

Hébergement d'urgence et d'insertion et logement adapté en Île-de-France



Les dispositifs écartés de l'analyse

Il s'agit des dispositifs d'aide moins généralistes accueillant des publics très spécifiques (enfants, personnes handicapées, personnes âgées, étudiants) et des établissements médicaux et de soins (centres hospitaliers, appartements de coordination thérapeutique). Ne figurent pas non plus les dispositifs encore relativement récents comme les RHVS (résidences hôtelières à vocation sociale) ou le logement adapté avec intermédiation locative (« Solibaïl » et, à Paris, « Louer solidaire »).

De nombreuses personnes, en grandes difficultés ou à faible autonomie financière, ne peuvent accéder au parc de logements ordinaires. Pour les aider, la puissance publique a mis en place des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, représentant quelques 120 000 places : 100 000 en structures et 20 000 dans le parc hôtelier.

En raison de moyens financiers trop faibles, d'un manque d'autonomie, d'un cumul de difficultés ou d'accidents de la vie, de nombreuses personnes ne peuvent pas s'installer dans un logement ordinaire⁽¹⁾. Les diverses situations de détresse ne nécessitant pas toutes le même degré d'intervention, la puissance publique (essentiellement l'État) a mis en place

un éventail de dispositifs d'assistance. Trois grandes catégories de situations peuvent être distinguées, correspondant à trois grands défis : le secours immédiat et sans discrimination pour les personnes qui sont à la rue (ou risquent de s'y retrouver bientôt), l'aide aux personnes incapables de vivre dans un logement ordinaire en raison d'un cumul de lourdes difficul-

tés (économiques, sociales, psychologiques), enfin l'absence d'offre adéquate dans le parc de logements ordinaires pour les ménages manquant d'autonomie, notamment financière.

Les dispositifs de secours immédiat

À l'échelle d'un territoire, l'accueil des personnes en situation de détresse sociale, médicale, et psychique (art. L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles) doit être effectif à tout moment. Cela implique donc une bonne répartition géographique des structures et un accueil inconditionnel : tous les publics, sans discrimination, doivent pouvoir être aidés.

Les centres d'hébergement d'urgence (CHU)

La vocation première des CHU est de fournir immédiatement et sans conditions, un abri de nuit à toute personne à la rue, en errance ou sans domicile. Dans la pratique, les CHU accueillent principalement des personnes sans ressources, désocialisées, des personnes isolées ou en errance, des personnes sortant de prison ou de l'hôpital, des femmes victimes de violence, mais aussi des familles ou des couples expulsés de leur logement ou forcés à décohabiter.

(1) Cette dénomination regroupe les ménages occupant un logement dans le parc locatif privé ou social, le parc occupé en propriété ou le parc occupé gratuitement.

Les nuitées d'hôtel

Les nuitées d'hôtel permettent de suppléer les dispositifs d'urgence existants, qui ne peuvent fournir immédiatement un abri à des populations en détresse par manque de place, ou dont l'offre est mal adaptée aux besoins des personnes ou des familles.

L'orientation des populations vers les CHU et les hôtels est réalisée essentiellement par le 115⁽²⁾ en lien avec les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), les communes (via les centres communaux d'action sociale – CCAS – ou les missions locales), les départements (via les maisons des solidarités – MDS), les maraudes, voire les pompiers ou la police.

Pendant leur séjour de quelques jours à quelques semaines, les personnes accueillies dans ces structures d'urgence rencontrent des travailleurs sociaux. Après un entretien d'évaluation-orientation, ces derniers les aident à gérer leurs difficultés et les orientent, si nécessaire, vers une structure adaptée à leur situation.

Une partie importante des sortants sont dirigés vers des places d'insertion ou de stabilisation, ou vers des logements adaptés, comme les résidences sociales, les foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants.

Certains peuvent être pris en charge par la famille, des amis ou intégrer directement un logement ordinaire s'ils ont retrouvé leur autonomie. D'autres, cependant, retrouvent l'errance, les squats ou partent sans laisser d'adresse.

Les dispositifs d'insertion pour les personnes en graves difficultés sociales

Un certain nombre de personnes sont de manière permanente ou temporairement dans l'incapacité de vivre dans un logement ordinaire, en raison d'un cumul de difficultés importantes. Il s'agit de personnes à la rue ou de personnes déjà hébergées en CHU ou en hôtel et sans réelle autonomie après leur courte prise en charge. Ces personnes sont donc orientées vers de l'hébergement de stabilisation ou d'insertion via les plates-formes SIAO en lien avec les services sociaux.

Les places de stabilisation

Ces places accueillent des personnes très désocialisées ou ayant besoin de protection (grands précaires, femmes ou jeunes adultes victimes de violence) et pour lesquelles suivre et adhérer à un projet de réinser-

tion n'est pas possible dans l'immediat. Elles permettent aux personnes accueillies de se « poser », de reprendre des forces et leur laisse le temps de faire émerger un projet.

Les places d'insertion

Elles sont destinées à accueillir des personnes susceptibles de suivre un projet de réinsertion sociale. Elles offrent l'hébergement, le couvert et accompagnent les personnes dans une démarche de réinsertion « globale », grâce à une assistance sociale importante en matière d'accès aux droits, à l'emploi ou au logement. Elles peuvent aussi comporter une aide psychologique et/ou permettre de résoudre des problèmes de santé.

Les places en centres maternels

Financés par les conseils généraux, les centres maternels sont destinés aux femmes enceintes en difficulté sociale qui ne peuvent mener dans de bonnes conditions leur grossesse ou aux jeunes mères⁽³⁾ incapables d'assurer l'hébergement de leur enfant après la naissance. L'hébergement permet aux mères de bénéficier d'une formation professionnelle adaptée et de rechercher ou d'exercer un emploi.

Les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) sont destinées aux demandeurs d'asile disposant d'une autorisation provisoire de séjour. L'accès à ces places se fait via les préfectures. Ils offrent à leurs résidents un accompagnement global pendant la durée d'instruction de leur dossier. Les centres provisoires d'hébergement (CPH), quant à eux, sont des structures qui hébergent et facilitent l'insertion des individus qui ont obtenu le statut de réfugié.

À l'issue de leur séjour, dont la durée peut varier de quelques mois à deux ou trois ans, la plupart des publics aidés ont trouvé ou retrouvé une autonomie réelle et sont invités à intégrer un logement ordinaire, le plus souvent dans le parc social. Ceux dont l'autonomie n'est pas encore solide sont dirigés vers des structures d'insertion (notamment pour les personnes sortant de stabilisation) ou des structures leur apportant encore une aide au logement, comme l'allocation de logement temporaire ou les logements adaptés (résidences sociales, FJT ou FTM). Les publics minoritaires qui n'ont pas pu trouver ou retrouver une autonomie minimum à l'issue de leur séjour sont dirigés vers des dispositifs pérennes, spécialisés dans l'accueil des personnes non autonomes : les maisons relais. Enfin, certains retrouvent aussi l'errance, les squats, puis à nouveau les structures d'urgence ou d'insertion.

Les logements adaptés pour les ménages dont l'autonomie est fragile

Pour un certain nombre de ménages sans difficultés sociales importantes, accéder à un logement ordinaire (en location ou en accession) est impossible. Les prix sont en effet trop élevés ou



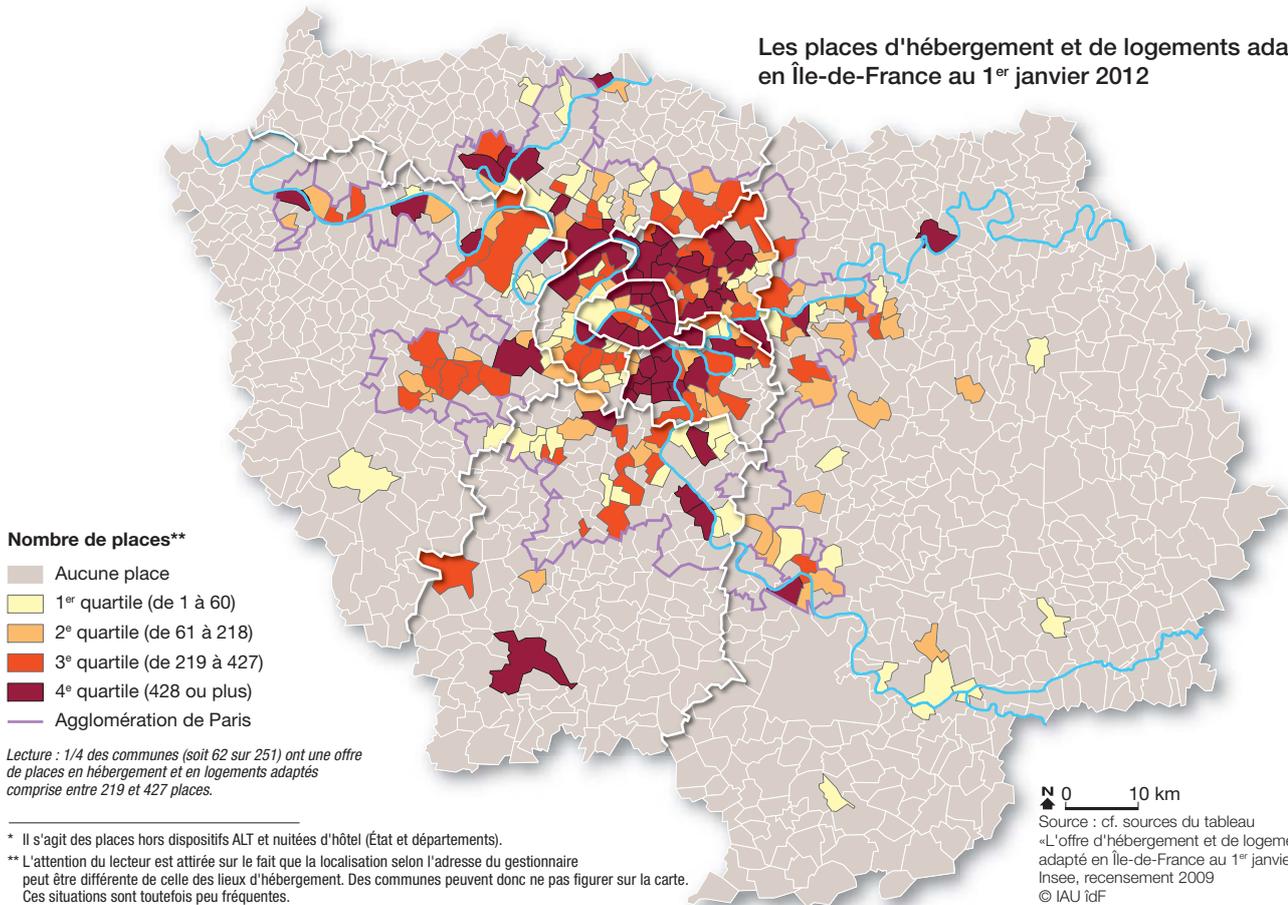
Le pavillon des Tilleuls, à Villeneuve-le-Roi (94) accueille des mères seules avec enfants de moins de trois ans.

(2) Structure d'écoute qui met à disposition une ligne téléphonique gratuite dédiée aux personnes sans abri.

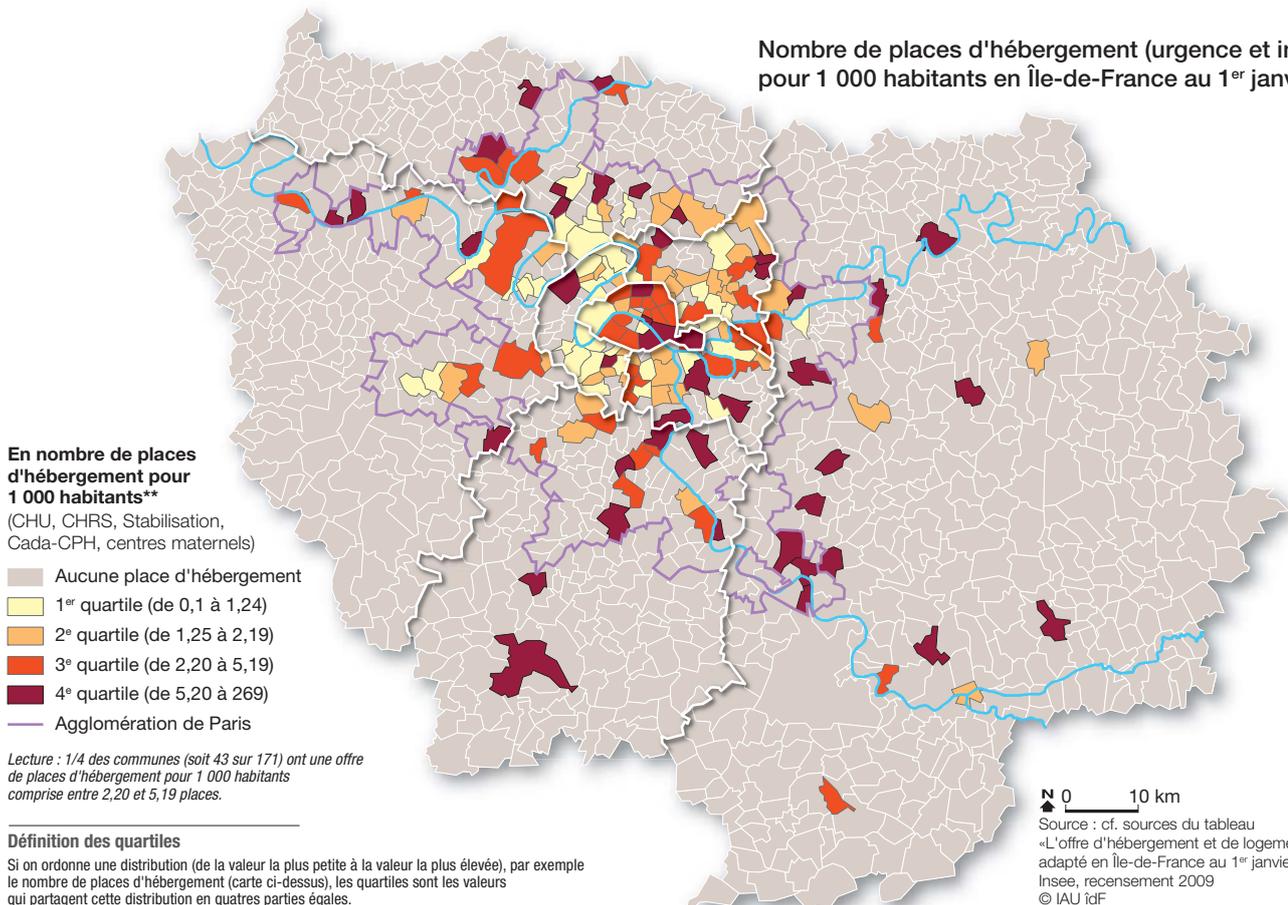
(3) Jusqu'aux trois ans de leur enfant.

L'offre d'hébergement et de logement ad

Les places d'hébergement et de logements adaptés en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012



Nombre de places d'hébergement (urgence et insertion) pour 1 000 habitants en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012



Logement adapté en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012

Places d'hébergement d'urgence, d'insertion + dispositifs ALT en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012

Dispositifs		Paris	Petite couronne	Grande couronne	Île-de-France	
Hébergement	Urgence	CHU	2 316	1 542	1 578	5 436
		Nuitées d'hôtel*	6 233	9 367	4 223	19 823
		CHU et nuitées d'hôtel	8 549	10 909	5 801	25 259
		% ligne	33,8	43,2	23,0	100
		% colonne	25,8	21,2	15,9	20,9
	dont financement UT Drihl75, à Paris et dans les autres départements					
	CHU	2 316	152	0	2 468	
	Nuitées État	2 601	6 093	2 633	11 327	
	Sous-total	4 917	6 245	2 633	13 795	
	en % du total Urgence	57,5	57,2	45,3	54,6	
Insertion	CHS, CHRS, Cada, Centre maternel	6 511	5 122	5 314	16 947	
	% ligne	38,4	30,2	31,4	100	
	% colonne	19,7	9,9	14,6	14,0	
Logement adapté	Ménages proches de l'autonomie	FJT, FTM, RS, Maisons-Relais	18 018	35 545	25 382	78 945
		% ligne	22,8	45,0	32,2	100
		% colonne	54,5	68,9	69,5	65,2
TOTAL	Effectif	33 078	51 576	36 497	121 151	
	% ligne	27,3	42,6	30,1	100	
	% colonne	100	100	100	100	
Dispositif ALT	Effectif	2 265	4 116	3 501	9 882	
	% ligne	22,9	41,7	35,4	100	



Pour une présentation plus détaillée de la répartition des places d'hébergement, consulter notre site internet.

Sigles utilisés: CHU (centre d'hébergement d'urgence), CHS (centre d'hébergement et de stabilisation), CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale), FJT (foyer de jeunes travailleurs), FTM (foyer de travailleurs migrants), RS (résidence sociale).

* Nuitées financées par l'État et les conseils généraux.

Sources: cf. tableau en annexe 'L'offre d'hébergement d'urgence et de logement adapté en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012'

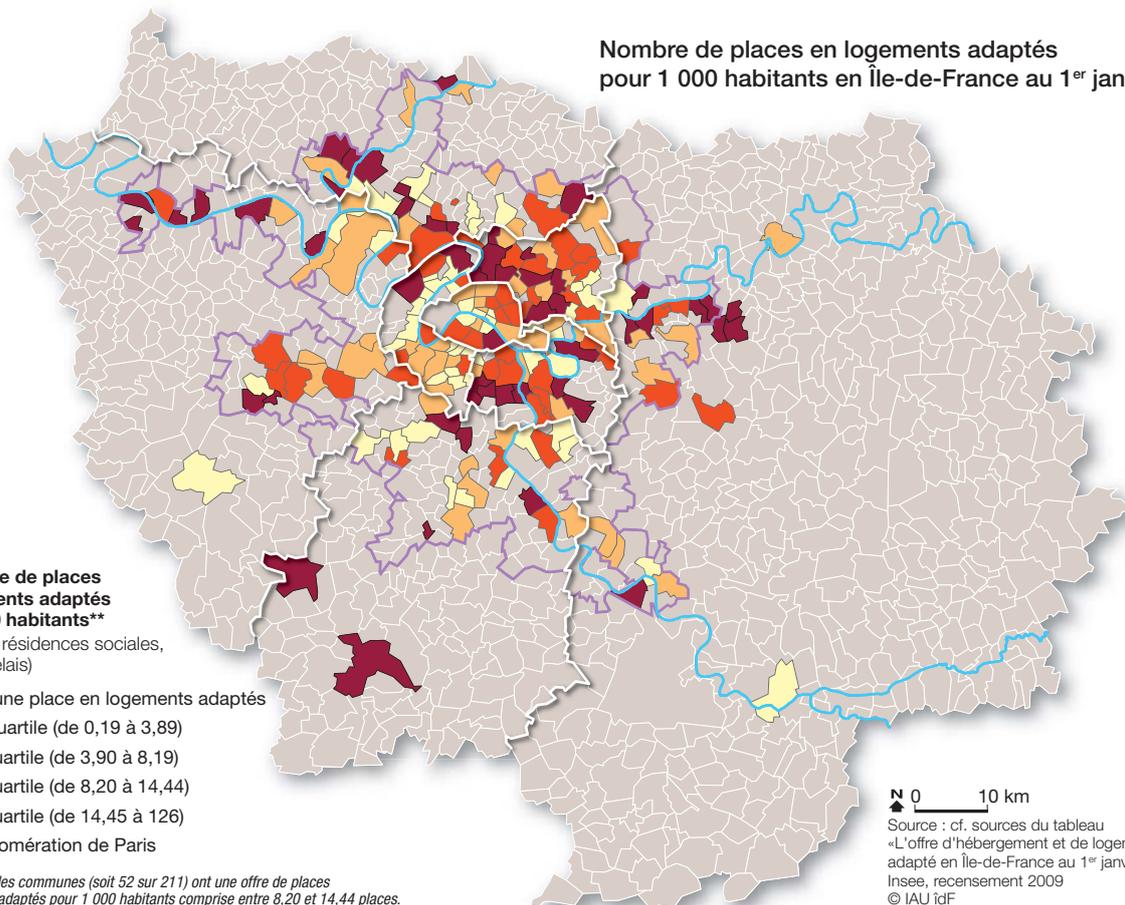
Nombre de places en logements adaptés pour 1 000 habitants en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012

En nombre de places en logements adaptés pour 1000 habitants**

(FJT, FTM, résidences sociales, maisons-relais)

- Aucune place en logements adaptés
- 1^{er} quartile (de 0,19 à 3,89)
- 2^e quartile (de 3,90 à 8,19)
- 3^e quartile (de 8,20 à 14,44)
- 4^e quartile (de 14,45 à 126)
- Agglomération de Paris

Lecture : 1/4 des communes (soit 52 sur 211) ont une offre de places en logements adaptés pour 1 000 habitants comprise entre 8,20 et 14,44 places.



0 10 km

Source : cf. sources du tableau «L'offre d'hébergement et de logement adapté en Île-de-France au 1^{er} janvier 2012», Insee, recensement 2009 © IAU îdF

sans rapport avec leurs ressources, irrégulières ou trop faibles. Pour certains, l'insuffisance des ressources résulte d'une formation peu ou pas rémunérée, d'un emploi peu qualifié, précaire ou à temps partiel, ou d'une période de chômage. Pour d'autres, il est nécessaire de consolider leur insertion sociale ou professionnelle avant d'accéder à un logement ordinaire.

Les foyers de jeunes travailleurs (FJT)

Les FJT ont pour mission traditionnelle d'accueillir les jeunes à faible autonomie, notamment financière (entre 16 ans et 25 ans) et/ou en début de parcours résidentiel (les 25-30 ans peuvent représenter au maximum 25 % des résidents). Ces structures favorisent aussi l'intégration sociale par un environnement et un encadrement adéquats. Dans une moindre mesure, elles offrent un hébergement adapté à la mobilité des saisonniers. L'accès à ces structures ne nécessite pas de procédures particulières. Il suffit d'une inscription directe auprès des foyers, qui acceptent ou non le candidat en fonction de critères socioéconomiques. La durée de séjour, sauf exception, ne peut excéder deux ans.

À terme, la plupart des FJT seront transformés en résidences sociales, au fur et à mesure des programmes de réhabilitation ou de restructuration.

Les résidences sociales (RS)

Créées en 1994, les résidences sociales sont issues soit du conventionnement d'un FJT ou d'un FTM existant, soit d'une création *ex nihilo* par construction ou acquisition-amélioration. Il s'agit d'une offre tous publics pour les personnes à très faibles ressources sans difficultés sociales importantes, mais qui ont du mal à accéder à un logement ordinaire. Pour éviter les échecs et favoriser l'accès à l'autonomie complète, les personnes bénéficient aussi d'un accompagnement. Contrairement aux FJT et aux FTM, l'accès n'est pas direct. Les publics ne peuvent être admis qu'après une décision prise par le gérant de l'établissement en lien avec le SIAO, selon les recommandations d'une commission d'admission à laquelle participent les principaux réservataires comme l'État, les collectivités territoriales et « action logement » (ex 1 % logement), auxquels s'ajoutent des associations lorsqu'elles disposent d'un contingent. Les durées de séjour ne peuvent excéder

deux ans, sauf exception. Rappelons que ce dispositif absorbera, à terme, l'ensemble des FJT et des FTM ancienne génération.

Les foyers de travailleurs migrants (FTM)

Les FTM ont pour mission d'accueillir des travailleurs à faibles ressources, isolés, d'origine étrangère en situation régulière et exerçant une activité professionnelle. Ce sont, à l'origine, des structures temporaires, qui ont servi ensuite de mode d'hébergement privilégié pour les immigrés isolés de l'Afrique subsaharienne.

L'accès à ces structures est comparable à celui des FJT. Pour des raisons culturelles, la durée d'occupation est, dans la pratique, longue, voire très longue. Un plan de réhabilitation mis en œuvre en 1995 transforme petit à petit ces foyers en résidences sociales.

L'allocation de logement temporaire (ALT)

L'ALT est plutôt un mode de financement de places. Elle est mise en œuvre par des associations conventionnées ou des CCAS, soit pour financer des places d'hôtel, de CHU, de RS ou de FJT dans des structures déjà existantes, soit pour financer

des places en dehors des structures d'hébergement ou de foyer (en particulier dans le parc social), ce qui permet d'apporter des solutions quand les localisations ou les espaces fournis par celles-ci ne correspondent pas aux besoins des ménages.

L'offre de logements du dispositif ALT étant essentiellement sociale, son accès n'est pas direct et suit une procédure identique à celle des résidences sociales. La durée de séjour est de douze mois renouvelables tant que cela est nécessaire.

En raison de la présence de doubles-comptes, l'ensemble des places d'ALT ne peut être agrégé aux autres dispositifs et a donc été indiqué dans une ligne spécifique⁽⁴⁾.

À l'issue de leur séjour en FJT, en RS, en FTM ou dans un logement éligible à l'ALT, les publics aidés sont, généralement, dirigés vers un logement ordinaire, le plus souvent dans le parc social. Certains sont pris en charge par la famille ou des tiers. D'autres intègrent un autre FJT, FTM ou une résidence sociale pour continuer une formation, se rapprocher d'un nouveau lieu de travail ou rentrer au pays.

Les maisons relais : un logement adapté de longue durée

À tous ces dispositifs, s'ajoute un dispositif atypique encore peu développé : les maisons relais (ou pensions de famille). Ce sont des établissements destinés à l'accueil de personnes à faible niveau de ressources et qui vivent dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale, psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire. Ce sont donc des hébergements de longue durée offrant un accompagnement social.

(4) Faute de pouvoir décompter les places selon l'origine de leur financement dans les structures existantes (CHU, FJT, RS, nuitées), le nombre de places financées par le dispositif ALT ne peut figurer en tant que tel, sauf à compter deux fois une partie de l'offre des établissements en activité.



Une offre estimée à 121 000 places au 1^{er} janvier 2012

Les statistiques qui suivent ont été regroupées selon les trois grands défis auxquels doivent répondre ces structures : l'urgence, l'insertion et l'accueil des personnes proches de l'autonomie

Au 1^{er} janvier 2012, l'offre de places en hébergement et en logements adaptés est estimée à 121 200 en Île-de-France, soit 2,5 % des 4 932 000 résidences principales de 2009⁽⁵⁾. Sur ce total, 21 % des places (soit 25 300) sont consacrées à l'urgence et 14 % (soit 17 000) sont destinées à l'insertion. Enfin, deux tiers des places (soit 78 900) sont réservées aux personnes proches de l'autonomie, mais devant encore résoudre un problème de logement. Rappelons que la très grande majorité de cette offre est financée par des dispositifs de l'État.

Le rôle important de la petite couronne

C'est en petite couronne que l'on observe la plus grande concentration de places d'hébergement et de logements adaptés : 51 600, soit 43 % des places régionales. La grande couronne et Paris comptabilisent, quant à eux, 36 500 et 33 100 places, soit 30 % et 27 % du total. Rapporté au poids de la population, c'est Paris qui présente le nombre de places le plus élevé, puisque la capitale ne totalise que 19 % de la population régionale, contre 43 % et 44 % en petite et grande couronnes.

Un hébergement d'insertion très présent à Paris

Dans le domaine de l'insertion, les disparités sont aussi prononcées entre la capitale (6 500 places, soit 39 % de l'ensemble) et les autres départements. La Seine-Saint-Denis se distingue toutefois avec une offre de 2 200 places. Dans les six autres départements, l'offre est plus homogène, variant de 1 020 logements (dans le Val-d'Oise) à 1 680 (dans le Val-de-Marne et en Essonne).

Des logements adaptés plus souvent localisés en petite couronne

Dans ce domaine, la petite couronne concentre à elle seule 45 % de l'offre régionale, en raison de la forte présence des FTM sur son territoire (notamment en Seine-Saint-Denis). La grande couronne comptabilise 32 % de l'offre, et Paris 23 %.

Un hébergement d'urgence largement financé par la Drihl de Paris

La direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) de Paris finance quotidiennement 13 800 places (11 300 en hôtel et 2 500 en CHU), soit 55 % de l'ensemble des places d'urgence régionales. Parmi les 11 300 places d'hôtel, seules 2 600 (soit 23 % du total) sont situées dans Paris *intra-muros*. Les 8 700 autres (77 %) sont localisées en dehors de la ville : 6 100 en petite couronne (dont 4 000 en Seine-Saint-Denis), et 2 600 en grande couronne. Cette statistique illustre ainsi le rôle majeur que la Drihl de Paris joue dans le domaine de l'urgence francilienne.

L'enjeu du parcours résidentiel des personnes

L'offre d'hébergement et de logements adaptés constitue une offre indispensable pour les personnes ne pouvant pas accéder au parc ordinaire (jeunes en formation, à faibles ressources, personnes sans formation, personnes très désocialisées ou ayant des problèmes d'autonomie). Sans ces dispositifs, ces personnes connaîtraient en effet des conditions de vie pénibles ou auraient de grandes difficultés à suivre une formation. Dans la très grande majorité des cas, cette offre constitue seulement une étape dans le parcours résidentiel de ces personnes, qui retrouvent ensuite le parc de logements ordinaires.

Pour apprécier pleinement le rôle que jouent ces structures dans le parcours des personnes vers l'autonomie, ainsi que leur place dans l'offre globale de

logements, il est également nécessaire de mesurer la rotation annuelle de ces établissements, c'est-à-dire le nombre de places libérées chaque année pour une nouvelle occupation. Or, à ce jour, si l'on dispose de statistiques sur la rotation dans le parc social, celle des structures d'hébergement et de logements adaptés n'est que partiellement connue. Les informations disponibles à ce jour sont celles d'une étude menée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) en 2008 qui ne concerne que les CHRS, les Cada-CPH ainsi que les centres maternels, auxquelles s'ajoutent les résultats de travaux diffusés par les fédérations régionales de FJT ou d'organismes gestionnaires d'hébergements.

Afin d'appréhender de façon plus homogène la rotation dans ces structures, l'IAU Île-de-France a entrepris une enquête auprès des foyers de jeunes travailleurs, des résidences sociales et des foyers de travailleurs migrants.

Les premiers résultats de cette enquête montrent que la rotation au sein de ces structures permet d'attribuer environ 20 000 places chaque année⁽⁶⁾, nombre à rapprocher des 80 000 places libérées dans l'ensemble du parc HLM, mais aussi des 20 000 places d'hôtel mobilisées en moyenne chaque jour tout au long de l'année pour faire face aux besoins d'hébergement d'urgence.

Ces ordres de grandeur montrent à la fois l'importance de ces structures dans les réponses apportées aux besoins de se loger en direction des publics les plus fragiles, mais également l'extrême tension affectant ce secteur, tension qui ne se résout aujourd'hui que par l'apport d'une offre équivalente sous forme de nuitées d'hôtel dont le coût va croissant.

Jean-Jacques Guillouet
et Philippe Pauquet ■

Pour en savoir plus

- GUILLOUET Jean-Jacques, PAUQUET Philippe, *La rotation dans les structures d'hébergement en Île-de-France en 2011*, IAU îdF, à paraître.
- MAINAUD Thierry, « L'hébergement social (hors urgence) : 70 000 personnes sans logement accueillies en établissement – résultats de l'enquête ES 2008 », *Études et résultats*, n° 766, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (Drees), juin 2011.
- MAINAUD Thierry, « L'hébergement d'urgence en CHRS – résultats de l'enquête ES 2008 », *Études et résultats*, n° 777, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (Drees), octobre 2011.

Directeur de la publication

François Dugeny

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Agnès Charles

Cartographie

Sylvie Castano, Stéphanie Lesellier

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144

(5) Source : Insee, recensement 2009.

(6) Taux de rotation de 24 % pour un parc de 79 000 places.