	
Pégomas	Fuveau	Velaux	Carqueiranne	
Roquebrune-Cap-Martin	Gémenos	Venelles	Hyères	
Roquefort-les-Pins	Gignac-la-Nerthe		La Crau	
La Roquette-sur-Siagne	Jouques		La Seyne-sur-Mer	
Le Rouret	Lambesc		La Valette-du-Var	
Saint-Jeannet	Lançon-de-Provence		Le Pradet	
St Laurent-du-Var	Les Pennes-Mirabeau		Six-Fours-les-Plages	
Tourette-Levens	Mallemort		Toulon	
La Trinité	Meyragues		Saint-Zacharie	
Vallauris	Mimet			
Villefrance-sur-mer	Pelissane			
Villeneuve-Loubet	Peypin			
<b>Total :22</b>	<b>Total :34</b>		<b>Total :19</b>	<b>Total :8</b>

## ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE PRODUCTION ET RÉALISATION EFFECTIVE DE LLS DEPUIS 2002 ET NOMBRE DE COMMUNES CARENCÉES

Source : DREAL PACA de 2008 à 2016 et CRHH 2020 pour 2017-2019.



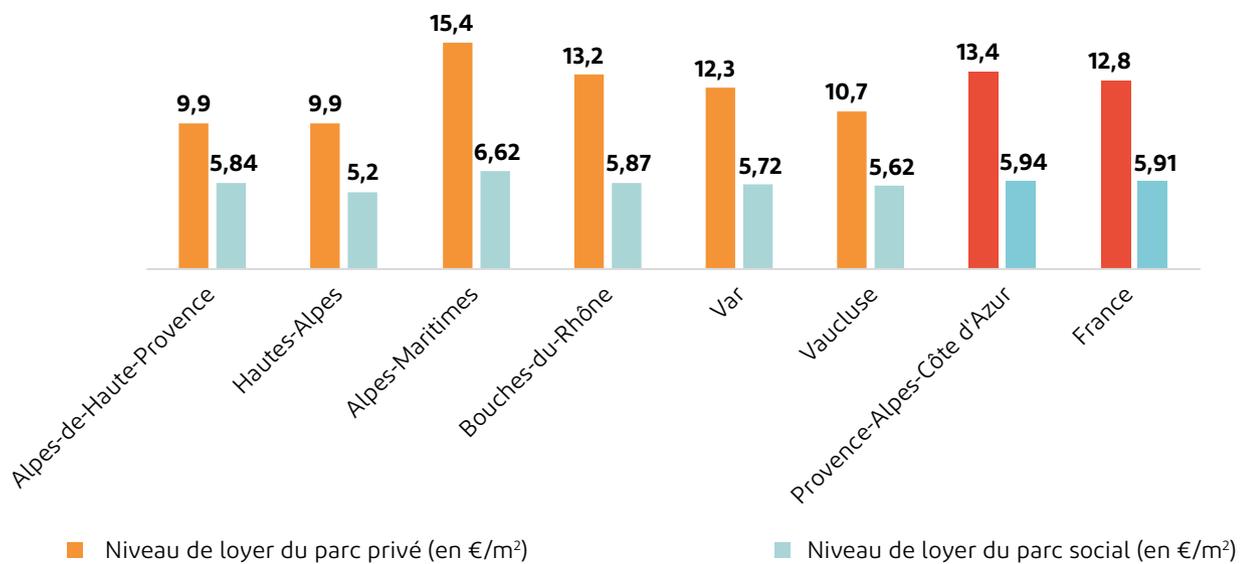
L'offre Hlm disponible pour favoriser l'accès au logement des ménages modestes dépend non seulement des niveaux de production de nouveaux logements sociaux chaque année, mais aussi de l'offre Hlm remise en location pour de nouveaux ménages sous l'effet de la mobilité résidentielle. Or, de ce point de vue, la région PACA présente un taux de mobilité dans le parc social plus bas que la moyenne nationale (7,1 % en 2019, contre 9 %), avec des niveaux particulièrement bas dans certains départements (6,7 % dans les Bouches du Rhône et le Var, 6,1 % dans les Alpes Maritimes)<sup>1</sup>.

De fait, la marche à franchir pour passer du parc social au parc privé est bien trop élevée pour de nombreux ménages aux revenus modestes. Avec des prix au m<sup>2</sup> compris entre 5,29 € dans les Hautes-Alpes et 6,62 € dans les Alpes-Maritimes, l'on voit bien le gap quasi infranchissable qu'il peut y avoir pour passer du statut de locataire Hlm à celui de locataire du parc privé ou de propriétaire, avec des loyers qui peuvent être deux à trois plus importants d'un parc à l'autre.

<sup>1</sup> [https://dreal.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/parc\\_social/2020/paca/tension.html](https://dreal.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/parc_social/2020/paca/tension.html)

## NIVEAU DE LOYER DANS LE PARC PRIVÉ ET LE PARC SOCIAL (2020)

Source : Clameur 2020 et RPLS 2020.



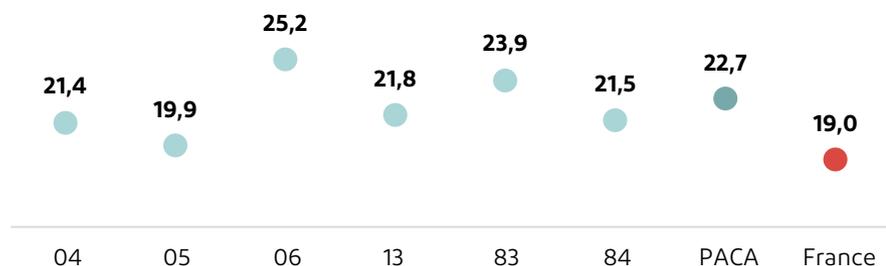
## C. Une situation aux conséquences économiques et budgétaires considérables pour les ménages dans leur ensemble, avec des taux d'effort parmi les plus élevés de France

**En PACA, les taux d'effort consentis par les ménages sont parmi les plus élevés de France :** en 2017, le taux d'effort net<sup>1</sup> médian des foyers allocataires d'une aide au logement CAF s'élevait à 22,7 %, soit 3,7 points de plus

qu'au niveau national. Cela signifie que la moitié des ménages concernés ont des taux d'effort supérieurs à 22,7 % (dans des proportions qui peuvent être très largement supérieures : 40 %, 50 %...), impactant d'autant leur reste-à-vivre.

### TAUX D'EFFORT NET MÉDIAN DES FOYERS ALLOCATAIRES D'UNE AIDE AU LOGEMENT CAF (2017)

Source : FILEAS 2017, production CNAF-DSER.



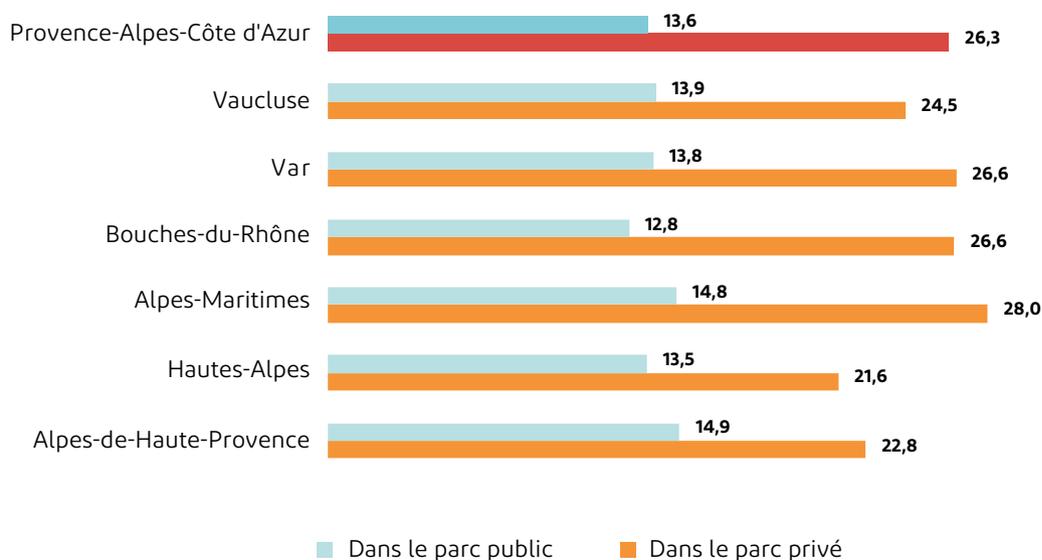
<sup>1</sup> Déduction faite de l'aide au logement.

À l'échelle régionale, le taux d'effort est près de deux fois plus élevé dans le parc privé que le parc social. Les Alpes-Maritimes concentrent les taux d'effort les plus forts. Les foyers allocataires du RSA ou de la prime d'activité parmi les loca-

taires du public ont un taux d'effort de 14,8 %, et il atteint 28 % dans le parc privé. À noter que l'effort consenti par les ménages allocataires vivant dans le parc public est en constante augmentation depuis 2017 (+ 38 % depuis 2017).

### TAUX D'EFFORT MÉDIAN DES ALLOCATAIRES DU RSA OU DE LA PRIME D'ACTIVITÉ EN DÉCEMBRE 2019

Source : DROS.

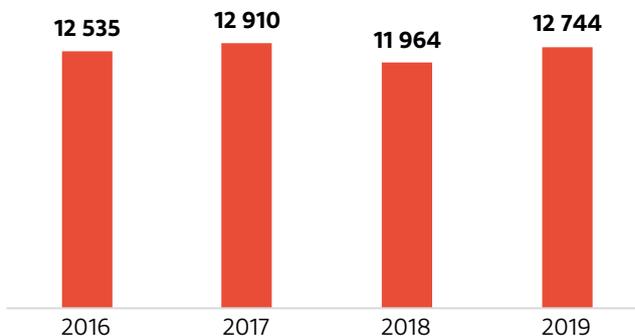


Confrontés à des coûts du logement trop élevés, de nombreux ménages aux ressources modestes se retrouvent dans des situations d'impayés qui peuvent conduire dans les cas les plus graves à des procédures d'expulsion.

En 2019, 15 428 ménages ont été assignés en justice en PACA ; 12 744 ménages ont été sous le coup d'une décision de justice pouvant conduire à l'expulsion de leur logement. Ces nouvelles décisions prononcées en 2019 s'ajoutent à celles qui ont été rendues les années précédentes et non exécutées, mettant un nombre toujours plus important de ménages dans une situation de grande fragilité par rapport à leur logement.

### DÉCISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION (2016-2019)

Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : Exploitation du RGC.

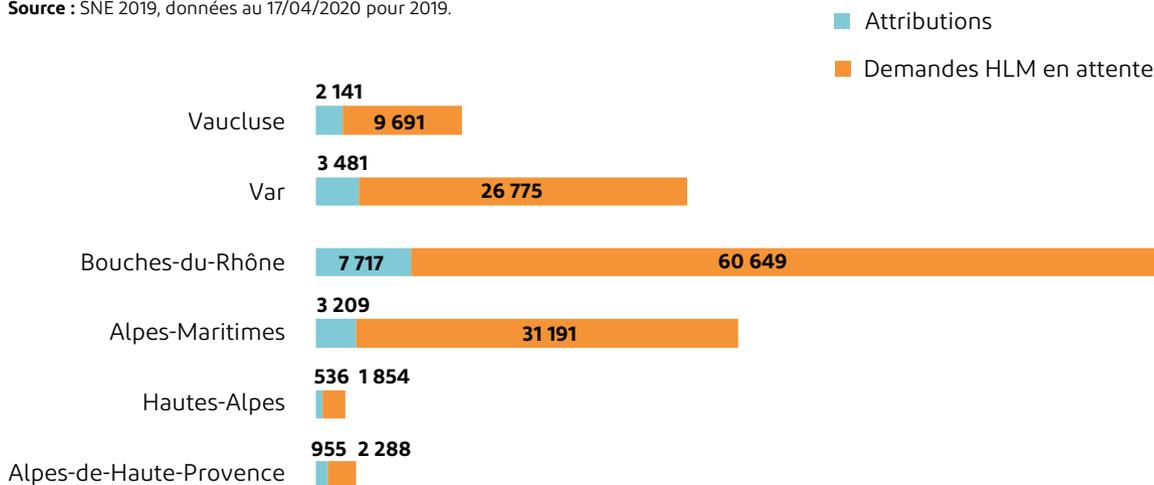


On note par ailleurs que **le taux de tension sur les LLS en PACA est lui aussi l'un des plus élevés de France**. Le rapport entre les demandes (hors mutation) et les attributions atteint des records en PACA : on enregistre en moyenne 7,34 demandes pour un logement attribué dans la région, et jusqu'à 9,7 demandes pour un logement attribué dans les Alpes-Maritimes, soit des ratios largement

supérieurs à la moyenne nationale (4,43)<sup>1</sup>. La tension est particulièrement significative dans les agglomérations de Menton-Monaco (12,5) et de Nice (9,7) : elles occupent respectivement la première et la troisième place des agglomérations de France métropolitaine de plus de 30 000 habitants présentant les plus importants ratios de tension sur la demande de logement social<sup>2</sup>.

### MÉNAGES AYANT OBTENU UN LOGEMENT SOCIAL EN 2019 ET DEMANDEURS HLM ENCORE EN ATTENTE (HORS MUTATION)

Source : SNE 2019, données au 17/04/2020 pour 2019.



<sup>1</sup> Ce qui signifie en d'autres termes que plus de 23 000 ménages ne trouvent pas de réponses dans l'année à leur demande de logement.

<sup>2</sup> D'après le Décret n° 2019-662 du 27 juin 2019 fixant la valeur du ratio de tension sur la demande de logement social permettant de déterminer la liste des agglomérations de plus de 30 000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées, pour la période 2020-2022, de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation en application du III du même article.

Dans ce contexte, **les recours DALO sont sans surprise particulièrement nombreux** (plus de 13 000 à l'échelle de la région), notamment dans les départements les plus « tendus » (7 400 recours dans les Bouches-du-Rhône, 3 000 dans les Alpes-Maritimes). Parmi eux, 4 383 ménages ont été reconnus Prioritaires et Urgents DALO (PU DALO) cette année en PACA, le département des Bouches-du-Rhône

ne représentant à lui seul 58 % des ménages reconnus prioritaires et urgents de la région. Compte tenu de la rareté de l'offre de logements disponibles, de très nombreux ménages PU restent sans solution. En 2020, seulement un tiers des ménages prioritaires ont pu être relogés (un taux en recul de 7 points par rapport à 2019). En cumul depuis 2009, ce sont plus de 5 200 ménages qui restent aujourd'hui à reloger.

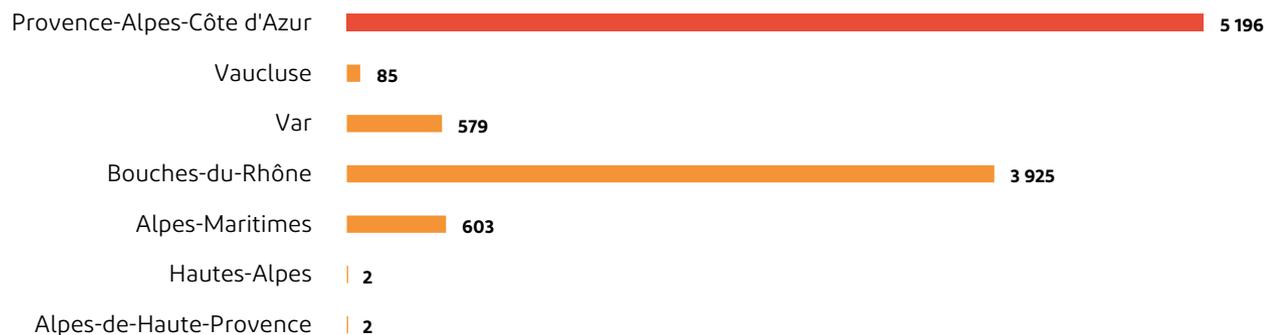
### RECOURS DALO EN VUE D'UN LOGEMENT EN 2020

Source pour PACA : Bilan régional DALO 2020, DREAL. Données au 06.04.2021 (source : requête RA, INFODALO).

	Recours DALO déposés	Décisions favorables (ménages PU)	Ménages reconnus prioritaires et urgents restant à reloger au 31.01.2020 (depuis 2009)
Alpes-de-Haute-Provence	11	4	2
Hautes-Alpes	10	2	2
Alpes-Maritimes	3 004	698	603
Bouches-du-Rhône	7 462	2 572	3 925
Var	2 407	704	579
Vaucluse	507	155	85
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	<b>13 401</b>	<b>4 135</b>	<b>5 196</b>

### MÉNAGES PU DALO RESTANT À RELOGER AU 31.12.2020

Source : Bilan régional DALO 2020, DREAL. Données au 06.04.2021 (source : requête RA, INFODALO)



## D. Une pénurie de logements abordables qui génère un mal-logement toujours plus important

Les conséquences de la pénurie de logements abordables sont multiples et pas toujours faciles à appréhender dès lors que les situations ne sont pas encore repérées dans les dispositifs en charge de pallier les difficultés de logement. Le non-recours est un des facteurs qui minore la perception de certaines situations de fragilité ; les distributions d'aides alimentaires et autres secours pendant la crise sanitaire l'ont montré, comme le travail quotidien de la Fondation Abbé Pierre à travers ses « aides de détresse » aux ménages en grande difficulté.

En 2020, la Fondation Abbé Pierre a ainsi apporté en PACA plus de 140 000 € d'aides de détresse, soit sous forme de mise à l'abri (plus de 660 nuitées), soit sous forme d'aide aux paiements du loyer (plus de 300 aides, auxquelles on pourrait ajouter 37 000 € distribués *via* des associations partenaires). Significativement, le nombre d'interventions auprès de ménages sans titre de séjour reconnu par la France, a beaucoup crû dans la mesure où ils ont été très fortement impactés par l'arrêt de l'économie pendant les confinements (pour représenter jusque 20 % de nos interventions).

Malgré ces biais, il est possible de mesurer quelques-unes des principales conséquences du mal-logement dans les différents départements de la région PACA. En reprenant les différentes « figures » du mal-logement établies par la Fondation Abbé Pierre, il est possible de dessiner un tableau de ce que sont les conséquences des dysfonctionnements du système du logement et de l'hébergement dans cette région.

## L'ABSENCE DE LOGEMENT

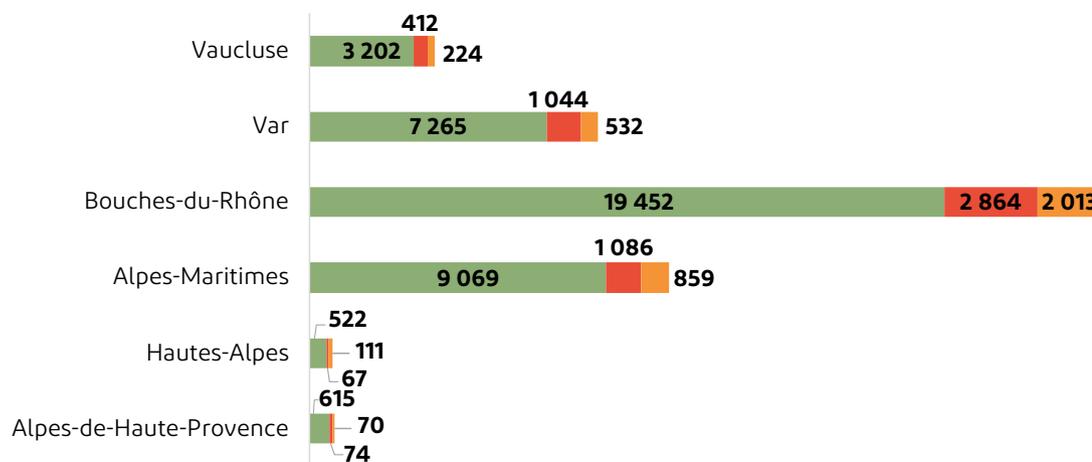
Toujours difficile à établir, le nombre de personnes sans domicile peut néanmoins être approché au niveau régional à travers les données relatives à la demande de logement social (SNE<sup>1</sup>).

En 2019, on comptabilisait 49 481 demandeurs de logement social qui étaient privés de domicile personnel (37 % des demandeurs Hlm). La plupart étaient hébergés chez des tiers et de nombreux autres étaient sans abri, habitant en squats ou

camping/caravaning (5 547 situations) ou en hébergement d'urgence (3 809 demandes). Ces données constituent un minimum puisqu'elles ne concernent que les ménages ayant déposé une demande Hlm. Ils sont plus particulièrement nombreux dans les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes et le Var.

### DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL SANS LOGEMENT PERSONNEL (2019)

Source : SNE 2019, données au 17/04/2020 pour 2019.



- Personnes hébergées chez un tiers\*
- Personnes sans logement\*\*
- Personnes hébergées en hébergement d'urgence\*\*\*

\* Les personnes hébergées chez un tiers sont celles logées chez des parents/des enfants ; chez un particulier ; en sous-location ou hébergées de manière temporaire.

\*\* Les personnes sans logement sont les personnes sans abri, habitant des squats ou en camping/caravaning.

\*\*\* Les personnes hébergées en hébergement d'urgence sont celles logées en structures d'hébergement ; en RHVS ; dans un centre enfance famille ou hébergées à l'hôtel.

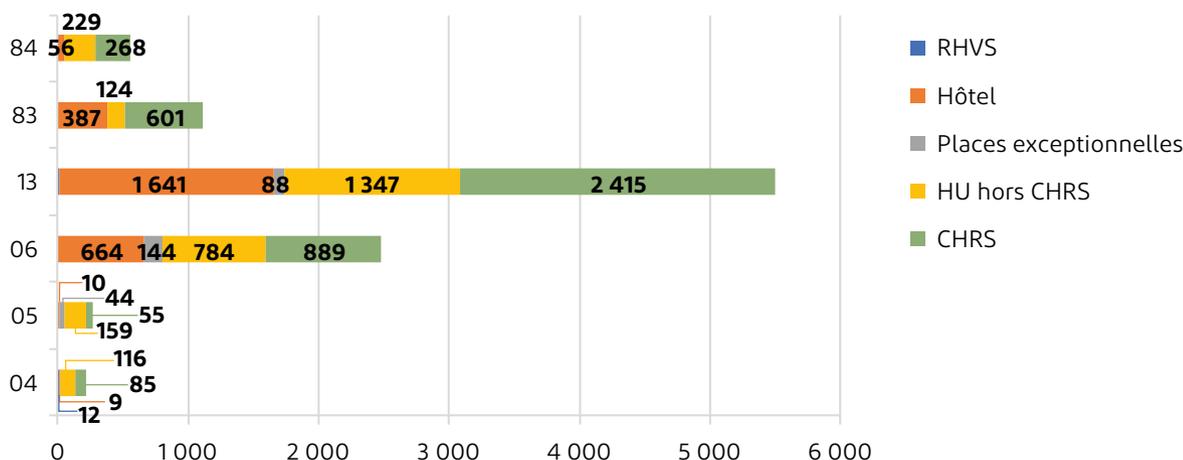
<sup>1</sup> Système national d'enregistrement.

Au-delà des ménages en attente d'un logement, un grand nombre de ménages attendent, le plus souvent à défaut, un hébergement. Au 1<sup>er</sup> juin 2021, la région PACA comptait 10 197 places d'hébergement sur son territoire, un chiffre en

augmentation constante depuis des années, et de façon notable pour l'urgence et les nuitées hôtelières depuis le début de la crise sanitaire.

### PLACES D'HÉBERGEMENT EN PACA EN JUIN 2021

Source : DREETS.



Il faut ajouter à ce parc dit de droit commun le parc d'hébergement des demandeurs d'asile, qui comptait 7 434 places (dont 3 436 d'urgence) au 15/01/2021, et qui est si saturé que plus de 700 personnes en demande d'asile sont aujourd'hui hébergées par le droit commun (BOP 177), d'après la DREETS PACA.

Alors que peu d'études fiables permettent à ce jour de connaître avec précision le nombre de personnes privées de logement, et celles contraintes de vivre à la rue, en squat, ou en bidonvilles, on constate — alors même que la région comporte plus de 17 500 places d'hébergement toutes catégories confondues (« droit commun » et « demandeurs d'asile », d'« urgence » et d'« insertion ») — que **des milliers de ménages restent sans réponse, avec un sous-équi-**

**pement historique en matière d'hébergement** (1,3 place pour 1 000 habitants en PACA contre 2,3 pour 1 000 en moyenne nationale d'après la DREETS).

Près de 59 000 demandes d'hébergement<sup>1</sup> ont été formulées en 2018<sup>2</sup> sur toute la région PACA. Les demandes sont particulièrement nombreuses dans le département des Bouches-du-Rhône qui en enregistre près de la moitié (31 316 demandes).

<sup>1</sup> Nombre de demandes d'hébergement exprimées en nombre de personnes différentes.

<sup>2</sup> Les données pour 2019 et 2020 ne sont pas encore disponibles (source DREETS).

Les ménages sans proposition d'hébergement peuvent formuler un recours DAHO. Toutefois très peu se saisissent de ce droit. En 2020, on dénombrait 764 recours hébergement déposés dans la région, représentant 5,4 % du total de l'ensemble des recours Dalos et une part infime des demandes d'hébergement exprimées. À l'instar de ce que l'on observe sur le volet logement, nombreux sont les ménages que cette reconnaissance d'un besoin prioritaire et urgent laisse malgré tout sans solution.

### RECOURS HÉBERGEMENT DANS LE CADRE DU DALO EN 2020

Source : Bilan régional DALO 2020, DREAL.

	Nombre de recours «hébergement» reçus en 2020	Nombre de décisions favorables en 2020	Ménages restant à héberger au 31.12.2020 et depuis 2009
04	1	0	0
05	8	0	0
06	79	71	404
13	645	373	2 329
83	24	9	301
84	7	2	18
<b>PACA</b>	<b>764</b>	<b>455</b>	<b>3 052</b>

La région PACA est aussi la deuxième région de France métropolitaine la plus concernée par le phénomène des **bidonvilles** après l'Île-de-France. D'après les données fournies par la Dihal, elle concentre 15 % du total des personnes recensées en bidonville sur le territoire métropolitain, soit 2 350 personnes réparties en 70 sites. Le département des Bouches-du-Rhône est le troisième le plus concerné. Il regroupe 8 % de la population recensée, soit 1 309 personnes. À l'échelle infra-départementale, la Métropole Aix-Marseille Provence est la seconde intercommunalité la plus concernée par la présence de bidonvilles (8 % du total de la population recensée en bidonville au niveau national), après Nantes Métropole.

### BIDONVILLES RECENSÉS EN PACA EN 2018

Source : DIHAL 2018.

	Nombre d'habitants	Nombre de sites
6	120	7
13	1 309	43
83	173	8
84	748	12
<b>PACA</b>	<b>2 350</b>	<b>70</b>

Si l'État a sans conteste apporté des moyens totalement inédits pendant la crise sanitaire en matière de mise à l'abri, l'impossibilité pour beaucoup de ménages précaires de se loger dans le parc privé ou d'accéder à un logement social saturait tout le secteur de l'hébergement, d'une manière telle que des milliers de personnes ont dû traverser cette crise sanitaire dans des conditions d'hébergements parfois très éprouvantes, ou même rester vivre à la rue ou en bidonvilles. Ainsi, à Marseille, malgré le passage de 300 nuitées hôtelières avant crise à plus de 2 000 chaque nuit, nos équipes de la Boutique Solidarité comme nos partenaires des maraudes ne pouvaient que constater le nombre très élevé de personnes sans solutions. Différents drames dont l'incendie des Flamants et la mort de trois squatteurs qui y vivaient démontrent l'insuffisance dramatique de la réponse publique, même en ces temps de crise sanitaire. Et plus nombreux encore sont ceux qui, pour échapper à la rue, se voient contraints d'accepter des conditions d'habitat très dégradées.

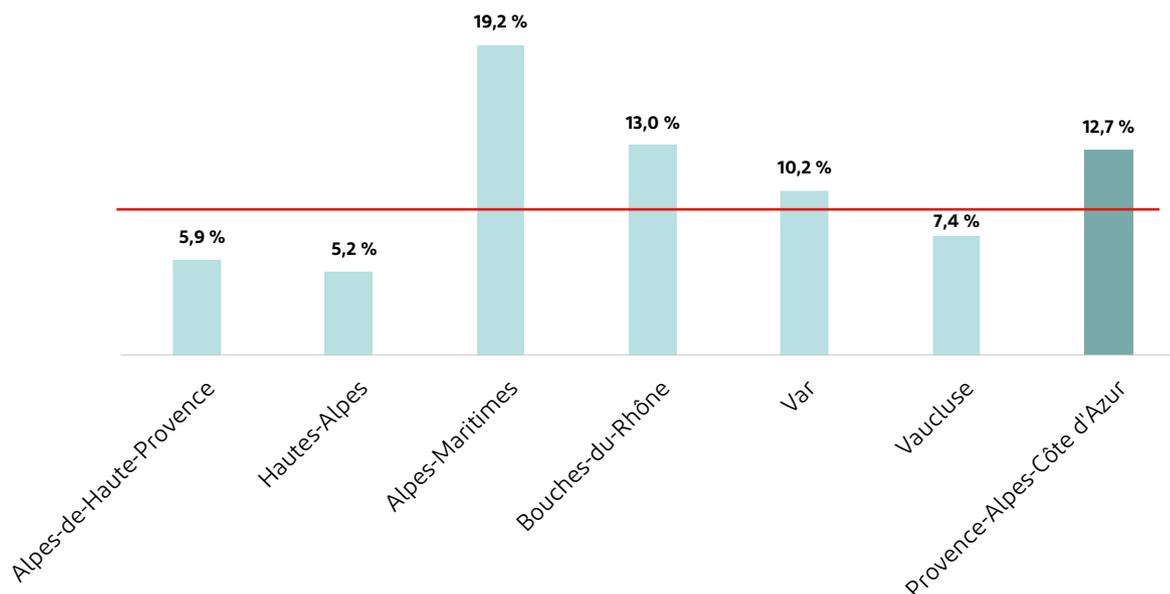
## LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

Le coût exorbitant du logement dans certains territoires et un parc social insuffisant contraignent en effet de nombreux ménages à vivre dans des logements surpeuplés, inconfortables voire indignes, avec des conditions de vie très dégradées (et dégradantes) que la crise sanitaire avec ses confinements n'ont fait qu'exacerber.

Le **surpeuplement** apparaît comme un mal chronique en PACA (comparable à ce que l'on trouve en Île-de-France) avec des taux moyens bien supérieurs à la moyenne nationale pour les trois départements du littoral méditerranéen : les Alpes-Maritimes affichent un taux de 19,2 % de logements suroccupés, pour 13 % dans les Bouches-du-Rhône ; tandis que la région affiche un taux de 12,7 % et que la moyenne nationale se situe à 9,6 %<sup>1</sup>.

### PART DES LOGEMENTS EN SITUATION DE SUROCCUPATION (2017)

Source : INSEE, RP2017.



<sup>1</sup> Il s'agit du surpeuplement approché par les normes de l'INSEE. Si l'on ne considère que les résidences principales (hors studios occupés par une personne), la proportion tombe à 7,4 % pour PACA et à 11,5 % pour les Alpes Maritimes, mais reste très au-dessus de la moyenne nationale qui s'établit du coup à 4,9 %

L'ampleur de ce phénomène a eu comme conséquence une dégradation des conditions de vie des habitants de la région pendant le confinement du printemps 2020. Le manque de pièces dans le logement a rendu l'injonction à rester dans son domicile plus difficile à vivre pour de nombreux ménages, avec, entre autres, des difficultés pour concilier l'activité professionnelle avec la vie personnelle et assurer la continuité pédagogique des enfants. Surtout, vivre dans un logement surpeuplé a significativement aggravé le risque de contamination par le Covid-19. D'après les données de l'enquête EpiCov<sup>1</sup> : « 9,2 % des personnes vivant dans un logement surpeuplé avaient été touchées par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale ».

Le surpeuplement touche d'autant plus fortement la population vivant dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) de la région, là encore dans des taux supérieurs à la moyenne nationale : 18 % des ménages de QPV vivent dans un logement suroccupé en PACA (contre 14,4 % en France métropolitaine). La situation est particulièrement critique à Marseille où près d'un quart des logements sont suroccupés dans certains quartiers du nord et du centre-ville, mais aussi à Nice dans le quartier de l'Ariane (33 % des ménages en suroccupation) et du Paillon (30 %). Dans de telles conditions, les habitants de QPV ont payé un lourd tribut à la crise sanitaire avec les effets induits du confinement (difficultés économiques, décrochage scolaire, santé mentale...) mais aussi sur le plan de la santé<sup>2</sup>.

À ces difficultés liées à la suroccupation viennent s'ajouter de mauvaises conditions en termes de salubrité et de dignité des logements, qui ont autant de conséquences sur la santé de leurs occupants, particulièrement pendant les confinements (asthme, saturnisme, bronchites chroniques...).

La **présence d'un habitat indigne**, qui toucherait plus de 130 000 logements de la région, constitue une autre manifestation d'un mal-logement rampant qui contraint des personnes à s'installer dans les interstices urbains ou dans un parc immobilier déclassé. Le tissu ancien des centres villes notamment dans les Bouches-du-Rhône qui compterait près de 64 000 logements (soit la moitié du parc indigne de la région) nous rappelle les événements du 5 novembre 2018, où l'effondrement des immeubles de la rue d'Aubagne avait provoqué la mort de 8 personnes.

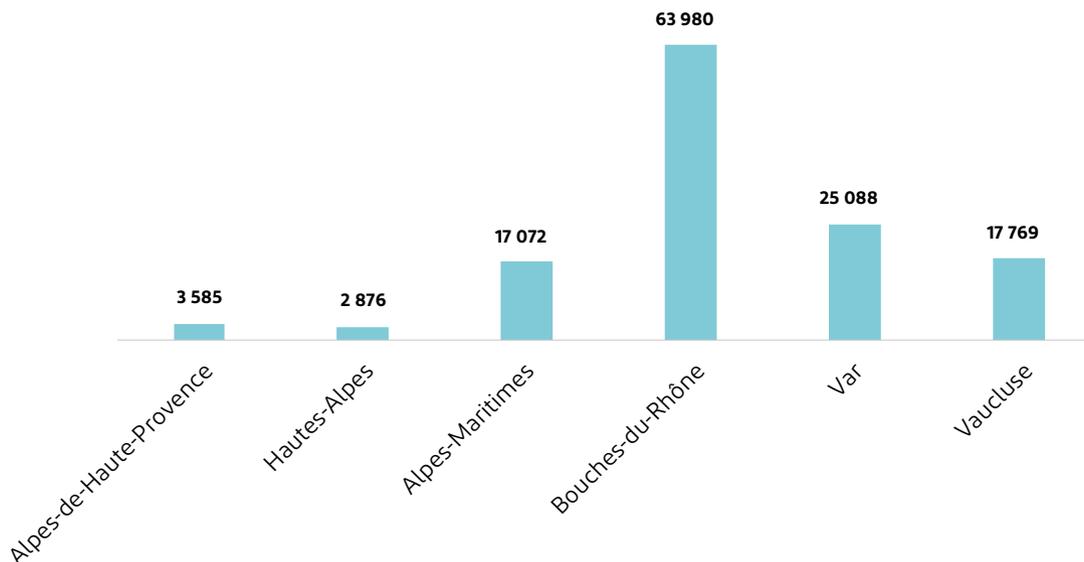
**À Marseille, l'ampleur de l'habitat indigne est telle qu'on estime que près d'un habitant sur huit vit dans un logement très dégradé.** En effet, le rapport Nicol en 2015 évoquait le chiffre de 40 000 logements indignes qu'habitaient 100 000 Marseillais. Au lendemain du drame du 5 novembre, plus de 5 000 personnes ont été délogées. Tout au long de la crise sanitaire, les évacuations ont d'ailleurs continué à bas bruit, après le plus haut atteint fin 2018 et début 2019, portant à près de 750 le nombre d'immeubles évacués ces deux dernières années. Mais si l'habitat indigne prend des proportions inédites dans la deuxième ville de France, il concerne nombre de centres anciens dégradés ou de grandes copropriétés en région.

<sup>1</sup> Cité dans le 26<sup>ème</sup> rapport sur l'état du mal-logement en 2021 : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/26e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2021>.

<sup>2</sup> 8,2 % des habitants des quartiers prioritaires avaient été touchés par le virus en mai, contre 4,5 % de la population générale, d'après EpiCov, citée dans RML 2021.

## NOMBRE DE LOGEMENTS PRIVÉS POTENTIELLEMENT INDIGNES (2015)

Source : Dreal, à partir de FILOCOM 2015.



Pourtant, en 2019, à peine 20 % des objectifs régionaux de rénovation de logements indignes ou très dégradés occupés par des propriétaires occupants ont pu être tenus (source DREAL/ ANAH). De même, les opérations d'acquisition-amélioration restent en nombre très insuffisant, alors qu'elles devraient être un outil tout particulièrement adapté dans une région qui connaît tant d'habitat indigne et si peu de logements sociaux (le rebond aperçu en 2020 étant surtout porté par la production de PLS en acquisition-amélioration<sup>1</sup>).

Ce panorama du mal-logement en région PACA apparaît accablant à bien des égards. Il nous rappelle, après 18 mois de crise sanitaire, à quel point le « monde d'après » doit prendre la mesure des difficultés structurelles qui ont rendu encore plus difficiles les semaines et mois de confinement pour de très nombreux ménages mal logés.

La crise sanitaire a produit « un effet de loupe » sur un certain nombre de situations qu'il ne faudrait pas oublier lors du retour à la normale. Les efforts des pouvoirs publics et de la société civile (*via* les associations et citoyens réunis en collectifs) depuis mars 2020 pour mettre à l'abri ceux qui étaient dépourvus de logement, et pour apporter du soutien et des aides matérielles à ceux qui n'avaient plus de ressources, ne doit pas faire oublier que la pénurie de logements abordables était à la source de cette double peine qu'ont subie les mal-logés avec la crise. On devra se rappeler que pour eux, le problème principal, c'est « d'abord le logement ».

<sup>1</sup> 229 logements PLAI et 249 PLUS pour 370 PLS.



***Tableau de bord 2021 du mal-logement en PACA***

# *Les populations sans logement à l'épreuve du confinement à Marseille*

---

## INTRODUCTION

**A. La connaissance des besoins des populations non logées et du stock d'hébergements disponibles : des enjeux majeurs remis sur le devant de la scène durant le confinement**

**B. Les conditions d'admission en CHRS et l'organisation du système d'action sociale comme facteurs explicatifs du non-recours au droit pour les personnes à la rue**

**C. La logique de l'urgence sans observatoire fiable à la lumière du confinement**

**D. Il ne s'agit plus de mettre à l'abri, il s'agit de loger : amener le Logement d'abord au bout de sa logique**

## CONCLUSION

# INTRODUCTION

**L**a ville de Marseille compte plus du quart de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, à peine plus de 20 % de logements sociaux et plus de 40 000 logements indignes. « À elle seule, la ville de Marseille enregistre 46,7 % de la demande départementale [de logement social], soit 38 563 demandeurs, alors qu'elle concentre 42,7 % de la population des Bouches-du-Rhône.<sup>1</sup> »

En 2018, l'effondrement de deux immeubles de l'hypercentre qui avait fait 8 morts et entraîné le délogement de plus de 5 000 personnes avait fini de convaincre les militants pour le droit au logement digne de joindre leurs voix aux organisations humanitaires pour mettre en lumière le fait que la politique publique était désormais ouvertement associée à de la mortalité. L'incurie d'une partie de la classe gouvernante locale est alors nettement dénoncée jusqu'au niveau national. Ces éléments dessinent le contexte politique et l'état du mal-logement dans la deuxième ville de France.

Depuis le mois de mars 2020, l'épisode sanitaire que nous traversons révèle et exacerbe des dysfonctionnements majeurs dans la gestion politique des ressources collectives fondamentales, et notamment, de l'hébergement. Localement, les enjeux liés à la mise à l'abri des personnes à la rue continuent d'interroger en profondeur les choix structurels et organisationnels des institutions responsables des questions d'accès à l'hébergement et au logement, d'accès au droit, d'accès à l'eau, d'accès à l'éducation.

Depuis début 2021, Marseille fait partie des 46 territoires soutenus dans la mise en œuvre du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, initié par le gouvernement en 2017. Cet éclairage régional permet

de questionner certains axes fondamentaux qui restent à travailler pour que l'ambition affichée à travers le Logement d'abord ne soit pas qu'une communication politique de façade. Parmi ces axes, la connaissance quantitative et qualitative des besoins des populations sans logement, ainsi que la connaissance du stock de logements et d'hébergements disponibles, constituent des enjeux majeurs. On analysera, tout au long de ce texte, certaines des causes et des conséquences de cette absence de connaissance. Nombre d'entre elles sont bien connues et identifiées par le secteur de l'action sociale au niveau national (comme les conditions d'accès à l'hébergement et l'absence de continuité de la prise en charge sociale), d'autres sont propres au contexte local et révèlent des choix de gouvernance problématiques. Le confinement a mis en exergue la vacuité de la gestion en urgence et court-termiste du secteur de l'action sociale à destination des populations les plus précaires.

Les constats, analyses et verbatims qui suivent sont issus de plusieurs travaux menés par des juristes, des sociologues, des chercheurs en santé publique. Menées avant, pendant, après le confinement, toutes ces études empiriques documentent la gestion politique du sans-abrisme à Marseille.

<sup>1</sup> ADIL 13, 2019, Le logement social dans les Bouches-du-Rhône, plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, 2016-2020

## Sources des données

### *Urgences Sociales, Recherche-action pour la prise en charge précoce des situations de sans-abrisme (2018-2020)*

*Équipe de Recherche : Mme Camille Allaria ; M. Pierre Chabaud ; M. Guillaume Gaubert ; M. Julien Gard ; Mme Sandrine Loubière ; Mme Héloïse Poulain ; Dr. Aurélie Tinland.*

Cette expérimentation a été initiée par le Lab Zéro<sup>1</sup>, JUST<sup>2</sup>, l'Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille, financée par la Fondation Abbé Pierre, la Fondation de France, et la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), et mise en place par le SIAO. Elle vise à intervenir de manière précoce face à des situations récentes de sans-abrisme en vue de réduire les dommages psychiques et sociaux pour les personnes, de faciliter leur accès au logement et de permettre un turn-over plus important sur les places d'hébergement.

Deux modes d'adressage SIAO ont été comparés :

1. « Orientation précoce » : où la mise à l'abri fait immédiatement suite à la demande, accompagnée d'une évaluation des besoins et des forces des personnes dans une approche d'« aller-vers », avant l'adressage en structure d'insertion.
2. « Orientation différée » où l'adressage se déroule selon le rang sur une liste d'attente.

Ce projet dresse les hypothèses suivantes :

- Une intervention intensive précoce est efficace en termes d'accès des personnes à une solution stable choisie ;
- Les délais d'attente entre demande et offre constituent une perte de chance pour les personnes ;
- Les délais d'admission constituent aussi une perte de chance pour la société (efficacité de l'attribution des ressources).

<sup>1</sup> Le Lab Zéro est une entité de la Préfecture de Région PACA qui accompagne des structures (publiques, associatives, privées) volontaires dans la conception de solution innovante pour prévenir les situations de sans-abrisme. Il est animé par une équipe pluridisciplinaire composée d'acteurs institutionnels et associatifs (Préfecture de Région PACA, Assistance Publique des Hôpitaux de Marseille, Aix-Marseille Université, Associations JUST, Marseille Solution).

<sup>2</sup> Justice and Union Toward a Social Transformation. JUST développe des expérimentations et actions qui permettent une transformation sociale vers plus de justice sociale.

### *Enquête FLASH : La mise à l'abri en urgence des personnes sans logement à Marseille pendant le confinement lié au Covid-19 (2020)*

*Équipe de Recherche : Mme Camille Allaria ; M. Pierre Chabaud.*

En juin 2020, la Fondation Abbé Pierre a missionné, durant une quinzaine de jours, deux ingénieurs de recherche pour documenter la mise à l'abri en urgence des personnes sans logement à Marseille. À l'origine, l'objectif principal de cette mission consistait à dresser un état des lieux chiffré des besoins d'accompagnement et d'hébergement post-confinement Covid-19 pour les populations qui ont été mises à l'abri à l'hôtel en urgence. Devant les difficultés rencontrées dans cette évaluation initialement plutôt quantitative, un volet qualitatif a été ajouté, et une étude mixte a tenté de décrire les éléments marquants de la gestion marseillaise du confinement. Deux méthodologies ont donc été déployées : dans un volet quantitatif, des données du SI-SIAO, du logiciel Service Plus et du SI-115 ont été recueillies et analysées. Dans un volet qualitatif, une partie des structures d'action sociale qui ont travaillé en rue durant le confinement a été rencontrée. Ces structures ont pu caractériser les besoins des personnes qu'elles ont orientées vers des hôtels dans le cadre de leur mise à l'abri.

### *De la rue à l'hôtel en temps de crise sanitaire. Et ensuite ? Évaluation de parcours individuels : « en quête d'hébergement à Marseille » (mars-novembre 2020). Rapport d'évaluation de mission portée par le Réseau Hospitalité*

*Équipe de Recherche : Mme Margot Bonis ; M. Gael Marsaud.*

Financé par la Fondation Abbé Pierre, l'objectif de ce travail est de rendre compte des parcours et des difficultés observés dans l'accès à l'effectivité des droits des personnes non hébergées à Marseille. Ce projet relève à la fois de la mise en œuvre d'une évaluation sociale effective de toutes les situations rencontrées avec ouverture de droits ainsi que de pro-

positions d'un diagnostic social sur le fonctionnement des politiques publiques en matière d'hébergement et de leur application sur le territoire marseillais.

*Programme de recherche COVIDHOMELESS.  
Étude de la morbi-mortalité par Covid-19 dans une  
cohorte de personnes sans abri de la ville de Mar-  
seille (2020-2021)*

À Marseille, une équipe de recherche en santé publique de l'AP-HM a initié un programme de dépistage massif à destination des personnes vivant dans l'espace public (Ethos<sup>1</sup> 1), des personnes en centres d'hébergement (Ethos 2 et 3) et des personnes vivant en squats ou en bidonvilles (Ethos 8). L'objectif principal de cette étude était d'estimer la mortalité par Covid-19 chez les personnes sans abri dans l'agglomération marseillaise. En parallèle de cette recherche épidémiologique, une étude de sociologie qualitative a été élaborée, portant sur l'impact du confinement sur les populations sans logement et sur leur perception du risque sanitaire.

---

<sup>1</sup> Cette typologie est issue des travaux de la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations qui Travaillent avec les Sans-Abri) et offre un cadre descriptif des conditions de vie des personnes concernées par le mal-logement. Elle définit 13 catégories au sein de quatre grands cadres (être sans-abri, être sans logement, être en situation de logement précaire, être en situation de logement inadéquat).

## A. La connaissance des besoins des populations non logées et du stock d'hébergements disponibles : des enjeux majeurs remis sur le devant de la scène durant le confinement

Quand le confinement général de la population a été décrété au mois de mars 2020, la consigne gouvernementale concernant les personnes sans logement est claire :

*« Dans le contexte de crise sanitaire actuelle, l'hébergement des personnes à la rue, quel que soit leur statut, est la première priorité. (...) Par ailleurs, durant toute la période du confinement, toute remise à la rue de demandeurs d'asile, déboutés ou des réfugiés devra être proscrite.<sup>1</sup> »*

Sur le terrain, la plupart des structures assurant des prestations de droit commun (mairies de secteur, centres médico-psychologiques, maisons de la solidarité, CAF, CPAM, etc.) ont fermé leurs portes et ont assuré leurs prestations en télétravail. Les structures d'équipes mobiles travaillant en rue ont, elles, dû continuer à assurer leurs missions d'accompagnement, tout en réorganisant leurs activités pour assurer la sécurité sanitaire de leur personnel et des personnes accompagnées. Ces travailleurs sociaux « de première ligne » voient dans les rues affluer les personnes qui d'ordinaire fréquentent les lieux d'accueil et d'hébergement désormais clos en raison de l'épidémie, les personnes contraintes de quitter l'hébergement qu'elles occupaient chez un tiers et certaines personnes hébergées en institutions (prisons et hôpitaux psychiatriques, notamment) qui, libérées en raison de l'épidémie, se retrouvent à la rue.

*« On a l'impression que des gens sont sortis de nulle part : sans droit et sans suivi, inconnus des maraudes. »*  
Entretien travailleur social, été 2020.

*« La plupart de ces familles s'étaient fait mettre dehors ou dormaient dans une voiture sur un parking. Elles habitaient dans un appartement mais avaient été mises dehors par des marchands de sommeil : pas raccordées au droit commun, pas suivies par des travailleurs sociaux (...) avec beaucoup d'enfants en bas âge. »* Entretien bénévole, été 2020.

Plus justement énoncé, ces personnes qui affluent lors du premier confinement ne sont nullement de « nouveaux publics ». Il s'agit plutôt de publics que les conditions du confinement ont rendus très visibles puisqu'ils étaient les seuls à occuper les rues tandis que la population logée était confinée chez elle.

Face à l'injonction ministérielle d'une part et à la réorganisation des associations de terrain d'autre part, les pouvoirs publics font face à un double problème qui les guettait depuis plusieurs années. D'une part, la méconnaissance du nombre de personnes nécessitant une mise à l'abri immédiate :

*« Pendant le confinement du printemps et celui de l'automne quand toutes les assos se sont mises à gueuler en disant " il faut ouvrir des places pour mettre des gens à l'abri " et qu'on nous a répondu " oui mais on ne sait même pas combien il y a de gens dehors. " »* Entretien cadre associatif, Janvier 2021.

<sup>1</sup> Instruction sur la prise en charge et le soutien des populations précaires face à la pandémie du covid-19, adressées le 27 mars 2020 par Julien Denormandie, Ministre du logement, Christophe Castaner, Ministre de l'intérieur, Olivier Véran, Ministre de la santé et des solidarités à mesdames et messieurs les Préfets.

D'autre part, une connaissance très incomplète de l'état du stock d'hébergements et de logements potentiellement mobilisables, comme l'indique cet extrait d'entretien conduit auprès d'un cadre du SIAO :

- « - Tu as une idée du taux de vacances des places<sup>1</sup> ?  
 - Non assez peu  
 - Tu as moyen d'avoir ces informations ?  
 - C'est-à-dire que le logiciel SI SIAO n'est pas très bien rempli donc si je regarde aujourd'hui j'ai 300 places. 300 places libres. Mais en fait ce n'est pas vrai. Il y en a beaucoup moins. Mais comme il n'est pas rempli le logiciel, du coup on a du mal à savoir.  
 - Pourquoi il est mal rempli ?  
 - La personne par exemple, elle va là dans cette chambre-là. Mais parfois la personne pendant son séjour, elle va changer de chambre. Mais le CHRS il ne va pas faire sortir la personne pour la faire rentrer dans l'autre chambre. Du

*coup l'autre chambre est disponible mais pas celle-ci. Mais du coup, la personne, comme dans le logiciel, le CHRS n'a pas marqué que la personne est allée de là à là, du coup dans le logiciel, cette place elle est toujours prise. Celle-ci est vacante, celle-ci est prise. Sauf que dans la réalité c'est celle-ci qui est vide. (...) Tu comprends le truc ? Donc au final c'est le bordel.*

- Bilan des courses ?  
 - Tu ne sais plus combien tu as de places de disponibles.  
 - Et ça fait longtemps que c'est comme ça ?  
 - Depuis toujours. » Entretien cadre SIAO, décembre 2020.

« On ne sait pas combien on a de places mais comme on ne sait pas combien on a de gens dans la rue, il est où le problème ? » Entretien cadre associatif, Janvier 2021.

## ÉDUCATEUR SPÉCIALISÉ, JEAN-CHRISTOPHE EST RESPONSABLE DE LA BOUTIQUE SOLIDARITÉ, À MARSEILLE

**OUVERTE DEPUIS 1991, LA BOUTIQUE SOLIDARITÉ EST AUJOURD'HUI ANIMÉE PAR 8 SALARIÉS ET 12 BÉNÉVOLES QUI PROPOSENT UN ACCUEIL INCONDITIONNEL ET NON EXCLUSIF.**

La boutique solidarité, c'est l'accueil de jour de la Fondation Abbé Pierre. Ici, on accueille les gens pour le petit déjeuner, il y a des douches et un point d'appel 115 pour les nuitées d'urgence. On propose une disponibilité, une écoute, une information, une orientation sur des questions spécifiques, si les gens en ont besoin : des questions juridiques, administratives, d'accès au droit ou même sur des logiques de première nécessité : où se doucher, où manger, où dormir, où se faire soigner ? Mais en fait, ce qu'on privilégie aussi beaucoup ici, c'est de créer un espace et un lieu qui permette aux gens de se poser et de sortir des assignations, sortir des injonctions à faire, à être dans de l'activité, dans de la production de paperasse administrative et donc de créer un lieu où l'essentiel de ce qui s'y joue, c'est la question de la relation, c'est la question du lien social.

On est en lien avec les autres accueils de jour de la ville. Comme on est concentré sur le même quartier, on essaie d'avoir une complémentarité dans nos actions et dans la manière dont on accueille les publics, puisque c'est à peu près les mêmes gens qui circulent sur les différents accueils de jour. On entretient aussi une veille sociale sur ce qui se joue, sur ce qui se fait sur le territoire.

• **Quand le confinement a été décrété en mars 2020 quel impact ça a eu sur votre travail? Qu'est-ce que vous avez remarqué de significatif ?**

Je dirais que ce qui a été remarquable, c'est que tous les accueils de jour ont fermé en même temps, que ça a été une espèce de sidération du secteur. On s'est arrêté une semaine, le temps de trouver des formules pour pouvoir reprendre de l'activité et repartir au boulot. Le lieu, lui, a été fermé jusqu'au premier déconfinement. On a redéployé l'activité par des maraudes, des maraudes de liens, par secteurs déterminés, par binômes. Il y a des bénévoles supplémentaires qui nous ont rejoints. On est allé vers les personnes pour continuer à être présents dehors, parce qu'on ne pouvait plus les accueillir ici. Il a fallu un certain temps avant que les pouvoirs publics mettent en place des solutions d'hébergement, des solutions de mise à l'abri, donc, on a participé à la mise à l'abri des personnes rencontrées dans les maraudes

SUITE ENCADRÉ PAGE 38

<sup>1</sup> Une place d'hébergement vacante est une place disponible.

en faisant du lien avec le 115 et le SIAO. On s'est aussi beaucoup investi dans les réunions institutionnelles pour comprendre ce qui se passait, quelles solutions trouver pour les personnes à la rue. Le premier confinement, c'était un peu la panique à bord, partout. Il y avait une urgence à trouver des solutions. On a participé à des maraudes, à des distributions alimentaires et puis on a rouvert les douches pendant un moment, mais c'était très compliqué parce que les protocoles sanitaires étaient très lourds. On pouvait prendre très peu de douches, mais on a fait la jointure entre le moment où il n'y avait plus de douche sur la ville et le moment où la municipalité a mis à disposition des gymnases pour que les gens puissent se doucher.

**• Est-ce que tu as perçu un avant et un après confinement en termes de demandes exprimées par les personnes qui fréquentent la Boutique Solidarité ?**

La demande la plus évidente qui s'est fait sentir après le confinement, c'est l'alimentaire. Franchement, il y a eu une explosion évidente de la question alimentaire. Les gens ont faim, les gens demandent, les gens essaient de prendre pour après. Voilà, les questions alimentaires pour les personnes, c'est vraiment un truc qui nous a frappés tous.

Je trouve que le deuxième effet du confinement, c'est l'ultra-précarisation des personnes en souffrance psychique. J'ai l'impression qu'on n'a jamais eu autant de gens avec des troubles psychiatriques avérés qui fréquentent le lieu, certains en rupture de traitement ou sans suivi. Il y a toujours eu des gens ici qui viennent, qui ont des troubles psychiatriques. Peut-être 30-35% des personnes avec des pathologies psychiatriques avérées. Là, je trouve que ça a explosé. Le confinement l'a révélé. J'ai vraiment eu le sentiment que toute la psychiatrie errante de la rue venait ici. Le confinement a mis en lumière ceux qui étaient presque noyés dans la masse, invisibles. Moi, ce qui m'a vraiment choqué, c'est la question de la psychiatrie dans la rue, des gens en état de souffrance psychique forte. Il n'y a qu'à aller à la gare. Entre la gare et ici, le nombre de gens qu'on entend hurler dans la rue, visiblement très, très envahis, très souffrants. Comme ici, c'est ouvert de manière inconditionnelle, on sait aussi qu'il y a beaucoup de gens qui viennent ici pour s'apaiser. C'est un lieu où l'expression de la souffrance psychique est tolérée à la fois par l'équipe, mais aussi par les personnes qui fréquentent les lieux. Il y a de la bienveillance à l'égard des gens qui sont en grande difficulté, qui sont envahis, qui peuvent être délirants. C'est évident que dans d'autres lieux, le règlement intérieur et les conditions d'accès sont trop dures.

**• Parmi les personnes que vous accueillez ici, quelle est la part, d'après toi, de personnes qui ne sont pas logées ?**

C'est la majeure partie. Je dirais 70 %.

**• Quelle est la part de travailleurs pauvres ?**

La moitié des gens qui viennent ici bossent.

**• Quel est le rôle de la Boutique Solidarité dans le paysage local de l'action sociale ?**

D'abord il y a une action de terrain, c'est de permettre à des gens qui sont dans le circuit de l'urgence sociale de se poser et d'avoir un lieu ouvert tous les matins pour venir prendre un café puis rencontrer quelqu'un. Après, je crois qu'il y a un rôle politique, d'essayer de faire de ce lieu une expérience politique, militante. Il est possible, en complémentarité avec d'autres, de proposer un lieu qui ne soit pas dédié aux injonctions dont on parlait tout à l'heure comme produire de l'administratif, par exemple. Comment on reçoit les gens en toute humanité ? Quelle hospitalité on propose à des personnes qui sont malmenées au quotidien ? Comment proposer un espace où il est possible que plusieurs nationalités différentes, plusieurs origines sociales différentes, plusieurs parcours différents se rencontrent et vivent, le temps d'un accueil, en paix sociale ? Sans que toutes les questions qui préoccupent tout le temps les personnes de l'urgence sociale - la santé, le logement, les papiers, le boulot, la formation, l'insertion, l'apprentissage - viennent peser dans la relation.

**• Est-ce que tu as l'impression que votre action à la Boutique Solidarité se pose comme un palliatif à l'action des pouvoirs publics ?**

Non, parce qu'on l'a fait pendant un temps, d'être un palliatif aux pouvoirs publics, quand on faisait de la bagagerie, de la domiciliation, de la laverie, de l'accès au droit social, etc. À cette époque-là, on était en substitution aux pouvoirs publics. Ce ne sont pas nos missions. Théoriquement, la Fondation Abbé Pierre arrive en bout de chaîne. Elle arrive quand toute autre tentative n'a pas fonctionné. Aujourd'hui, on est nous aussi force de proposition et dans une action de terrain qu'on peut modéliser.

## LES OUTILS PARCELLAIRES DE CONNAISSANCE DE LA DEMANDE ET DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT

À Marseille, deux outils institutionnels visent à estimer le nombre de personnes sans logement : le dénombrement effectué par le réseau ASSAB<sup>1</sup> et la mission d'observation qui incombe au SIAO.

### Le dénombrement ASSAB : l'état d'un flux annuel mais qui ne dit rien des besoins des personnes non-logées

Cette étude permet de repérer le nombre de personnes qui, sur une année, fréquentent au moins une fois un service dit « à bas seuil d'exigence », autrement dit, sans condition pour accéder au dispositif, avec le moins de contraintes possibles pour accéder aux prestations. Cette étude s'appuie sur les files actives de ces structures (accueils de jour, CCAS, 115, UHU, Équipes mobiles, Permanences d'accès aux soins, Centres d'accueil, de soins et d'orientation) et précise qu'elle ne prend pas en compte les files actives des structures s'adressant aux mineurs et aux demandeurs d'asile, car ils relèvent théoriquement, de dispositifs d'accueil spécifiques.

À Marseille en 2016, 14 063 personnes ont fréquenté au moins une fois un lieu d'accueil « bas seuil »<sup>2</sup>. Le nombre de mineurs est estimé à 1 075 (soit 2 fois plus qu'en 2011).

Cette étude révèle une augmentation globale de 11,2 % de cette population par rapport au dénombrement réalisé en 2011 (soit 1 415 personnes en plus) et un accroissement des parts que représentent les femmes, les enfants et les personnes vieillissantes<sup>3</sup>.

**FIGURE 1 : ÉVOLUTION DE LA POPULATION SANS ABRI À MARSEILLE ENTRE 2011 ET 2016**

	2011		2016	
<b>Hommes adultes</b>	10 295	81,4 %	10 386	73,9 %
<b>Femmes adultes</b>	1 773	14,0 %	2 602	18,5 %
<b>Mineurs</b>	580	4,6 %	1 075	7,6 %
<b>Total</b>	12 648	100,0 %	14 063	100,0 %

Sources : A. Daguzan et C. Farnarier, 2019, Estimation du nombre de personnes sans abri à Marseille en 2016. Personnes ayant eu accès à un lieu à bas seuil d'exigence. Premiers résultats. Projet ASSAb, 8p.

Cette étude présente donc une vision très globale du flux minimal annuel du secteur de l'action sociale à Marseille. Néanmoins, elle constitue actuellement le seul élément de connaissance disponible, reposant sur une méthodologie reproductible. Cette étude ne rend, en revanche, pas compte du type et du niveau des besoins de la population non logée, en termes d'accès aux soins, d'accès au droit, d'accès à l'éducation, d'accès à l'alimentation, d'accès à l'emploi, etc.

### La mission d'observation du SIAO : une vision extrêmement parcellaire de la réalité

Le SIAO est l'autre dispositif de recueil d'information. Depuis 2010, le SIAO<sup>4</sup> est désigné par voie de délégation de service public, comme la plate-forme permettant d'avoir, techniquement, une vision claire des personnes en demande d'hébergement et de logement. Théoriquement, cette plate-forme est donc en mesure d'enregistrer l'ensemble des demandes d'hébergement ou de logement adapté dans un département, et ce, quel que soit le statut administratif des personnes. L'étude Urgences Sociales, menée en 2018, avait démontré la présence d'obstacles régissant les pratiques

<sup>1</sup> ASSAb, Accès aux Soins pour les personnes Sans Abri, est un projet né en 2011. Actuellement porté par l'Hôpital Européen, ASSAb vise à animer des espaces de coopération regroupant plusieurs acteurs du secteur de l'action sociale (professionnels, institutionnels, bénévoles, associatifs).

<sup>2</sup> Daguzan A., Farnarier, C., 2018, Evaluation quantitative du nombre de personnes sans abri sur Marseille en 2016, Projet « Accès aux soins des personnes sans-abri à Marseille », Service de santé Publique et d'information Médicale.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> En 2010, le gouvernement français décide de structurer l'attribution des places d'hébergement en créant dans chaque région une plate-forme chargée de centraliser les offres et les demandes d'hébergement et de permettre l'orientation des personnes sur les places. Il s'agit du Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO).

d’instruction des demandes de la population non logée et par voie de conséquence la capacité du SIAO à produire des données claires sur le nombre de personnes en demande d’hébergement<sup>1</sup>.

## LES OBSTACLES STRUCTURELS ET ORGANISATIONNELS À LA CONNAISSANCE DES POPULATIONS SANS LOGEMENT

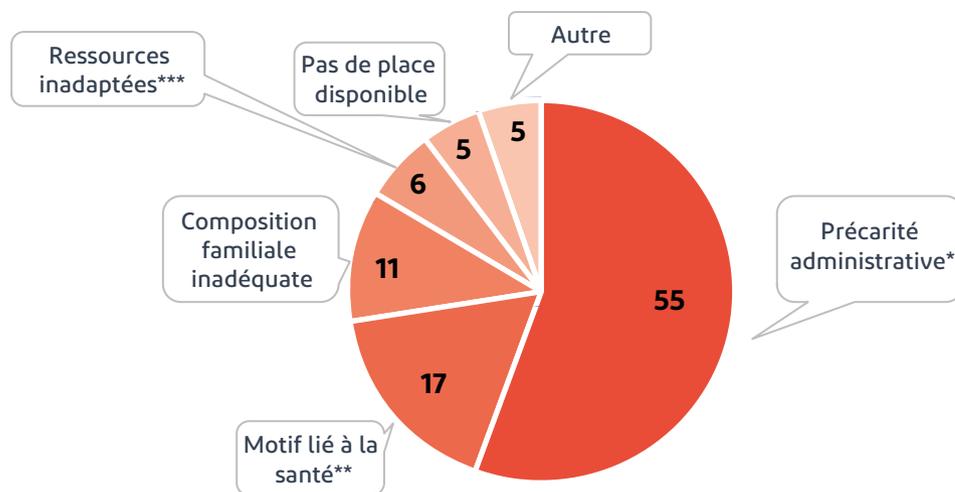
Le bilan 2018 du SIAO<sup>2</sup> documente le type de refus renseigné par les centres d’hébergement d’insertion lorsqu’une demande d’admission leur est adressée. On observe (figure 2),

que la **précarité administrative** est de loin la première cause de refus d’admission de la part des structures (55 %), suivi par des **motifs liés à la santé** (15 %), puis les **compositions familiales** inadaptées aux places proposées (11 %).

Or, en pratique, beaucoup d’acteurs de l’urgence sociale, confrontés à ces multiples refus, finissent par ne plus réaliser d’évaluation sociale et ne plus remplir de fiches d’orientation pour les personnes dont on sait qu’elles n’ont que très peu de chances d’aboutir. Ces refus d’admission deviennent ainsi autant de freins à la connaissance réelle des publics concernés par le SIAO et les services de l’État.

**FIGURE 2 \* : MOTIFS DE NON ADMISSION RENSEIGNÉS PAR LES STRUCTURES D’HÉBERGEMENT, EN %**

Source : Bilan SIAO 2018.



\* Pour chiffrer les types de refus d’admission émanant des centres d’hébergement et à partir des données disponibles du SIAO 13 et de plusieurs enquêtes qualitatives, nous avons procédé à certains regroupement de catégories, soit au motif qu’une même catégorie était doublée, soit en sensibilisant les données présentées dans le bilan annuel 2018 du SIAO avec une enquête qualitative : « Sur les refus on est plutôt précarité administrative 27 % ou motif lié au projet d’établissement et c’est un peu pareil en général. 27 % de précarité administrative et 24 % de motifs liés au projet d’établissement.

Pourquoi c’est lié ?

Parce que dans motif lié au projet d’établissement ils mettent les précarités administratives. Donc tu peux considérer que tu as 51 % des refus qui sont liés à la situation administrative. » Entretien cadre SIAO, 2018

\* **Précarité administrative** = Précarité administrative + Motif lié au projet d’établissement + OQTF, Dublin ou débouté ; \*\* **Motif lié à la santé** = Santé + Motif lié à la santé + Problématiques comportementales ; \*\*\* **Ressources inadaptées** = Absence de ressource + Ressources inadaptées ; \*\*\*\* **Pas de place disponible** = Plus de logement disponible + Pas de disponibilité.

<sup>1</sup> Allaria, C., 2020, Le droit à l’hébergement : Enjeux sanitaires, économiques et politiques - Etude sociologique de l’accès à l’hébergement à Marseille, Déviance et société, vol. 44, n° 3, pp. 453-483.

<sup>2</sup> Dernier bilan accessible au « grand public ».

## Un accès à l'hébergement d'insertion largement conditionné à la situation administrative

En théorie, le droit à l'hébergement d'urgence, encadré par le Code de l'action sociale et des familles (CASF), stipule le droit de toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale à accéder à un hébergement d'urgence et d'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 »<sup>1</sup>. L'inconditionnalité de l'accueil en centre d'hébergement (en urgence et en insertion) et la continuité de la prise en charge des personnes hébergées en hébergement d'urgence constituent donc deux axes majeurs de l'organisation institutionnelle de l'action sociale de l'État à destination des personnes sans abri.

Le droit français stipule donc que, **quelle que soit la situation administrative sur le territoire français** d'une personne, cette dernière **a le droit** :

- « 1) D'avoir accès à un hébergement d'urgence ;
- 2) Son accueil doit être immédiat et inconditionnel ;
- 3) La personne doit bénéficier d'une évaluation sociale ;
- 4) Une orientation doit lui être proposée, si besoin vers un centre d'hébergement et de réinsertion sociale »<sup>2</sup>.

Ces quatre propositions sont clairement exposées dans le CASF et constituent le cadre légal de l'ensemble des acteurs qui exercent, d'une façon ou d'une autre, les métiers de l'action sociale. On peut également citer le droit au logement opposable (DALO) et le droit à l'hébergement opposable (DAHO<sup>3</sup>) qui, depuis le 5 Mars 2007, continuent d'activer ces logiques juridiques en imposant à l'État une obligation de résultat.

Or, la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRDJSCS) a notifié, en 2017, au SIAO et à l'ensemble des CHRS, l'interdiction d'accueillir les per-

sonnes en procédure Dublin, sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou sans titre de séjour. Cette note n'a jamais été accessible aux chercheurs, mais la reproduction de ce qui apparaît sur le logiciel SIAO après le dépôt d'une demande d'hébergement pour une famille qui ne dispose pas d'autorisation de séjour sur le territoire, en témoigne.

### FICHE DE GROUPE

Couple avec enfants  
2 adultes – 2 mineurs

Demande annulée par Opérateur SIAO le 25/05/2021

Motif de l'annulation

Autre motif d'annulation

Commentaire du SIAO

*Conformément aux consignes de la DDDJSCS au SIAO, nous vous informons que la situation, au regard du droit au séjour en France du ménage (Personne en situation irrégulière sur le territoire, Demande d'asile DUBLIN ou personne sous OQTF), ne permet pas de proposer une orientation vers une place d'insertion. Si la situation du ménage évolue, adressez-nous à nouveau une demande. Dans cette attente contacter le 115 pour une demande de mise à l'abri sur le dispositif d'hébergement d'urgence.*

Demande annulée

Ces conditions administratives sont sans fondement juridique. Aucun texte ne vient poser de conditions précises, telles qu'un niveau de ressources ou encore la détention d'un titre de séjour pour les personnes de nationalité étrangère, pour bénéficier de l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence ou de l'aide sociale en cas d'admission en CHRS.

<sup>1</sup> Les textes officiels qui encadrent la pratique du droit à l'hébergement sont les suivants : L345-2-2, L345-2-3.

<sup>2</sup> Bonis, M., Marsaud, G., 2021, De la rue à l'hôtel en temps de crise sanitaire. Et ensuite ? Évaluation de parcours individuels : « en quête d'hébergement à Marseille » (mars-novembre 2020), Rapport d'évaluation de mission portée par le Réseau Hospitalité.

<sup>3</sup> Le droit au recours DAHO n'est soumis à aucune condition de régularité et de permanence du séjour.

Ces restrictions constituent des obstacles majeurs à l'accès au droit à l'hébergement d'insertion, d'une part, et marquent, d'une façon certaine, un angle-mort dans la visibilité des personnes sans logement, d'autre part.

Comme le montre la figure 2, plus d'une demande d'admission sur deux est refusée par la structure d'hébergement, au motif de la précarité administrative. On peut faire l'hypothèse, d'ailleurs inquiétante, que si le nombre de refus pour raison administrative venait à diminuer, ce ne serait qu'en raison de la totale invisibilité des demandes d'hébergement d'insertion exprimées par les personnes sans droit au séjour.

Une des conséquences remarquables de ces conditions à l'obtention du droit à l'hébergement, pourtant inconditionnel, tient dans la ségrégation des populations les plus précaires qui choisissent parfois de renoncer à se faire connaître et demander à y entrer. On parachève ainsi par cette discrimination l'invisibilité des personnes concernées, qui constituent pourtant le plus gros contingent des sans-abris.

### **Problématiques de santé, d'addiction et de psychiatrie : du refus d'admission à l'exclusion des centres**

L'enquête menée au cours de l'été 2020 sur les mises à l'abri en urgence des personnes sans logement, a identifié que 15 à 20 % des fiches SIAO remplies le sont par des structures spécialisées en addictologie, et 10 % par des structures spécialisées en santé mentale. Or, comme on l'a vu, 17 % des refus d'admission en CHRS s'expliquent par des problématiques de santé (étude Urgences sociales, 2018). L'interdiction de consommation de produits psychoactifs (y compris l'alcool) sur les lieux d'hébergement doit être considérée comme une question centrale.

*« Dans notre file active, la question de l'usage de drogues, notamment par voie injectable est également très prégnante, tout comme celle de la consommation d'alcool. C'est également régulièrement une difficulté pour l'accès*

*en centre d'hébergement pour les personnes que nous accueillons, vu que ces usages y sont souvent interdits. C'est un motif d'expulsion. » Entretien travailleur social, été 2020.*

Une étude récente a permis d'estimer que « les non-recourants [aux hébergements sociaux] déclaraient consommer plus souvent de l'alcool et étaient plus nombreux à avoir une consommation à risque de dépendance (...) De même, ils étaient plus nombreux à déclarer avoir consommé des drogues au cours de l'année et à en consommer régulièrement »<sup>1</sup>. Interdits de consommer sur place, les personnes hébergées consomment leur produit juste avant d'entrer dans le centre d'hébergement qui les accueillera pour la nuit et peuvent donc arriver dans un état d'ébriété avancé.

Quant aux problématiques psychiatriques, les cadres des centres d'hébergement peuvent estimer qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires à l'accueil de personnes vivant avec des troubles psychiques envahissants.

*« La dernière situation où vous vous êtes sentie limitée par votre mission ?*

*Une situation qui s'est terminée par une fin de prise en charge. Expérience très négative pour nous en tant que professionnels mais surtout pour la personne qui a un projet bien défini, bien présenté, avec un partenariat qui est exploitable. Mais en fait ces rencontres éducatives ne sont pas suffisantes. Et la personne qui en plus est en situation de souffrance psychique on va dire, qu'on découvre au fur et à mesure de la prise en charge, en tout cas de l'hébergement de la personne, on se rend compte que bon, on ne peut pas répondre à ses besoins, que la personne est en souffrance, qu'elle n'est pas suffisamment accompagnée, qu'elle aurait besoin de soins et que ces soins-là ne sont pas apportés et on assiste à ce moment-là à la lente dégradation de la personne, et la personne, qui en plus est, en situation de souffrance psychique. » Entretien travailleur social, 2018.*

<sup>1</sup> Gardella, E., Arnaud, A., 2018, Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux, Observatoire du Samu social de Paris / ONPES, page 21.

## Le casse-tête des typologies familiales dans l'accès aux places d'hébergement

D'après le bilan 2018 du SIAO, « 67 % des personnes sont en attente sur des places d'hébergement famille. Or cette offre correspond à 22 % du nombre de places proposées. » Dans le même temps, 11 % des refus d'admission s'expliquent par des compositions familiales inadaptées (figure 2). Les compositions familiales jouent un rôle central dans l'affectation des places d'hébergement. Cet élément devient problématique quand l'offre d'hébergement est soumise à des typologies familiales, combinées de telle sorte, que rares sont les familles qui peuvent prétendre à l'accès à l'hébergement. Les données présentées ci-dessous sont issues d'une extraction du logiciel SI-SIAO opérée en 2018 et donnent une idée des conditions ubuesques relatives aux compositions familiales :

*« un T3 de 67 m<sup>2</sup> au 1<sup>er</sup> étage. Loyer = 630 €. Marseille, 1<sup>er</sup> arrondissement.*

*Compositions familiales possibles : couple + 2 (enfants en bas âge si sexe différent ou ados du même sexe) ; couple + 2 et femme enceinte (enfants en bas âge) ; femme + 2 ; couple + 1 »*

*« jusqu'à couple + 2 enfants si même sexe et à peu près même âge. »*

Pour des propositions dont la qualité pose parfois question :

*« 1 studio de 28 m<sup>2</sup> pour une dame avec 1 à 3 enfants. »*

*« Il s'agit d'un logement de 15 m<sup>2</sup> avec lavabo. La douche, les WC et la cuisine sont collectives ; pouvant convenir à un homme isolé. Au 2<sup>e</sup> étage sans ascenseur. Montant du loyer : 364,33 € »*

Dans le même temps, il arrive que des travailleurs sociaux soient confrontés au problème inverse et se voient refuser l'admission d'une famille qu'ils accompagnent :

*« Une mère avec 4 enfants n'a pas été acceptée dans un T3 car elle devait dormir dans le salon. » Entretien cadre équipe mobile.*

En parallèle de ces conditions d'accès aux centres d'hébergement, c'est l'organisation institutionnelle elle-même qui a

pu montrer ses limites, notamment à l'occasion des confinements et déconfinements successifs des personnes sans logement.

## L'ORGANISATION INTERNE DU SIAO : SOUS-DOTATION DES ÉQUIPES, DISJONCTION ENTRE URGENCE ET INSERTION, OUTILS DE RECUEIL D'INFORMATION PEU OPÉRANTS

### La problématique des moyens humains

19 salariés composent l'équipe du SIAO pour, entre autres, gérer un stock de 2 391 places d'hébergement (urgence, insertion, stabilisation)<sup>1</sup>. En période ordinaire, environ 300 places d'hôtel sont mobilisées pour palier un tant soit peu, la saturation chronique des centres d'hébergement de droit commun. Les mises à l'abri réalisées à l'occasion du confinement ont mobilisé plus de 2 000 places d'hôtel supplémentaires. Le SIAO a recruté deux agents intérimaires, ce qui est resté très insuffisant par rapport aux besoins de personnel.

*« - C'est-à-dire que les équipes pour 300 places c'est les mêmes que pour 1 500 places du coup, on était débordé, on n'arrivait pas à suivre (...) il y a trop de monde, on est débordé. On n'arrive pas à faire un travail de qualité, il y a trop de monde à l'hôtel.*

*- Ah oui ?*

*- Eh bien normalement il y a 300 personnes à l'hôtel, donc 300 personnes, on arrive à gérer, on sait où on en est, etc. mais 1 520, on ne peut pas, ils sont deux [salariés]. Et ça c'est hors demandeurs d'asile, parce qu'il y a aussi des hôtels demandeurs d'asile. » Cadre du SIAO, 2020.*

D'après les chiffres présentés en comité de veille sociale en mars puis juin 2021, les travailleurs sociaux du SIAO et les équipes mobiles dédiées sont parvenus à rencontrer environ la moitié des personnes mises à l'abri à l'hôtel à l'occasion

<sup>1</sup> D'après le bilan SIAO 2018. Les informations concernant les années suivantes ne sont pas accessibles.

du confinement. Parmi ces personnes rencontrées, près de la moitié n'a pas ou n'a plus de droit au séjour en France, relevant donc théoriquement du droit commun<sup>1</sup>, mais n'est pas pris en compte par les travailleurs sociaux du SIAO qui ne réalisent pas d'évaluation sociale et qui n'enregistrent pas de demande d'hébergement d'insertion au vu des consignes locales citées précédemment

L'équipe SIAO apparaît donc sous-dotée en personnel et donc en compétences au regard des situations d'absence de logement : le confinement a permis d'observer que le SIAO se retrouve en mesure d'évaluer la situation sociale d'environ 25 % de la population non logée prise en charge à l'hôtel. En effet, le SIAO comptabilise le nombre de personnes dont la demande parvient à traverser l'ensemble des filtres techniques et politiques qui s'interposent entre le besoin d'hébergement et un hébergement effectif.

De ce fait, les données actuelles ne permettent pas de connaître le nombre de personnes privées d'hébergement ou de logement personnel vivant à la rue, en squat, en bidonville, chez un tiers ou sortantes d'institutions sans solution de logement.

Les données produites par le SIAO ne représentent donc qu'une partie minimale du nombre de personnes sans logement à Marseille.

## Les problèmes de coordination entre acteurs et l'absence de continuité entre urgence et insertion

Le confinement de la population générale et les mises à l'abri en urgence des personnes à la rue ont mis en avant le manque de communication des services SIAO-Urgence (115), du SIAO insertion et de la DDCS, avec les acteurs de terrain de l'action sociale. Les prolongations de mises à l'abri en hôtels, les renouvellements de conventions entre le SIAO et les hôteliers, les fermetures de dispositifs temporaires, ont été l'objet de grandes incertitudes de part et d'autre. Cette défaillance de communication a eu des conséquences délétères tant pour les personnes hébergées que pour les professionnels du travail social quant à la question pourtant centrale de la continuité de l'accompagnement.

On peut légitimement se demander si le fait que le SIAO Urgence (115) et le SIAO insertion soient dissociés dans l'organisation des services a un effet sur la dissociation dans la pratique entre l'urgence et l'insertion.

Une des conséquences directes de ce manque de coordination tient dans le fait que les personnes sortant d'urgence passent régulièrement à travers les mailles du filet dans l'organisation actuelle du système d'action sociale, et ce, même en période ordinaire.

Dans le cas d'une mise à l'abri, et durant la première prise en charge, une demande sur le logiciel SI SIAO est théoriquement constituée par l'équipe des travailleurs sociaux où des préconisations sont mentionnées (place en hébergement, logement accompagné ou autonome). Dans la pratique, nombre de personnes passent à travers les mailles du filet et oscillent entre hébergement d'urgence et rue, sans jamais accéder à l'hébergement d'insertion, comme l'explique ce cadre du SIAO :

<sup>1</sup> Dans l'organisation ministérielle actuelle française, c'est le Budget Opérationnel 303 (BOP 303) géré par le Ministère de l'Intérieur qui prend en charge les personnes en demande d'asile, du dépôt de la demande d'asile au Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile (GUDA), à l'obtention de leur statut de réfugié. Les personnes qui ne relèvent pas du droit d'asile ou qui relèvent du droit d'asile mais qui ne sont pas prises en charge dans les dispositifs qui leurs sont destinés (notamment du fait de la saturation de ces dispositifs) sont pris en charge sur les fonds du Ministère de la Cohésion Sociale (BOP 177).

« On s'est aperçu que dans les personnes qui étaient en urgence, par exemple, on va dire [à un foyer d'hébergement d'urgence] : "on a une place pour un homme isolé, faites-moi remonter les demandes que vous avez". Ils nous font remonter les demandes de gens qui sont toujours (...) en demande d'hébergement d'insertion, et qui ne sont plus dans nos listes depuis six mois. Tu vois, ils n'avaient pas renouvelé depuis six mois et pour autant ils sont toujours en demande, ils sont toujours là sauf que pourquoi il n'avait pas renouvelé ? J'imagine qu'ils n'arrivaient pas à trouver un travailleur social, qu'il en avait marre d'attendre, qu'il s'est démotivé. Mais en fait, je n'en sais rien parce que je ne leur ai pas posé la question mais en tout cas ce qu'on a vu c'est que, ces gens qui n'étaient plus en attente chez nous depuis plusieurs mois, en fait, ils étaient toujours là et quand on va à la rencontre, comme ça s'est passé là, c'est-à-dire concrètement il y a un travailleur social de F. qui est allé voir cette personne pour lui dire "est-ce que tu veux une place d'insertion ?". Elle a dit "oui". Et là, il s'est inscrit et il y est allé. Et c'est comme ça qu'on voit qu'en fait, on perd beaucoup de monde et que, c'est le même public, c'est-à-dire que cette personne-là, elle était en urgence, c'est un public qui relève de l'insertion. Mais si on ne fait pas de lien entre les deux dispositifs, c'est quelqu'un qui va rester à vie en urgence, à vie, il n'en sortira jamais. Et c'est vraiment là-dessus qu'il faut qu'on travaille. » Entretien cadre SIAO, 2020.

La création des fiches SIAO, qui constituent le sésame de la demande d'hébergement d'insertion, reste un exercice incertain. L'enquête Flash menée durant l'été qui a suivi le confinement a permis de mettre en avant un certain nombre de raisons, avancées par les travailleurs sociaux, qui participent à expliquer le fait que la création de fiches SIAO, pourtant nécessaire à la constitution d'une demande de logement ou d'hébergement, soit si aléatoire. Pour les personnes hébergées en hôtel, l'information relative au départ d'une personne de sa chambre d'hôtel ne parvient pas nécessairement aux services chargés d'assurer le suivi des places et des personnes (le 115 et SIAO insertion), si bien que les noms des personnes hébergées dans un hôtel peuvent ne pas correspondre aux personnes qui occupent effectivement la place.

- Les personnes en situation irrégulière, voire les personnes en demande d'Asile sont parfois rencontrées par les équipes de travail social sans que leur fiche SIAO ne soit transmise aux services *ad hoc*.

- Les travailleurs sociaux estiment nécessaire de créer ou de mettre à jour une fiche SIAO avec la personne et, dans la mesure du possible, en ayant pu diagnostiquer, évaluer sa situation sociale.

- Certaines personnes ne sont pas affiliées à un référent social. Il est donc parfois impossible de retrouver ces personnes et de créer leur demande SIAO et encore davantage de l'actualiser régulièrement, comme exigé par le SIAO

Cette absence de continuité entre l'urgence et l'insertion est identifiée par l'équipe du SIAO 13 qui travaille à améliorer le repérage des personnes sortant d'urgence.

Bien sûr, le problème immédiat qui se pose en constatant l'écart entre ce que prévoient les textes de loi (inconditionnalité de l'accueil en centre d'hébergement d'urgence et d'insertion, continuité de la prise en charge sociale) et les pratiques locales de l'accès à l'action sociale repose sur l'accès au droit des personnes sans logement. Le faible nombre de recours DAHO déposés en 2020, 645 sur le département, témoigne du non recours au droit sur notre territoire.

## B. Les conditions d'admission en CHRS et l'organisation du système d'action sociale comme facteurs explicatifs du non-recours au droit pour les personnes à la rue

Dans le domaine de l'action sociale, c'est le travail social qui permet de faire accéder les ayants-droits à leurs droits sociaux. Or, ces diverses conditions d'accès aux centres d'hébergement restreignent directement l'accès aux travailleurs sociaux.

### LE TRAVAIL SOCIAL COMME FACTEUR DE CONVERSION DU DROIT SOCIAL FORMEL EN DROIT SOCIAL EFFECTIF

Le travail social est en soi un facteur de conversion du droit formel en droit pratiqué<sup>1</sup>. C'est une sphère où gravitent à la fois des personnes en demande de soutien social et des personnes en possession d'informations (législations, droits sociaux, dispositifs de droits communs) et de techniques de soutien (entretiens, accompagnement, groupe de parole, etc.). En ce sens, le travail social est un facteur central de reconnaissance, dans la mesure où, au sein des interactions entre les individus en demande d'aide sociale et les prestataires des techniques d'aide sociale, est reconnue la légitimité de la demande d'aide. C'est à partir de l'évaluation sociale réalisée par le travailleur social que la condition de détresse physique, psychique, sociale sera reconnue comme relevant du droit.

*« Pour l'instant on arrive encore à maintenir cet accueil inconditionnel et on travaille sur l'accès au droit, sur l'accès au séjour. On essaye, on se fait aider par des associations. Et des fois ça prend très longtemps. Mais force est de constater que plus on prend le temps avec les gens, plus on a de chances que ça réussisse et que ça aboutisse. Après, une*

*fois que les gens ont fait tous les recours, qu'on est arrivé au bout de la démarche, jusqu'au bout, il nous arrive aussi de dire aux personnes : ça fait trois ans que vous êtes là. On a fait le recours du recours, on a fait appel du recours, il n'y a plus rien à faire. On va être obligé d'arrêter l'hébergement, enfin d'arrêter l'accompagnement. Mais les gens le savent depuis le début ça. Mais n'empêche, tant que les gens sont en procédure de quelque chose, nous on considère que c'est du travail et qu'on les accompagne là-dedans. Tant que l'organisme de tutelle nous en donne l'autorisation on le fait. »* Entretien cadre d'un centre d'hébergement, 2018.

L'accès à la ressource (le droit), à l'information, notamment celle concernant les délais de procédures et aux capitaux nécessaires au recours au droit sont des éléments essentiels de la transformation du droit formel en droit appliqué. Plusieurs travaux sociologiques ont montré combien l'accès au droit était inégalement réparti selon les profils sociologiques des requérants. Les catégories socio-professionnelles supérieures sont sur-représentées devant les tribunaux administratifs, et l'obtention du gain de cause dépend, entre autres, du capital procédural, autrement dit de la capacité à s'orienter dans les sphères juridiques<sup>2</sup>. Les techniques de travail social sont en mesure de recréer une égalité d'accès au droit dans la mesure où les services de travail social et les travailleurs sociaux sont dotés des capitaux nécessaires à l'accès au droit (capital procédural, capital relationnel, notamment). Le capital procédural « suppose non pas une culture juridique, mais un ensemble de compétences techniques et sociales qui permettent de se sentir en droit d'exercer pleinement ses droits »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Allaria, C., 2020, Le droit à l'hébergement : Enjeux sanitaires, économiques et politiques - Etude sociologique de l'accès à l'hébergement à Marseille, *Déviance et société*, vol. 44, n° 3, pp. 453-483.

<sup>2</sup> Spire A., Weidenfeld K., 2011. Le tribunal administratif : une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural, *Droit et Société*, 79, 689-713.

<sup>3</sup> *Ibid.*, page 700.

« - Vous arrivez à trouver un bon étayage juridique pour les situations complexes ?

Oui assez. Avec les partenaires de terrain et les avocats avec qui on travaille régulièrement (...) parce qu'avec les avocats ce n'est pas si facile que ça, (...) après les résidents peuvent se prendre l'avocat qu'ils veulent mais quand ils se prennent un avocat un peu au hasard, on fait vérifier par l'A.1 s'il est connu, pas dans une Black liste des avocats de Marseille parce qu'il y en a aussi.

- Il y a une Black liste des avocats de Marseille ?

- Ce n'est pas dit comme ça mais en gros ceux qui parlent beaucoup et qui ne font pas grand-chose. Ce n'est pas aider les résidents qu'on a ici. Ils ont tous des situations un peu complexes. Si on pouvait éviter d'avoir l'avocat qui ne sert à rien c'est bien. Nous on a des liens faciles avec deux ou trois cabinets, une dizaine d'avocats différents donc on les sollicite régulièrement. »

« Pour faire un recours dans cette situation, il faudrait déjà bien travailler avec un avocat pour monter le dossier. Le mail de refus constitue une preuve. Par ailleurs, la personne pourrait envoyer un courrier à la DRDJSCS et à la préfecture en mettant le refus par mail en copie en demandant aux services de l'État de donner une autre orientation à la demande d'hébergement. Bien sûr les gens en situation irrégulière ont peur d'écrire à la préfecture. En théorie, il n'y pas de risque parce qu'on écrit au service de la DDCS et non au ministère de l'intérieur aux services des étrangers. Les bureaux sont différents et en théorie il est interdit de se passer des informations. Pour les demandeurs d'asile, c'est différent car il y a un lien entre le ministère de l'intérieur et celui de la cohésion sociale, avec l'OFFI qui fait le lien. L'aide sociale, elle est encadrée par la CNIL. » Réunion entre l'équipe de recherche Urgences Sociale et une aejuriste de la Fédération des acteurs de la solidarité.

Le travail social trouve ici une de ses fonctions essentielles : rendre accessibles les droits sociaux aux ayants droits.

<sup>1</sup> Association de soutien juridique

<sup>2</sup> Pichon P., 1998, Un point sur les premiers travaux sociologiques français à propos des sans domicile fixe, *Sociétés contemporaines*, 30, 95-109, page 105.

<sup>3</sup> Goodman L.A., Saxe L., Harvey M., 1991, Homelessness as psychological trauma : Broadening perspectives, *American Psychologist*, 46, 11, 1219-1225, DOI : <https://doi.org/10.1037/0003-06.6X.46.11.1219>.

<sup>4</sup> Paugam S., 1991, *La disqualification sociale*, Paris, Puf

En cela, les articles précités du CASF garantissent l'accès de tous aux prestations sociales de premières lignes. En émettant des critères d'admission dans les structures d'insertion notamment, les services de l'État retirent aux travailleurs sociaux la possibilité d'exercer leur métier en accord avec leur éthique professionnelle et retirent aux personnes la possibilité de recourir à leurs droits. Ces obstacles artificiels maintiennent des milliers de personnes dans un système d'urgence, inadapté à leurs besoins, sans perspective de sortie. Cette « captivité » dans des centres d'hébergement collectif ou dans des hôtels (dont une part importante, quoique méconnue en raison du peu de contrôles, ne répond pas aux conditions de dignité des individus), fragilise les personnes qui « développent le sentiment de honte, lié à l'infériorité intériorisée de la position sociale la plus disqualifiée et réactivée sans cesse dans les interactions ordinaires »<sup>2</sup>. L'apprentissage de l'impuissance<sup>3</sup>, l'angoisse de l'échec ou encore la fragilité intériorisée<sup>4</sup>, émaillent les habiletés sociales des individus pris dans cette attente.

« C'est vrai que les délais de réponse sont très longs et il y a souvent une démotivation, une dépression pour certains, une difficulté à se projeter dans autre chose. » Entretien cadre d'un centre d'hébergement, 2018.

## FACILITER L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT INCONDITIONNEL EST UN FACTEUR DE SANTÉ PUBLIQUE

En 2018, le laboratoire de santé publique de l'Université d'Aix-Marseille avait contribué à la mise en œuvre du projet « Urgences sociales ». Les premières données permettent de souligner les bénéfices pour les personnes et pour les structures d'un accès à l'hébergement plus rapide que le fonctionnement actuel.

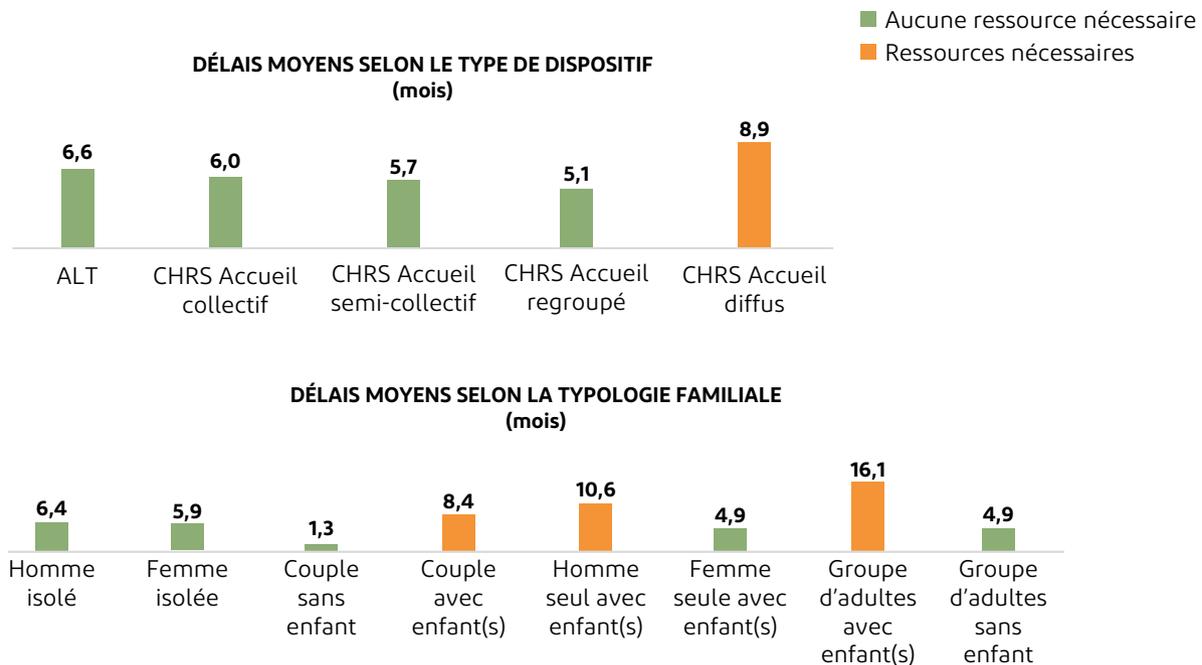
Dans le fonctionnement actuel du système d'hébergement à Marseille, une personne en situation de rupture d'hébergement a la possibilité d'appeler le service du 115, pour bénéficier d'une mise à l'abri. En fonction de l'offre de places disponibles au 115, la personne peut obtenir une mise à l'abri en centre d'hébergement d'urgence pour un nombre de nuités

limité (9 nuités renouvelables en novembre 2018) ou en hôtel (1 à 10 nuités maximum dans les Bouches-du-Rhône en 2018). Si aucune offre d'hébergement n'est disponible, la personne sera encouragée à renouveler son appel le lendemain.

Le programme Urgences sociales est issu du constat dressé par les personnes à la rue et par les travailleurs sociaux, du délai extrêmement long entre la demande d'une place d'hébergement d'insertion et son obtention. Ce délai est de 6 mois en moyenne. Le temps d'attente moyen diffère peu en fonction du type du dispositif d'accueil mais connaît de grands écarts en ce qui concerne les typologies des ménages en demande d'hébergement :

**FIGURE 3 : DÉLAI MOYEN D'ATTENTE AVANT ADMISSION EN HÉBERGEMENT D'INSERTION \***

Source : Bilan SIAO 2018.



\* L'ALT est une allocation versée aux organismes qui travaillent à loger, à titre temporaire, des personnes en ayant besoin. Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale se découpent en plusieurs types de structures avec plus ou moins d'espaces collectifs et privés et peuvent être soit, regroupés en un même bâtiment, soit situés de façon diffuse dans la ville.

On observe que les places qui sont soumises à des critères de ressources connaissent des délais d'attente bien supérieurs à celles qui ne sont pas soumises à ce critère (Figure 3). En ce qui concerne les typologies familiales, ce sont les groupes d'adultes avec enfants qui attendent le plus longtemps une place d'hébergement d'insertion (16,1 mois), viennent ensuite les hommes seuls avec enfants (10,6 mois) puis les couples avec enfants (8,4 mois). On peut donc souligner le fait que les enfants sont les premières victimes des délais d'attente importants.

Ce délai conduit les personnes à des conditions de vie de plus en plus dégradées sur l'ensemble des pans de leur existence sociale, en particulier ceux de la santé physique, psychique et de l'enkystement de leur situation administrative souvent complexe. Quoiqu'ancienne, l'étude de La Rochère de 2003 est une des rares à ce jour à fournir un aperçu de l'état de santé somatique des personnes sans abri au regard de la population générale. Cette étude montre que « l'état de santé se dégrade proportionnellement à la durée globale passée dans la rue et cela quelle que soit la maladie »<sup>1</sup>.

La stratégie expérimentale étudiée dans le cadre de ce programme de recherche permettait d'orienter, le plus précocement possible, les personnes suite à une demande d'hébergement au 115 ou au SI-SIAO. En outre, un diagnostic social, juridique et administratif rapide conduit par une équipe pluridisciplinaire permettait d'apporter des éléments de réponse aux nécessités jugées les plus urgentes par la personne.

### **Accéder rapidement à un hébergement préserve les habiletés sociales dans une période à hauts risques et réduit le temps de vacance des places**

Le projet Urgences Sociales permet d'examiner une période particulière du sans-abrisme : le moment où les personnes expriment un besoin d'hébergement.

Les premiers résultats de cette étude montrent également que la population prise en charge de façon précoce est significativement en bonne possession de ses habiletés sociales<sup>2</sup> en comparaison de la population du groupe « orientation différée » et que, tendanciellement, le groupe « orientation précoce » a un meilleur sentiment de maîtrise de sa vie contrairement au groupe « orientation différée ». Cela dit, lorsqu'on étudie les violences subies par les personnes au cours des 6 derniers mois (figure 4), on constate que la population qui connaît la rue depuis peu de temps (groupe orientation précoce) est plus souvent victime d'agressions physiques (y compris sexuelles), de manque de respect et de menace.

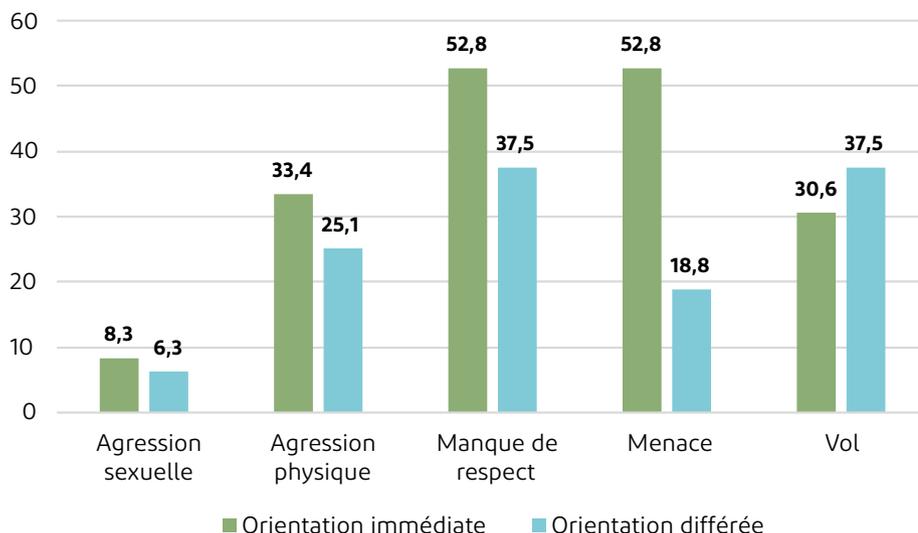
Les premiers temps de la vie à la rue constituent donc une période à haut niveau de risque. Or, telle que l'action sociale est conçue et organisée, la prise en charge des personnes en demande d'hébergement se fait de façon différée, ne permettant pas de traiter cette période de haut niveau de risque psycho-social.

<sup>1</sup> La Rochère (de) B., 2003, La santé des sans-domiciles usagers des services d'aide, Insee Première, avril, n°893, page 2.

<sup>2</sup> Les habiletés sociales permettent à chacun d'entre nous de formuler les réponses les plus appropriées possible aux diverses situations rencontrées. Il peut s'agir de l'habileté à communiquer avec autrui, à interagir, à s'organiser dans nos activités, à percevoir notre corps de façon à pouvoir faire les choses que nous désirons faire dans la vie quotidienne, à considérer les personnes de notre entourage comme étant soutenante, etc.

**FIGURE 4 : TYPE DE VIOLENCES SUBIES AU COURS DES 6 DERNIERS MOIS EN FONCTION DU TYPE D'ORIENTATION**

Source : Urgences sociales.



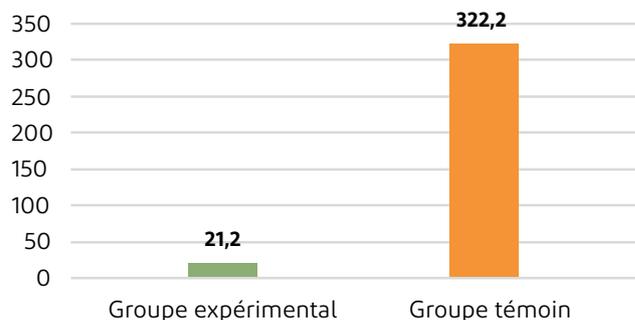
### Accéder rapidement à hébergement constitue une économie financière non négligeable pour les structures d'hébergement

Tel que le système d'hébergement fonctionne actuellement, les délais entre la demande d'hébergement et l'obtention d'une place d'hébergement d'insertion sont particulièrement longs (figure 5).

En émettant autant de critères de restriction à l'hébergement, le SIAO parvient difficilement à trouver des personnes dont le profil socio-économique correspond aux conditions d'accès à une place d'hébergement. Or, la vacance a un coût réel pour les centres d'hébergement puisqu'une place qui n'est pas occupée, n'est pas non plus financée. L'équilibre budgétaire de la structure est donc mis à mal.

**FIGURE 5 : DÉLAI D'ADMISSION EN CHRS (EN NOMBRE DE JOURS) - DONNÉES PROVISOIRES**

Source : Urgences sociales.



Les personnes prises en charge en orientation précoce ont pu accéder à une place en CHRS sous un délai moyen de 21 jours, contre 322 jours pour les personnes en orientation différée (prise en charge classique). De fait, les orientations ont donné plus souvent lieu à une admission en hébergement d'insertion pour les personnes du groupe expérimental (à 81 %) que pour les personnes du groupe témoin (à 57 %). Cet écart peut s'expliquer par l'existence de la phase de diagnostic qui a permis de travailler avec la personne, en amont de son admission dans la structure. Le travail social mené durant la phase de diagnostic permet de rassurer la personne en lui expliquant le parcours d'accès au logement dans sa complexité et sa longueur, de lui expliquer que cette solution n'est pas définitive mais qu'elle correspond à ce qu'il est possible de faire maintenant, de faire une première visite de la structure en étant accompagné si la personne le souhaite, de rencontrer les professionnels qui assureront par la suite l'accompagnement de la personne et, surtout, de répondre aux demandes les plus urgentes de la personne (mise en lien avec médecin, avocat, banque, associations, etc.).

On compte 9 jours de moins de vacance sur une place avec la prise en charge précoce par rapport à la prise en charge classique. La moindre vacance sur la prise en charge peut s'expliquer par l'analyse des refus (des ménages et des structures). On observe 4 fois plus de refus de ménages dans la prise en charge classique que dans la prise en charge expérimentale et 2 fois plus de refus de structures dans la prise en charge classique que dans la prise en charge expérimentale. Là encore l'accompagnement lors de la phase diagnostique peut être un facteur explicatif du faible nombre de refus dans la prise en charge précoce.

On peut également faire l'hypothèse que les personnes prises en charge précocement arrivent dans des états cognitifs moins dégradés en centre d'hébergement (conservation des habiletés sociales<sup>1</sup> et bon sentiment de maîtrise de sa

vie<sup>2</sup>). Pour finir, on observe que, 12 mois après une demande d'hébergement au SIAO, 62,5 % des personnes du groupe expérimental (orientation précoce) sont hébergées, contre seulement 9 % des personnes du groupe témoin (orientation différé).

Les conditions d'admission en centres d'hébergement d'insertion et l'organisation interne du SIAO 13 participent à expliquer l'absence de représentativité des données d'une part (seule une partie des personnes sans abri apparaissent dans les fichiers), et le non-recours des personnes à leur droit à l'hébergement stable (au-delà de l'hébergement d'urgence) et au logement, d'autre part. Dans l'état actuel du fonctionnement de l'hébergement social, l'attribution des places d'hébergement se fait en fonction des contraintes de chaque établissement et non en fonction des besoins des personnes sans logement. L'exemple de la mise à l'abri, en urgence, dans les hôtels durant le confinement, d'un grand nombre de personnes illustre parfaitement la combinaison de ces éléments.

<sup>1</sup> Ces données sont produites à partir de l'échelle MOHOST. Le MOHOST est un outil basé sur le Modèle de l'Occupation Humaine de Kielhofner. Le Mohost permet d'estimer les conditions favorables à l'émergence de pensées nouvelles, d'émotions et de comportements nouveaux. Le MOHOST est fondé sur 3 concepts en interaction avec l'environnement : La « volition », soit ce qui motive l'occupation (valeurs, centres d'intérêt, confiance et connaissances de ses capacités), le « profil occupationnel » (habitudes et rôles) et la capacité de performance (habiletés opératoires, motrices et de communication et d'interaction).

<sup>2</sup> Le sentiment de maîtrise de sa vie est évalué par la sous-échelle **Mastery** de la **MAS** (Metacognitive Assessment Scale). La MAS est une échelle utilisée en psychiatrie pour évaluer les profils métacognitifs des patients. Elle se base sur trois dimensions : la compréhension de ses propres intentions, la représentation de l'état mental d'autrui, et la maîtrise des événements vécus.

## C. La logique de l'urgence sans observatoire fiable, à la lumière du confinement

Lors du confinement, pour convenir aux mesures de protection contre l'épidémie, les centres d'hébergement ont été contraints de « geler » leurs places, voire de déplacer des personnes hébergées. Du fait de la méconnaissance du nombre de personnes sans logement et de l'état précis du parc d'hébergement et de logement mobilisable, une des solutions largement retenue par les pouvoirs publics fut de

mobiliser le parc hôtelier : des conventionnements sont déjà établis puisque cette solution est utilisée depuis plusieurs années dans le cadre des mises à l'abri ordinaires, en dépit des nombreuses critiques adressées à la mobilisation du parc hôtelier (cherté, absence de veille sociale sur place, conditions d'hygiène et de salubrité des locaux, notamment).

**FIGURE 6 : NOMBRE DE DEMANDES ET NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT EN 2018 ET 2020**

Source : DREETS

		Nombre de demandes d'hébergement exprimées en nombre de personnes différentes	Nombre de places ouvertes et financées en hébergement d'urgence hors CHRS	Nombre de places ouvertes et financées en hébergement d'urgence en CHRS	Total places	Ratio demandes / places disponibles
Bouches-du-Rhône	2018	31 316	597	650	1 247	<b>4 %</b>
	2020	NC	616	650	1 266	<b>NC</b>
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2018	58 832	1 090	968	2 058	<b>3 %</b>
	2020	NC	1 377	1 040	2 417	<b>NC</b>

Les demandes de mise à l'abri émanant de personnes isolées, de bénévoles engagés dans l'accès à l'hébergement et de travailleurs sociaux étaient adressées au service du 115<sup>1</sup>. Si une place d'hébergement était disponible, le service du 115 l'attribuait au demandeur en fonction de sa typologie familiale et de ses critères de vulnérabilité Covid-19 (présence de symptôme et/ou comorbidités) pour une orientation en hôtel immédiate.

<sup>1</sup> Tous les services de travail social ne sont pas toujours passés par le 115.

## SATURATION CHRONIQUE DES PLACES, OUVERTURE SEGMENTÉE EN PÉRIODE DE COVID-19 : DES LOGIQUES SOCIALES INOPÉRANTES

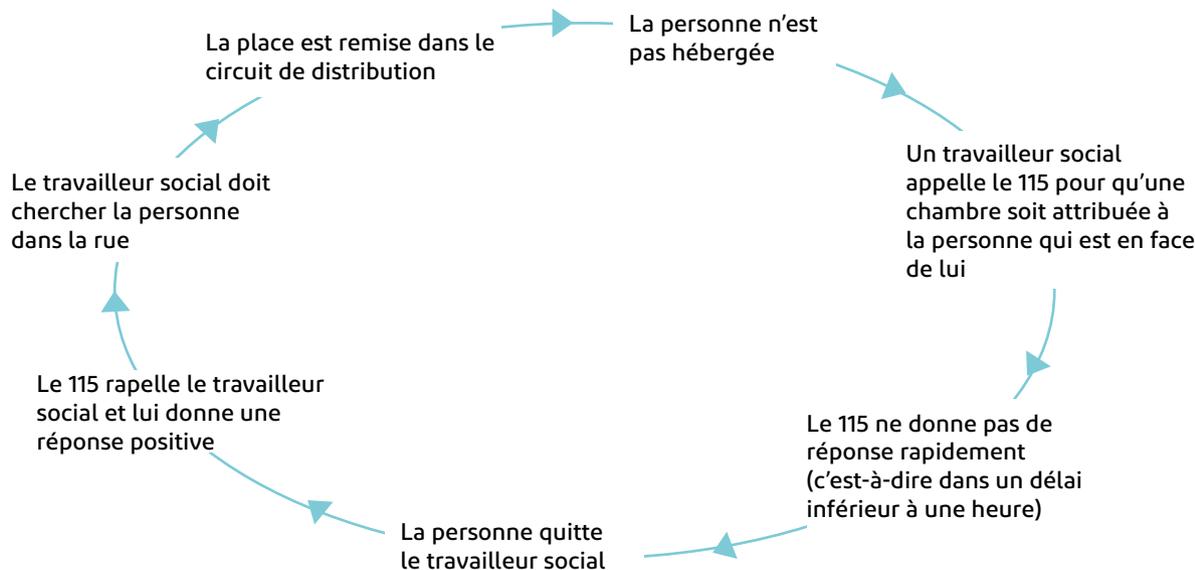
En période ordinaire, les nuitées hôtelières sont attribuées dans la limite de 10 nuits<sup>1</sup> par personne, en fonction de critères de vulnérabilité (qui ne reposent sur aucune base juridique) et du temps écoulé depuis la dernière demande d'hébergement.

« Un exemple d'hier : j'appelle le 115 pour une famille de demandeurs d'asile avec un enfant de 2 ans une dame enceinte de 6 mois un enfant de 6 ans et un monsieur. Fin de prise en charge à l'hôtel vendredi matin. J'appelle le 115 pour savoir si une prolongation serait envisageable. L'écoutant me dit qu'il faudra qu'il en parle à sa cheffe de service et qu'à 99 % la réponse sera négative.

*C'est la bonne réponse. Dans le règlement de fonctionnement on a cette limite de 10 jours. C'est une spécificité locale. Ailleurs ce n'est pas comme ça. On n'en est pas fier mais c'est comme ça. Sur ce champ-là on a un règlement de fonctionnement (NDLR édicté par l'État local) et soit on l'applique, soit on met la clef sous la porte. Leur dire que ce n'est pas suffisant, ça ils ont compris. » Entretien cadre SIAO.*

### La saturation chronique des places d'hébergement

Même si la situation est bien connue de l'ensemble des acteurs du système d'action sociale, le confinement a exacerbé la saturation des places d'hébergement. Le service du 115 était sur-sollicité au regard de sa capacité, donc *très difficilement joignable*. Le premier effet de ce délai de réponse n'est pas spécifique à la période du confinement, mais là encore, il a été exacerbé. Cet effet peut être systématisé de la façon suivante :



<sup>1</sup> La restriction à 10 nuits d'hôtel est une spécificité locale.

La distribution, par Emmaüs Connect, de téléphones portables pour les personnes sans hébergement a été plusieurs fois saluée par les maraudeurs, car elle facilite leurs missions.

*« Des fois le 115 rappelait 2 heures après et on n'était plus avec la personne. Il fallait que les équipes repassent voir la personne pour lui dire si elle avait une place ou pas. Parfois elle perdait la place. »*

### **La mobilisation en urgence du parc hôtelier : ouverture segmentée des places d'hébergement et défaut d'accompagnement social**

Les équipes rencontrées ont souvent regretté le fait que, dès 10 heures du matin, les places disponibles avaient toutes été attribuées. Ce fait n'est pas apparu durant le confinement, il s'agit au contraire d'un fonctionnement systémique de la gestion en urgence de l'accès à l'hébergement. Mais les capacités de l'hébergement d'urgence étaient si insuffisantes avant la crise sanitaire que dans les premiers mois qui ont suivi le confinement, lorsqu'un nouveau lieu d'hébergement était ouvert, le nombre de places offertes étaient systématiquement inférieur au nombre de personnes repérées par les maraudeurs, à la rue et ayant des comorbidités, dont on attendait la mise à l'abri en urgence. On rappelle que la population sans-abri est 2 fois plus sujette aux maladies respiratoires et aux pathologies cardiovasculaires que la population générale<sup>1</sup>, ce qui fait du sans-abrisme un facteur de comorbidité, en soi. Et de fait, même au plus haut de la mobilisation du parc pendant l'hiver 2020-2021, des centaines de personnes sont restées sans solution d'hébergement, sans compter les 1 000 à 1 500 personnes occupantes de bidonvilles ou de grands squats.

Les places d'hébergement étaient en outre mises à disposition du 115 en fonction des possibilités de mobilisations hôtelières et *non en fonction des territoires fréquentés par les demandeurs*. Certaines personnes ont donc refusé de se rendre dans des quartiers trop éloignés de leurs réseaux de solidarité qui permettent, d'ordinaire, leur survie dans la rue (manche, distributions alimentaires).

Cette logique d'urgence n'a pas permis non plus *d'assurer une égalité de traitement sur le territoire* puisque certains dispositifs d'hébergement ouverts à l'occasion du confinement bénéficiaient de la présence de travailleurs sociaux, et d'autres pas.

*« Cette logique d'ouvrir les structures les unes après les autres, c'est très dommage car ce ne sont pas les mêmes conditions [d'accueil] entre l'IBIS Prado et un hôtel lambda qui n'est pas contenant et ça a pété très vite. »* Entretien Travailleur social été 2020.

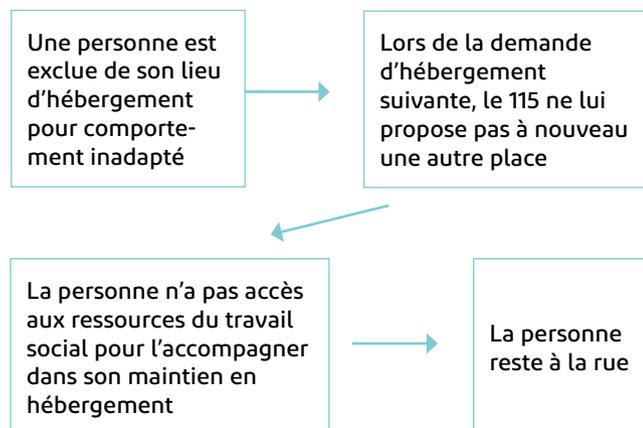
*« Les personnes hébergées en hôtel par le 115 pouvaient dire qu'elles appréciaient l'hôtel mais qu'elles avaient un sentiment d'abandon et d'injustice car certaines étaient accompagnées et d'autres pas. »* Entretien Travailleur social été 2020.

Dans les hôtels sans travailleur social, la gestion se faisait *à la discrétion de l'hôtelier*. Si dans certains hôtels, les hôteliers endossaient leur mission temporaire, et palliative, d'action sociale, d'autres pouvaient, au contraire, avoir des pratiques discriminantes ou dégradantes.

*« Dans l'hôtel B., l'hôtelier proposait aux personnes de payer 5 ou 10 euros pour aller dans une chambre pas en sous-sol. »* Entretien Travailleur social été 2020.

<sup>1</sup> La Rochère (de) B., 2003, La santé des sans-domiciles usagers des services d'aide, Insee Première, avril, n°893.

La gestion dans l'urgence (qui n'est donc pas la gestion de l'urgence) induit un autre type de phénomène bien identifié d'ordinaire au niveau local : l'absence de continuité entre l'urgence et l'insertion :



L'augmentation soudaine du nombre de places d'hébergement disponibles dans un contexte d'urgence sanitaire, a mis en lumière des logiques d'action sociale inopérantes et inefficaces. Ces logiques de fonctionnement sont bien connues de l'ensemble des acteurs de l'hébergement.

## L'USAGE (ABUSIF) DU PARC HÔTELIER : ENJEUX SANITAIRES, SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES

Les conséquences, en termes de santé publique, des enfants confinés dans les chambres d'hôtel ou qui dorment dans la rue sont largement visibles par n'importe quel observateur et ont été documentées par l'étude *Urgences Sociales*. Les retours à la rue incessants épuisent les personnes très souvent accompagnées d'enfants en bas âge, accentuant ainsi leur situation de détresse sociale.

*« Une mère épuisée secoue son bébé*

*Un enfant de 18 mois se cogne violemment la tête contre les tables*

*Les enfants sont extrêmement agités. « Ce sont les enfants qui grandissent en chambre d'hôtel » me glissera une collègue. » Journal de terrain Mars 2019.*

*« Une jeune femme arrive avec son nouveau-né âgé de 3 semaines. Elle a passé les deux dernières nuits dans la rue. Elle est littéralement épuisée. » Journal de terrain Mars 2019.*

*« Un jeune garçon arrivé à Marseille il y a une semaine avec sa mère, son père et sa très jeune sœur a vomit dans la salle de permanence aujourd'hui. Cela fait une semaine que cette famille dort dans la rue à proximité de la gare saint Charles. » Journal de terrain Mai 2019.*

À l'occasion de l'enquête « Flash » menée durant l'été 2020, nous avons pu collecter les données sur un fichier Excel indiquant l'ensemble des personnes hébergées à l'hôtel entre le 15 juin 2020 et le 30 juin 2020, à Marseille. Les hôtels mobilisés pour les mises à l'abri durant le confinement ont accueilli 970 enfants, soit plus du tiers de la population hébergée en hôtel (Figure 7).

**FIGURE 7 : RÉPARTITION DES PERSONNES HÉBERGÉES DANS LES HÔTELS (15/06/2020 – 30/06/2020)**

Source : comité de veille sociale.

	nb	%
<b>Personnes hébergées en hôtel</b>	<b>2 684</b>	<b>100</b>
<b>dont Personnes relevant du droit commun</b>	<b>1 888</b>	<b>70</b>
Femme	567	30
Hommes	717	38
Enfants	604	32
<b>dont Personnes relevant du droit d'Asile</b>	<b>796</b>	<b>30</b>
Femme	263	33
Hommes	167	21
Enfants	366	46

Parmi ces hôtels dans lesquels sont confinés plusieurs centaines d'enfants, une part importante (quoique non quantifiée) d'entre eux ne respectent pas les normes de décence ou de salubrité (présence de nuisibles, moisissures) sans que ce statut ne soit reconnu par l'administration publique à travers des arrêtés d'insalubrité. La réponse des services de contrôle concernant les témoignages d'insalubrité dans les hôtels reste relative aux « pratiques d'habitations des popu-

lations' » (journal de terrain du 10/04/2019). À Marseille, les contrôles des hôteliers sont assez rares : les conventions entre les hôteliers et le SIAO reposent la plupart du temps sur une simple visite d'une des chambres de l'hôtel. Une fois cette convention signée, l'hôtelier est assuré de toujours voir ses chambres occupées étant donné l'ampleur de la demande de mise à l'abri. Les pratiques des hôteliers envers leurs résidents sont parfois extrêmes : chambre sans fenêtre (même en présence d'enfants), petits déjeuners refusés bien que payés par les fonds « urgence » ou « asile », paroles dégradantes, etc.

Tout au long de nos observations participantes, les personnes hébergées dans les hôtels se plaignent de l'absence de cuisine alors qu'elles sont accompagnées de très jeunes enfants. L'absence de cuisine oblige ces personnes à consommer du « prêt-à-manger » qui, tout en étant extrêmement coûteux, est aussi délétère pour leur santé. La plupart du temps, les personnes hébergées à l'hôtel sont contraintes de choisir entre des sandwiches deux fois par jour ou installer une plaque chauffante au-dessus du lavabo, là où se trouve une prise électrique. Là encore, les conséquences en termes de sécurité peuvent être extrêmement dangereuses. D'un point de vue sanitaire, c'est une catastrophe. Il faut croire qu'aucune leçon n'a été tirée de l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra dans la nuit du 14 au 15 avril 2005 qui a fait 84 morts dont 11 enfants.

D'un point de vue financier, c'est un gouffre identifié de longue date par la Cour des Comptes et l'argent dépensé pourrait, de l'avis des agents de l'État être mieux employé. Dans le cadre de l'étude Urgences Sociales, avant même la crise sanitaire donc et la mobilisation de milliers de places supplémentaires, l'un d'eux déclarait :

« - 700 nuitées hôtelières x 20 € la nuit x 365 jours = 5 110 000 €.

- À ce prix-là on met des gens dans du logement de droit commun avec un accompagnement, c'est beaucoup mieux. C'est ça le Logement d'abord. Le problème c'est qu'il y a des populations qu'on ne pourra jamais mettre dans du logement à moins de les régulariser [...]. Il y a tout une partie du public qui est à la rue et qui n'accèdera jamais au Logement d'abord, parce qu'il n'est pas éligible – pas de titre de séjour – et qu'on ne le mettra pas dans le parc social. À moins de les régulariser mais ça c'est un choix politique pour le coup.

- Oui parce qu'évidemment ils sont capables d'autonomie dans un logement ?

- Des gens qui n'ont pas de problème d'addiction, qui sont aptes à travailler, leur seul problème c'est le droit au séjour, demain on les met dans un logement social, ils travaillent.

- Et en termes de coûts différés ?

- Ah eh bien c'est famélique. Mais on préfère payer que de régulariser les gens. » Cadre de la DRDJSCS PACA.

D'un point de vue social, c'est une impasse puisque les 20 euros que coûte une chambre d'hôtel au SIAO vont directement dans la poche de l'hôtelier ou du groupe hôtelier. Autrement dit, sur l'enveloppe budgétaire destinée à assurer la prise en charge sociale d'une personne hébergée en hôtel, rien n'est consacré au travail social. Or, le travail social permet la reconnaissance de la situation de détresse sociale, le transfert d'informations relatives aux droits existants et aux recours possibles et donc l'accès aux droits.

<sup>1</sup> Comme le fait de conserver de la nourriture dans sa chambre, du linge humide, des affaires trouvées dans la rue, etc.

## FOCUS SUR LES FINS DE MISES À L'ABRI HÔTELIÈRES

Deux grandes phases ont marqué les mises à l'abri en hôtel des personnes sans logement à Marseille depuis le premier confinement. La première a débuté en mars 2020 puis s'est terminée en juin 2020 quand les restrictions de déplacement ont été levées au niveau national. La seconde a débuté en octobre 2020 et, après plusieurs consignes contradictoires quant à l'arrêt des mises à l'abri, est toujours d'actualité.

Les annonces d'Emmanuelle Wargon ont été fort tardives mais ont assuré, le 21 mai 2021, l'ensemble des travailleurs sociaux, des militants et des personnes mises à l'abri, du maintien du parc d'hébergement jusqu'en mars 2022. Cela dit, bien des pratiques à la marge du droit ont été observées quant aux sorties de ces hébergements sans solution d'orientation adaptée. Une fois de plus, sur le terrain, l'information a circulé de manière extrêmement parcellaire, chacun se préparant à des sorties de dispositif tous les mois.

En février 2021, deux équipes mobiles ont été mandatées par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale pour réaliser des diagnostics sociaux des ménages hébergés dans les hôtels. Fin mars 2021, les premiers résultats démontrent que sur 274 familles qu'on pensait hébergées, 138 avaient en fait quitté leur chambre sans que ce fait soit connu du SIAO. De même, sur 137 personnes seules, 41 n'étaient plus hébergées à l'hôtel. Un nombre significatif de chambres pourtant payées aux hôteliers, étaient en réalité inoccupées, les personnes ayant préféré quitter des chambres d'hôtels, trop petites, insalubres et sans possibilité de cuisiner pour rejoindre leurs squats et bidonvilles offrant cette possibilité ainsi qu'un espace extérieur (notes de terrain, Mars 2021). Et alors même que de nombreuses personnes se voyait opposé des refus du 115 sur des demandes de mises à l'abri. Le but affiché de ces équipes mobiles était de préparer la sortie de dispositif de crise, de réduire le nombre de places mobilisées dans les hôtels et d'orienter les personnes qui pouvaient l'être vers des hébergements adaptés à leur situation. Dans la pratique, bon nombre de personnes hébergées à l'hôtel ont refusé les propositions d'hébergement, car elles s'avaient ne pas être adaptées à leurs besoins (en collectif, très éloignées de leur lieu de vie, de travail, de soins) et ont dû par la suite retourner à la rue, le refus d'acceptation d'une orientation étant un motif de non renouvellement de la mise à l'abri.

Nous avons donc questionné plusieurs personnes hébergées en hôtel sur les raisons pour lesquelles elles avaient refusé les propositions d'hébergement qui leur étaient faites. Nous avons également rencontré plusieurs équipes de travailleurs sociaux et de médecins pour comprendre les conséquences, en termes d'accompagnement social et médical, de ces annonces d'interruption d'hébergement.

### L'épineuse question des « orientations adaptées » :

Sans avoir de chiffres à l'appui, il nous semble que rares ont été les propositions de logement à l'issue des prises en charge hôtelières et que la norme était plutôt de proposer des orientations vers des structures d'hébergement. Or, le modèle d'hébergement dominant est celui du foyer d'hébergement. La plupart de ces foyers fonctionnent, sans cesse, au maximum de leur capacité d'accueil et proposent des chambres de 2 ou 3 personnes et/ou des espaces où la cohabitation est la règle (cuisines, salles de bain, salle de télévision). Or, il est très compliqué pour les personnes à la rue d'accepter cette proximité imposée et ce, dans un cadre strictement réglementé (absence d'animaux, consommation d'alcool interdite, horaires fixes de lever, de coucher, de repas, interdiction des visites, etc.), dans des lieux situés parfois à plusieurs kilomètres de leur quartier de vie.

« Vous avez une orientation au foyer S. pourquoi vous n'avez pas eu envie d'y aller ?

*C'est où ? Ah oui c'est vers Aubagne. J'ai trouvé là-bas excusez-moi, je m'éloigne de chez moi, je n'ai pas les moyens de prendre le bus. Il me faut du calme. J'ai mon médecin ici. De temps en temps je viens ici à Marseille parce que je connais des coins pour chercher du travail. Là-bas j'étais vraiment isolé. Je dis même si vous me laissez à Marseille ça va parce que je ne suis pas loin mais là-bas il faut prendre le bus. Après le soir, quand tu rentres, le matin, il faut prendre le bus j'ai pas les moyens de prendre le bus. J'étais trop isolé là-bas, je ne connais personne.*

Et le fait que ce soit des chambres en collectif à deux dans les CHRS en général ?

*Oui j'ai connu là-bas il m'a dit tu as une chambre pour deux. Il m'a dit plus tard on pourra te donner une chambre à part. Je n'étais pas à l'aise excusez-moi. Parce qu'en ce moment vraiment c'est la misère je te le dis. Ça fait 40 ans que je suis là et j'étais comme un chien dans la rue (...)*

*Dans un hôtel je suis d'accord il y a la chambre, la douche. Et je sais que je serais bien ce n'est pas comme des centres avec tous les gens. Des gens qui manquent de respect, des gens qui manquent de respect de Dieu, ils sont saouls, ils fument les cigarettes dans le visage. Ça fait quelque chose (...) J'ai le moral à zéro. Je suis malade, j'ai le diabète. De temps en temps j'ai des vertiges. Je suis dans un état lamentable.*

Mais là quand on vous a donné l'hôtel par le 115 ?

*Je me suis dit peut-être ils vont me prendre pour 15 jours ou 10 jours et après il faudrait que j'aille chercher dehors et c'est ça que je ne voulais pas. Si ça avait été pour longtemps je serais resté mais ils ne m'ont pas dit comme quoi j'allais rester longtemps. Parce qu'ils m'ont dit avec le coronavirus on va mettre les gens à l'hôtel. Mais moi je ne voulais pas partir et retourner à la rue au bout de 10 jours. » A., 64 ans, vit dans la rue depuis 6 ans.*

Les ruptures d'hébergement à répétition découragent profondément les personnes à la rue. Elles en viennent à renoncer à investir une chambre pour seulement quelques nuits. Les professionnels de terrain connaissent cette réalité. Elle constitue même le cœur de leur profession. Ils savent qu'il faut plusieurs mois pour qu'une personne à la rue accepte un accompagnement social, décide d'engager des démarches administratives, des démarches de soin. La stabilité, dans le temps et dans l'espace, des relations avec les travailleurs sociaux et les médecins est une des conditions de la sortie de rue. Pourtant, une fois cette relation de confiance nouée et les besoins des personnes bien cernés, l'ensemble des professionnels de terrain, relate devoir régulièrement argumenter auprès du SIAO, et parfois en vain, sur l'inadaptation de l'orientation à la situation de la personne.

« D'un point de vue psychiatrique, qu'est-ce que produisent ces ruptures d'hébergement ?

*Pour des personnes sur lesquelles nous on s'est engagé et avec lesquelles on a construit toute la relation autour de ces mises à l'abri, le fait de les interrompre brutalement c'est une interruption aussi de tout ce suivi qu'on a mis en place. Je te parle de cas très lourds. Pendant le confinement on a vu apparaître des cas très lourds, je te parle de nouvelles personnes qu'on ne suivait pas auparavant.*

*On a énormément travaillé sur l'hébergement à l'hôtel. Et bien le fait que ça s'interrompe aussi rapidement alors que nous on s'était engagé auprès d'elles et qu'on avait compris que c'était maintenu jusqu'au 30 mai, mais non en fait, à partir du 15 mai les personnes étaient déjà remises à la rue. Ce n'est pas ce qu'on nous avait annoncé. On nous avait dit : « à partir du 31 mai on fera des propositions aux personnes. » C'est un coup de canif. Nous on craint des choses très graves. On suit des gens qui sont très vulnérables. On est très inquiet on pense qu'il peut y avoir des décompensations.*

Vous pouvez me parlez de la décompensation psychiatrique pour des personnes qui sont à la rue ?

*Ça peut être très variable. Il y a une infinité de présentations. On peut avoir des personnes qui se renferment complètement avec lesquelles on n'aura plus d'accès, qui vont aller se cacher dans un endroit et qui vont développer des troubles très compliqués et qui vont perdre le contact avec le monde extérieur. Qui vont être dans un repli total et qui vont perdre énormément de réserve cognitive de ce fait là. On peut avoir des gens qui vont faire des passages à l'acte dans la rue parce qu'ils vont être trop envahis, parce que d'un coup toute cette agressivité qu'elles ont vécue d'être mises à la rue, ça va se retourner en agressivité contre le monde extérieur. On peut avoir des personnes qui vont se mettre à délirer, à hurler, à péter des câbles dans la rue et à proférer des menaces, être très expansives au contraire des gens qui vont vraiment se replier. Mais pour une personne qui a déjà des difficultés de comportement, des difficultés sociales, des problèmes avec des substances, on sait déjà que c'est des personnes qui se mettent en danger. Se retrouver brutalement à la rue, c'est des gens qui prennent vraiment des risques pour eux-mêmes. Des personnes qui peuvent se faire agresser très facilement. Ça peut aller sur des directions complètement différentes. On peut aussi avoir des personnes qui se suicident parce qu'elles sont désespérées par la situation et qu'elles n'ont plus aucun espoir. Et puis on va aussi avoir des gens qui disparaissent c'est-à-dire qu'on aura fait tout ce qu'on a fait pour rien parce que d'un coup elles se volatilisent. » Psychiatre, équipe mobile psychiatrie précarité, Marseille.*

## DES EXPÉRIENCES D'HÉBERGEMENT IMMÉDIAT ET INCONDITIONNEL PROMETTEUSES

Le confinement a permis d'explorer des solutions d'hébergement et d'accompagnement social qui, en temps ordinaires, ne font pas partie des options retenues volontiers par les pouvoirs publics. À Marseille dans une résidence de vacances 3 étoiles, sur près de 2 hectares de terrain arboré, plus de 150 personnes dont une cinquantaine d'enfants des rues ou des bidonvilles ont pu durant 54 jours vivre en étant accompagnées par des travailleurs sociaux parmi les mieux formés de la région, des médecins et des infirmiers. Durant ces 54 jours, des personnes aux profils très différents ont cohabité dans un espace adapté à leur situation personnelle. Des usagers de drogues, des personnes sans titre de séjour, des femmes enceintes expulsées de leur logement insalubre, des enfants ont pu rencontrer du personnel soignant, des travailleurs sociaux, des animateurs jeunesse. En contexte ordinaire, une partie de ces personnes n'accède pas aux centres d'hébergements, la plupart du temps, parce que ces centres d'hébergement ne sont pas adaptés à leurs situations personnelles. D'ordinaire, ils constituent la population des « incasables », soit en raison de leur addiction, soit en raison de leur statut administratif.

Pourtant, à l'issue de ces 54 jours, après un pic de consommation chez les personnes addictives et un temps d'adaptation à la cohabitation, les personnes ont pu travailler leur situation sociale, ouvrir leurs droits et commencer à élaborer leur demande de logement. Mais il a fallu quitter les lieux, laisser la place aux touristes et les accompagnements sociaux ont pris fin. Une grande partie des personnes hébergées a été orientée vers des hôtels sans accompagnement social, les habitants des bidonvilles sont rentrés dans leur bidonville et chacun a repris sa place dans la spirale de l'urgence sociale.

*« C'est-à-dire que ce qui s'est passé, notamment avec les personnes du village club vacances, c'étaient des publics qui n'étaient habituellement pas à l'hôtel, c'étaient des publics qui étaient habitués à vivre dans la rue, qui avaient des troubles de santé psychiatrique, qui avaient des conduites addictives et c'est des populations avec des chiens, par exemple, c'est des populations qui dans un hôtel, quand*

*tu n'as pas d'accompagnement derrière, posent problème assez rapidement. En fait, tant qu'ils étaient au village club, ça se passait bien parce qu'il y avait des éducateurs qui venaient les voir, il y avait une équipe sociale. Ce n'étaient même pas des éducateurs, mais il y avait des activités, il y avait du monde, il y avait du personnel, il y avait un parc donc ils pouvaient être dehors. (...) C'est-à-dire qu'ils ne voulaient pas aller dans les hôtels qu'on propose pour 10 nuits, ça ne les intéressait pas. Les centres d'hébergement, ils connaissaient, ils ne voulaient pas y aller. Par contre là, comme les équipes mobiles leurs ont dit " si tu veux, on connaît un endroit qui est beau, le village club, vous avez bien mangé, c'est beau et on sera là avec vous, on va venir tous les jours vous voir. " Et du coup, les gens ont dit " OK, ça va, on y va. " En gros, pendant trois semaines ça a été une toxicomanie très active, beaucoup d'alcoolisme. Au bout de trois semaines ça s'est calmé (...) Une fois que les gens sont allés au bout de leur consommation, ils ont vu qu'ils étaient toujours là, que ça se passait bien, que c'était plutôt apaisé, plutôt apaisant, donc ils sont redescendus progressivement et là, ils ont réussi à faire un travail, notamment avec nouvelle Aube qui a fait un travail social avec les personnes sur l'ouverture de droits, sur un projet d'orientation, des choses comme ça et il y a eu une accroche assez rapide. C'est-à-dire que le village club, ça a duré deux mois et à la fin des deux mois, tu avais 50 % des personnes qui étaient sur un autre projet et qui avaient des ambitions de stabilité, de réduction des risques, des choses comme ça. Et du coup, ce qu'on voyait, c'est qu'une prise en charge adaptée ça marche. On commençait à avoir des résultats. Ce qui est vraiment dommage c'est qu'il y a eu une rupture à un moment donné, c'est-à-dire que le village vacances a dit " moi je veux mes locaux à telle date ". Ils nous avaient prévenus, on le savait. Du coup, on a été obligé de les réorienter ailleurs. L'accompagnement s'est arrêté. Et du coup les publics se sont retrouvés seuls et ils n'ont pas tenu. Ils n'ont pas tenu dans les hôtels. Et je pense que c'est public- là, qui se sont retrouvés à nouveau à la rue, ils ont perdu le bénéfice de tout ce qui avait été fait jusqu'à ce jour-là. Alors que si on était resté plus longtemps, je pense qu'on aurait pu travailler sur des sorties logement avec accompagnement de type ADL ou même un chez-soi, des trucs un peu comme ça. C'était un public qui correspondait bien à ça. » Entretien cadre SIAO, 2020.*

Cette expérience souligne la nécessité de la continuité de l'hébergement et de l'accompagnement social. Elle montre également tout l'intérêt de l'investissement public en matière d'accompagnement et d'accès aux droits.

De même, une expérience de stabilisation et d'accompagnement de personnes en CHU est en cours depuis juillet 2020. Elle vise à rompre avec la logique antérieure en permettant le maintien pendant 90 jours de personnes accueillies en foyer (contre 15 jours en temps normal sur le département) et à accompagner ces personnes stabilisées. Les premiers résultats semblent démontrer une hausse considérable des sorties dites positives de l'hébergement d'urgence.



***Les populations sans logement à l'épreuve du confinement à Marseille***

## D. Il ne s'agit plus de mettre à l'abri, il s'agit de loger : amener le Logement d'abord au bout de sa logique

L'enquête Urgences sociales a permis d'estimer que 94 % des personnes rencontrées pour cette expérimentation désiraient accéder directement à un logement. Quelques années plus tôt, une enquête réalisée en structure d'hébergement d'urgence (UHU La Madrague), montrait un taux de 79 %. Ces données montrent à quel point l'offre institutionnelle (majoritairement en hébergement collectif) est en inadéquation avec les demandes exprimées par les populations sans logement.

Il ne s'agit donc plus de se contenter de mises à l'abri temporaires dans des hébergements collectifs qui ne correspondent qu'à une minorité des personnes sans logement. Il s'agit de loger.

*« Il faut plein de formes différentes d'habitats car les gens ont des besoins différents. Un des points importants de l'hébergement à l'hôtel pendant le Covid-19, c'est que ça a pu faire émerger une idée de vouloir s'installer. Les personnes ont pu réfléchir aux revenus nécessaires pour entrer en logement et à l'accompagnement sur le maintien dans le logement. Les gens ont pris les habitudes de rangement, de gestion. Ça s'est fait sans accompagnement car les travailleurs sociaux ne rentraient pas dans les chambres. »*  
Entretien Travailleur social été 2020.

Les crédits alloués à l'hébergement d'urgence ne cessent en effet de croître, et c'est particulièrement vrai depuis le début de la crise sanitaire, mais sans que cela n'ait permis de créer une offre adaptée aux besoins de personnes qu'on méconnaît assez largement, ni d'offrir de perspectives plus durables en matière de résorption du sans-abrisme. C'est justement pour rompre avec cette fuite en avant que le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme est né.

### AIX MARSEILLE PROVENCE, TERRITOIRE ACCÉLÉRÉ DE MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT D'ABORD

Le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose un changement de logique et vise à réorienter rapidement et durablement les personnes sans domicile de l'hébergement vers le logement, grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire. En accélérant l'accès au logement des personnes à la rue et hébergées, le plan Logement d'abord entend fluidifier l'hébergement d'urgence afin de lui permettre de retrouver sa vocation première d'accueil inconditionnel pour les personnes en situation de grande détresse.

Les objectifs poursuivis dans la stratégie territoriale de la métropole Aix Marseille Provence doivent s'articuler autour des 5 priorités et axes de ce plan. La convention conclue entre l'État et la Métropole liste 25 actions. Nous faisons ici une proposition d'associations, de synthèse et d'articulation avec les priorités du Plan national.

## **Priorité du Plan : Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées.**

### **Actions de la métropole :**

- Mieux mobiliser les différents contingents des réservataires de logements sociaux (notamment État, ville de Marseille et Action Logement) ;
- Développer l'offre de Résidence Sociale Jeunes et Pension de Famille ;
- Mobiliser le parc privé via la création de places en intermédiation locative et la sensibilisation des bailleurs, syndicats et fédérations ;
- Développer l'offre de petits logements à loyer minoré/adapté, Plai en construction et acquisition / amélioration
- Renforcer la contribution du secteur du logement accompagné au Logement d'abord.

## **Priorité du Plan : Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.**

### **Actions de la métropole :**

- Mieux prendre en compte la demande des personnes sans abri ou risquant de l'être dans les processus de priorisation, de cotation et d'attribution (au travers de la convention intercommunale d'attribution et des plateformes territoriales d'accompagnement) ;
- Accélérer l'accès au logement via la réaffirmation de l'entrée logement du SIAO, de sa mission d'observation et une meilleure identification des besoins des personnes ; Déploiement d'actions spécifiques pour les publics avec des problématiques lourdes et primo SDF ;
- Agir sur les freins au glissement des baux pour fluidifier l'accès au logement autonome de droit commun et retrouver des places dans les dispositifs de baux glissants (IML, CHRS...).

## **Priorité du Plan : Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.**

### **Actions de la métropole :**

- Augmenter les mesures d'accompagnement en corollaire des logements proposés par les bailleurs au titre du LDA via le FNAVDL et mieux accompagner l'accès au logement en mettant en place des accompagnements pluridisciplinaires, et en travaillant en partenariat l'accès au logement et l'accompagnement nécessaire des personnes cumulant des difficultés (PFTA).

## **Priorité du Plan : Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.**

### **Actions de la métropole :**

- Améliorer la connaissance des publics via le renforcement de la mission d'observation du SIAO et l'organisation de Nuits de la Solidarité ;
- Identifier du foncier vacant temporaire pour 2 à 3 projets expérimentaux.

## **Priorité du Plan : Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord.**

### **Actions de la métropole :**

- Animer, suivre et évaluer la démarche LDA ;
- Former et transformer les pratiques, sur le LDA, la prévention des expulsions.

La Fondation Abbé Pierre, au travers de sa participation à la Mission Ouvrir la Ville, a été associée à l'écriture de ces objectifs. Elle les juge dans l'ensemble adaptés et pertinents mais relève néanmoins quelques manques en lien avec les observations contenues dans le présent rapport.

Tout d'abord, la Fondation Abbé Pierre regrette que ces objectifs soient partiellement chiffrés et sans lien direct avec un objectif quantifié de baisse du nombre de sans-abris, la convention utilisant à plusieurs reprises la formule de réduction significative du sans-abrisme, alors que la Fondation Abbé Pierre propose de fixer un horizon zéro SDF à 5 ou 10 ans.

Le défi de la connaissance des besoins, sans doute la première pierre de tout plan d'action qui se souhaite ambitieux, ne paraît pas avoir été saisi à la hauteur de l'enjeu. Sur un territoire où pour tous les acteurs de l'urgence sociale, l'expérience démontre une importance considérable du nombre de personnes concernées, mais où aucune étude fiable et complète récente ne vient donner à la puissance publique une connaissance réelle des besoins, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, il est bien difficile de programmer une réponse qui vise, dans la cohérence du plan, à parvenir à un horizon zéro SDF.

L'objectif de recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle pour répondre notamment aux besoins des publics ne remplissant pas les conditions réglementaires d'accès aux logements du parc social ou aux conditions usuelles d'accès aux logements du parc privé n'est décliné dans aucune action concrète. Et l'hébergement d'insertion, nécessaire le temps que le statut administratif de la personne change ou qu'elle accède à des ressources, ou bien que les critères d'accès au logement soient modifiés, mais aussi et surtout dans l'attente d'une hausse significative du nombre de logements abordables et de places d'hébergement spécifiques (dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile), est totalement absent du Plan. Ces personnes sont-elles vouées à dépendre exclusivement et dans la durée des dispositifs d'hébergement d'urgence, dont on sait qu'ils sont manifestement sous do-

tés et inadaptés sur un temps long ? Ces missions incomberont-elles désormais au secteur du logement accompagné ? Dans le dernier rapport du Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées, on pouvait ainsi lire cette phrase « la mise en œuvre du plan Logement d'abord ne doit pas s'accompagner ou justifier de baisses des moyens dévolus à l'hébergement ».

## LE LOGEMENT D'ABORD, POUR QUI ?

Ces remarques nous amènent à nouveau à nous interroger sur le public auquel s'adresse véritablement ce Plan. Car si les habitants des bidonvilles, des installations illicites ou des squats figurent dans le préambule, ils n'apparaissent nulle part dans la feuille de route. Si le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme n'est pas le cadre dans lequel les réponses aux enjeux posés dans le présent rapport s'élaborent, où et quand se traitent-ils ? Le Logement d'abord ne pourra pas s'établir durablement et efficacement s'il se développe indépendamment de son environnement et notamment du secteur AHI. L'urgence sociale est son point d'entrée pour les personnes sans domicile, il doit donc être non seulement connecté à elle mais encore le Plan Logement d'abord doit adapter cet espace, ses règles et ses pratiques, à l'objectif qu'il sert. Ainsi, nulle personne sans-domicile et nulle situation ne doivent en être écartées faute de moyens donnés à l'administration, aux services sociaux et aux associations pour mener ce travail d'accès direct au logement et les solutions offertes dans l'urgence doivent être décentes et stables.

Près de 60 % des personnes sans domicile interrogées par l'INSEE déclarent avoir déjà occupé un logement<sup>1</sup>. Près d'une fois sur deux, le manque de ressources est la principale raison invoquée pour ne pas chercher de logement, et dans un quart des cas, il s'agit de l'absence des documents administratifs nécessaires (notamment pour les personnes nées à l'étranger)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> INSEE 2012.

<sup>2</sup> Yaouancq F., Duee M., 2014, Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations France, portrait social, Insee, [en ligne] <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1288519?sommaire=1288529>.

La question est éminemment politique :

*« Ce qu'il faut avoir en tête c'est au-delà de l'outil CHRS et du cadre réglementaire c'est la politique du Logement d'abord que le gouvernement met en place et ça met au jour très clairement une fixation sur deux types de population. Il y a les populations qui vont être éligibles au Logement d'abord de droit commun, c'est-à-dire toutes celles qui vont avoir le droit légal de déposer une demande de logement social, c'est-à-dire avec un titre de séjour. Et toutes celles qui ont des conditions administratives qui ne le permettent pas, dont le parcours d'insertion de fait est bloqué (...) Très clairement aujourd'hui les laisser dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, c'est-à-dire avec le top des prestations et des dépenses d'insertion, pour des personnes qui n'ont pas de perspective de régularisation à moyen terme, c'est mettre de l'argent public par les fenêtres. Donc c'est dans cette optique-là que la direction départementale a donné ces consignes au SIAO (NDLR l'interdiction d'orienter vers des places d'insertion les personnes en procédure Dublin, sous obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou sans titre de séjour.) » Entretien cadre de la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale PACA, 2018.*

*« Mais la loi ne veut pas des étrangers en France. On s'en rend compte au quotidien : l'exclusion de tous ces gens, on s'en rend compte au quotidien. La loi ne facilite pas l'arrivée des étrangers. On ferme nos ports, on n'accueille plus l'Aquarius. Ça veut dire quelque chose. On n'en veut pas des étrangers. Et les associations veulent quand même les accueillir, les héberger et leur donner un logement. Ce n'est pas possible. Ce n'est pas possible. Ou alors en clandestinité. Je crois que c'est ça qui manque, c'est cette prise de conscience. C'est ça qu'il faut faire bouger, c'est la loi. » Entretien cadre de la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale PACA, 2018.*

Pourtant si l'on s'en tient aux principes clés du Logement d'abord, formulés par le gouvernement lui-même :

- Toute personne dépourvue de logement peut accéder le plus rapidement possible à un logement de droit commun, en évitant autant que possible un passage en hébergement ;
- Le droit au logement désigne le droit, pour tout individu, à accéder à un logement pérenne, décent et indépendant, ou à s'y maintenir ;
- L'accès au logement doit être possible pour tous les publics, sans condition de comportement ni de ressources, avec une participation financière et un accompagnement modulé au regard des besoins et de la capacité de chacun ;
- Les politiques orientées vers le logement s'adressent à un large public allant des ménages sans-abri aux personnes vivant en logement indigne.

Rien ne filtre dans ces principes sur l'exclusion non seulement du logement mais aussi de l'hébergement d'insertion des personnes au statut administratif précaire.

Il y a bien à l'œuvre une double contradiction dans la mise en œuvre du Logement d'abord. D'une part, l'objectif est affirmé alors que ne cesse de baisser l'effort public en faveur du logement et que la production de logements sociaux atteint son plus bas niveau depuis plusieurs années. D'autre part, on annonce l'horizon « zéro SDF » en laissant sciemment hors du Logement d'abord, voir en invisibilisant, toutes les personnes au statut administratif précaire, pourtant souvent les plus nombreuses dans les populations sans logements.

## CONCLUSION

### Sortir de la logique urgentiste

Un certain nombre de mécanismes font obstacle à l'accès à l'hébergement. Certains sont d'ordre structurel et concernent des éléments relatifs aux conditions d'admission en centres d'hébergement, parfois à leur règlement intérieur, et aux directives des organes de tutelle (interdiction des consommations de produits psychoactifs dans la plupart des centres d'hébergement, rareté des dispositifs d'hébergement adaptés pour les familles nombreuses, rareté des dispositifs d'hébergement adaptés aux personnes vivant avec des animaux, réticence des centres d'hébergement à accueillir des personnes vivant avec des pathologies psychiatriques envahissantes, difficulté d'accéder à une continuité d'accompagnement, notamment pour les personnes en situation irrégulière, non prise en compte des demandes d'hébergement d'insertion émanant des personnes sans titre de séjour). Une des conséquences de ces obstacles à l'hébergement tient dans le fait qu'une partie importante, quoique non quantifiable, des personnes sans logement, abandonne l'idée d'initier un accompagnement lié au logement, voire d'entrer dans le circuit de l'aide sociale. Ce renoncement s'explique aussi par une série de facteurs d'ordre expérientiel et relatifs aux perceptions des individus sans logement, tels que des expériences répétées d'échecs d'accès et/ou de maintien en hébergement/logement, la déception de l'absence de continuité urgence-insertion et du retour à la rue, la méconnaissance qu'ont certains publics (notamment primo-arrivants et/ou allophones) du réseau d'aide sociale.

Chercher à savoir qui sont les individus les plus vulnérables d'une société et quels sont leurs besoins sociaux et sanitaires sont des éléments constitutifs d'une gouvernance démocratique. Il s'agit moins ici d'une vulnérabilité sanitaire, de vulnérabilités sociales et économiques, dont l'épisode sanitaire actuel montre à quel point les besoins fondamentaux ont été mésestimés, voire disqualifiés dans les temps qui l'ont précédé. Avoir une vision fine de l'ensemble des personnes sans

logement, c'est connaître l'état des lieux de l'accès au droit social français. Cet élément est constitutif d'un État de droit.

Comme d'autres épidémies, celle que nous traversons actuellement porte en son sein des transformations profondes des pratiques dans bien des domaines. La peste noire au 14<sup>ème</sup> siècle qui décime près d'un tiers de la population européenne en 5 ans aura des répercussions qui contribueront au développement de la santé publique comme discipline, à la professionnalisation des soignants. L'épidémie de choléra au 19<sup>ème</sup> siècle incitera largement les pouvoirs publics à revoir les conditions de vie des populations urbaines les plus pauvres.

Ce sont donc bien les transformations de pratiques ou peut-être même, les changements de paradigmes dans la sphère des politiques publiques en charge de l'administration de l'accès à l'hébergement qui doivent continuer à occuper l'attention de chacun.

Le territoire d'Aix Marseille Provence s'est engagé dans la mise en œuvre accéléré du Logement d'abord. Pour en réussir les objectifs, il faudra d'abord produire du logement accessible dans un territoire si marqué par l'ampleur de l'habitat indigne, l'insuffisance de logement sociaux, et ses déséquilibres territoriaux que le non-respect trop fréquent de la loi SRU n'a pas permis de corriger. Il faudra ensuite penser les moyens, sur un territoire si attractif, de loger les personnes au statut administratif précaire vis-à-vis du droit au séjour. Et enfin — et nous espérons que le présent chapitre permettra d'y contribuer — repenser l'organisation de l'hébergement d'urgence pour lui redonner pleinement sa place de mise à l'abri immédiate et inconditionnelle.



***Les populations sans logement à l'épreuve du confinement à Marseille***



*Être humain !*



## DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

## AGENCE RÉGIONALE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

16-20 rue Loubon - 13003 Marseille

**Téléphone** 04 91 50 61 77

[agpaca@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:agpaca@fondation-abbe-pierre.fr)

[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)