

par Bruno Garcia, juriste, professionnel du secteur social depuis une quinzaine d'années, est aujourd'hui coordinateur d'un service de Veille sociale départementale, volet urgence du SIAO, regroupant un 115, un pôle d'accueil, d'information et d'orientation et une équipe de rue. Par ailleurs, il préside le Groupe d'appui national 115/SIAO de la Fnars.

# Plaidoyer pour repenser l'urgence sociale

En cette fin d'hiver, il est opportun d'analyser les limites des politiques publiques face au sans-abrisme. Il y a urgence à concevoir autrement l'urgence sociale et enfin projeter des solutions durables et pragmatiques

Le secteur de l'urgence sociale s'est développé depuis une trentaine d'années, au fil des besoins et des bonnes volontés, par la création de dispositifs variés destinés à venir en aide aux plus démunis. Cette construction s'est faite en dehors de tout socle législatif, de circulaires hivernales en directives ministérielles. Il a fallu attendre la fin des années 2000 pour qu'un cadre juridique soit enfin élaboré, permettant de fixer les principes guidant l'action du secteur et de créer de nouveaux droits protecteurs des personnes sans abri. La loi DALO crée le principe de continuité de la prise en charge, destiné à mettre fin aux allers-retours stériles entre la rue et l'hébergement, et le droit à l'hébergement opposable qui permet aux personnes sans abri d'exercer une voie de recours (1). La loi MOLLE acte le principe de l'inconditionnalité et de l'immédiateté, qui reconnaît à toute personne en détresse le droit d'accéder à tout moment à un hébergement d'urgence (2). La loi ALUR garantit le traitement équitable des demandes, inscrit dans les missions des SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation) (3). Enfin, le Conseil d'Etat précise que la méconnaissance des obligations légales en matière d'hébergement d'urgence peut constituer une atteinte grave à une liberté fondamentale (4).

## Du droit à la réalité

Pourtant, et c'est là le grand paradoxe de notre secteur, le nombre de personnes laissées à la rue par manque de places disponibles ne cesse de croître. Les 115 sont saturés et ne parviennent pas à faire face aux demandes. En novembre dernier par exemple, sur les 17 000 personnes différentes qui ont appelé le 115 dans 37 départements, ce sont plus de 9 000 d'entre elles qui n'ont jamais obtenu un lit pour la

nuire malgré des demandes répétées (baromètre Fnars). Si la moyenne nationale affiche plus d'un refus sur deux, les départements les plus en tension refusent chaque jour plus de 90 % des demandes ! Cette situation de blocage est la conséquence de deux processus conjugués. Le premier est l'augmentation des demandes d'hébergement d'urgence, particulièrement des familles avec enfants, alors que les dispositifs n'ont pas évolué proportionnellement. Le deuxième est l'embolie du système lié à la faible rotation sur les places existantes. Les durées de séjour s'allongent considérablement, que ce soit par manque de solution pour sortir de l'urgence (logement social, hébergement d'insertion, etc.) ou par manque de droits suffisants pour accéder à un autre dispositif (situation administrative précaire). Faute d'issue, de nombreuses personnes n'ont ainsi d'autre choix que de rester durablement en hébergement d'urgence, bien au-delà de ce qui serait strictement nécessaire au vu de leur situation sociale. Les places disponibles au 115 se raréfient et les personnes à la rue sont contraintes d'y rester plus longtemps.

## Des missions sens dessus dessous

Dans ce contexte de pénurie, le sens des missions des services de veille sociale est mis à mal. Cette situation devient insupportable pour les écoutes des 115, les intervenants des équipes de rue ou des accueils de jour. Ce sentiment d'impuissance est renforcé par un glissement insidieux des pratiques, au nom du pragmatisme. Le peu de réponses à offrir conduit chaque élément du système à « bricoler », quitte parfois à dépasser les limites du droit. Les critères des décisions de mise à l'abri, qui relèvent en principe de l'évaluation de la détresse médicale, psychique ou sociale (5), sont interprétés de manière

de plus en plus restrictive. Le critère de la détresse sociale n'est plus déterminant puisque valable pour chacun. C'est donc au regard de la gravité de l'état de santé des personnes que seront attribuées les quelques places disponibles. Mieux vaut dès lors être unijambiste ou cancéreux en phase terminale pour multiplier ses chances d'obtenir un hébergement. De plus, l'inconditionnalité est de moins en moins respectée. Les services de l'Etat priorisent trop souvent l'accès à l'hébergement d'urgence (en particulier aux dispositifs hôteliers) aux personnes en situation régulière ou ayant des droits ouverts. De même, les centres d'hébergement recherchent un équilibre interne entre les différents types de situation et dictent des critères restrictifs aux services orienteurs (situation régulière, ressources, absence de troubles du comportement, etc.). Les écoutes 115 sont ainsi contraints d'aller au-delà de leur mission d'évaluation de la détresse, et dénoncent l'obligation de « sélectionner » les personnes sans abri sur d'autres critères. Ce profond malaise s'est traduit depuis quelques semaines par des mouvements de grève sur plusieurs territoires, non pas pour porter des revendications corporatistes, mais comme un véritable cri d'alarme des salariés du secteur.

## Et puis vient l'hiver...

C'est dans ce contexte tendu que l'hiver — comme chaque année — est revenu. Et comme chaque année, s'est mise en place une gestion de crise, comme s'il s'agissait d'un événement exceptionnel auquel il fallait subitement faire face. Des places de mise à l'abri ouvrent alors dans la précipitation. Les associations doivent s'organiser dans des délais brefs, répondre à des appels à projets, trouver des locaux, recruter du personnel. Et le nombre d'orientations



Victor, sans domicile fixe, attend le passage d'une maraude de la Croix rouge à Paris

positives réalisées par les 115 augmente enfin ! Pourtant, la fin de cette gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence constitue désormais un objectif de politique publique (6). Or, comme le montre une enquête réalisée par la Fnars en janvier, le constat est le même sur bien des territoires : une gestion saisonnière peu anticipée et souvent simple reproduction des années passées, des solutions de mise à l'abri coûteuses et inadaptées (dispositifs hôteliers) ou qui ne respectent pas les principes structurants de l'action sociale (gymnases ou structures modulaires, non respect de l'intimité des personnes accueillies, remises à la rue le matin, etc.). Par ailleurs, dans de nombreux départements, le niveau des températures pendant l'hiver continue de constituer une condition d'ouverture de places supplémentaires. Des places qui ouvrent pour une ou plusieurs nuits par grand froid, puis qui ferment dès que les températures remontent. Et là encore, alors qu'on pourrait enfin se satisfaire de mettre tout le monde à l'abri, il reste difficile d'expliquer aux appelants qu'à un ou deux degrés près, ils retrouveront la rue.

## Pour un changement de paradigme

Au printemps, comme chaque année, les médias et le grand public vont à nouveau se désintéresser des sans abri, les places hivernales vont fermer peu à peu, les dispositifs hôteliers réduire la voilure, de nombreuses personnes vont regagner la rue et les taux de refus vont à nouveau augmenter au 115 pour atteindre des sommets au cœur de l'été. À moins... À moins qu'enfin on anticipe dès à présent les réponses durables au sans-abrisme. Cela passe par la production de logements accessibles et la création de places d'hébergement d'insertion et de logements adaptés, pour accélérer les sorties de l'hébergement d'urgence et libérer des places pour les nouveaux demandeurs. Cela passe par la création de solutions innovantes et alternatives pour celles et ceux dont les problématiques sociales ou sanitaires ne permettent pas d'envisager un accès au logement à court terme. Cela passe par une régularisation administrative de toutes celles et ceux qui restent présents sur le territoire et l'obtention de droits suffisants pour leur permettre de sortir enfin de l'hébergement d'urgence. Ce mouvement doit s'accompagner de la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'accueil dans les dispositifs d'urgence (ouverture 24 heures/24, respect de l'intimité, accompagnement social systématique, etc.) et enfin permettre de donner à l'urgence sociale toute sa vocation : immédiate, inconditionnelle, avec une prise en charge de courte durée, un accompagnement orienté vers l'accès rapide à une solution pérenne et adaptée et une non remise à la rue avant que cette solution ne soit trouvée. ■

(1) Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable - articles L345-2-3 du CASF et L300-1 du CCH.

(2) Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions - article L345-2-2 du CASF.

(3) Loi du 25 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - article L345-2-4 alinéa 3.

(4) Décision du 10 février 2012.

(5) Article L345-2 du CASF.

(6) Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013.