

## **La crise de l'hébergement d'urgence à Lyon 1/2 : cette dérive humanitaire inexorable et inutile**

*Par Marc Uhry*

**Comme chaque hiver, la sensibilité au sort des sans-abri connaît un pic inversement proportionnel à la température. Avec les fortes gelées de janvier, l'attention publique s'est accentuée. Les tensions sur le système de réponse à l'urgence également. Toujours plus de besoins, toujours plus de réponses en urgence, toujours plus insatisfaisantes. Pourquoi ?**

### **Sous l'impulsion de Christine Boutin**

L'offre permettant de répondre aux besoins immédiats, le secteur de l'urgence, est principalement constitué de [dispositifs spécifiquement dédiés](#), majoritairement pilotés par l'Etat.

Ce secteur s'est essentiellement développé depuis 2007, sous l'impulsion de [Christine Boutin](#), alors ministre du logement, qui a identifié et développé une fonction « urgentiste », à la suite de l'innovation qu'a été le Samu social créé à Paris en 1999.

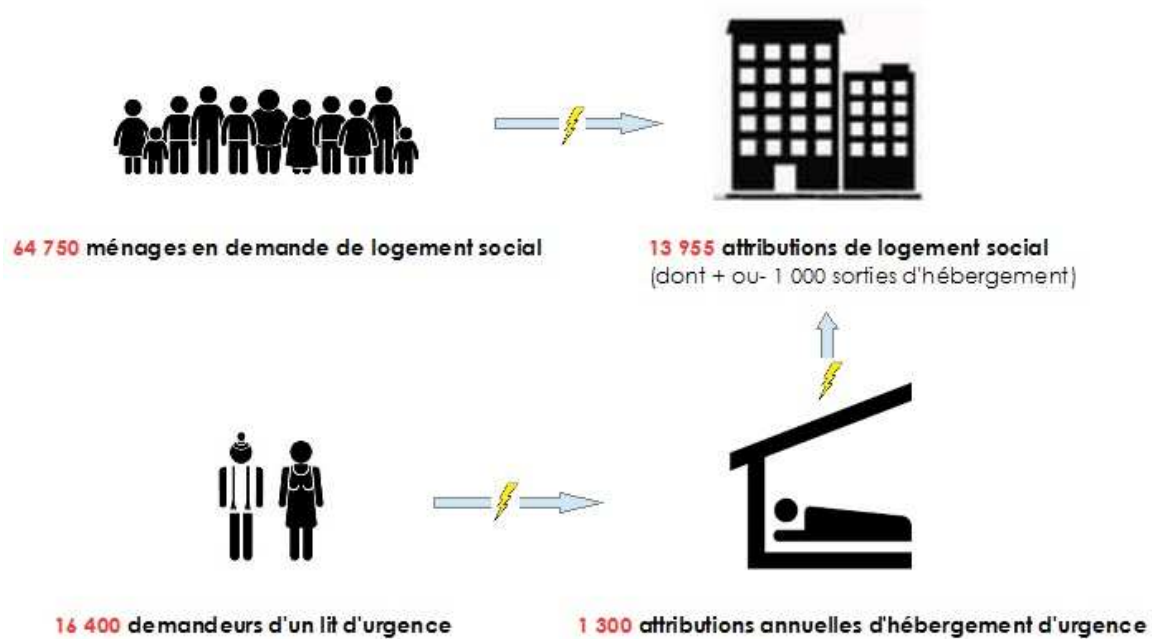
Auparavant, le logement social logeait les milieux populaires et le secteur associatif répondait aux besoins de personnes en difficulté sociale, par une prise en charge provisoire.

Certaines catégories de population faisaient par ailleurs l'objet de politiques proposant un habitat dédié : les jeunes travailleurs et les travailleurs migrants, à travers des « foyers » ciblés, les personnes souffrant d'une maladie mentale, accueillis ou retenus en hôpital psychiatrique, etc.

Quelques associations proposaient un accueil de nuit sommaire dans une logique humanitaire, mais ce n'était pas un axe de politiques publiques.

## La pénurie de logement abordable et d'hébergement d'urgence

Lyon, données 2016



Marc Uhry – Long John Silver

### L'impasse d'une politique publique humanitaire

Si un secteur de l'urgence social a été créé, c'est pour répondre à un système grippé : les prix du logement privé ont doublé au cours de la décennie 2000 et les loyers ont augmenté de 50%, à Lyon comme sur l'ensemble de la France.

En 1990, la moitié du parc locatif privé (souvent de mauvaise qualité) proposait un coût inférieur à celui du logement social. En 2005, il en restait moins de 5%. Les logements sociaux se sont engorgés et le déclassement des milieux populaires a fait que la population en HLM s'est paupérisée.

Le turn-over a beaucoup baissé, alors que la production était au ralenti, ce qui a induit un embouteillage à l'accès au logement social. Il est devenu plus difficile pour toutes les catégories de population d'y accéder, y compris pour les personnes sortant d'hébergement temporaire.

Plus de besoins et moins de réponses : la crise ne pouvait pas tarder à toucher aussi le secteur de l'hébergement.

Ce phénomène a été accentué par la réduction des capacités d'accueil des Foyers de Travailleurs Migrants et surtout par la fermeture de 70 000 lits en hôpitaux psychiatriques entre 1980 et 2010, à l'échelle nationale, sans reconstituer une capacité d'accueil équivalente en habitat ordinaire.

Enfin, le flottement politique consistant à ne pas régulariser des personnes étrangères qui

ne seront jamais expulsées du territoire pour diverses raisons, maintient des personnes sans droit au travail, sans droit au logement social, dépendantes des dispositifs d'hébergement d'urgence.

Augmentation et diversification des besoins, raréfaction des solutions de sortie et des alternatives possibles, il est devenu de plus en plus difficile de répondre aux besoins primordiaux des personnes les plus vulnérables, ce qui a engendré la mise en place d'une politique publique humanitaire, puis son développement, au point que la politique de l'Etat à Lyon est aujourd'hui de proposer 1 272 places d'insertion et 4 602 places d'urgence.

Chaque gouvernement annonce la fin d'une [politique du thermomètre](#), la fin de la course à l'urgence, et finit, poussé par la situation insupportable des personnes à la rue, par étendre encore les capacités d'urgence et les [classer par niveaux de température](#).

Dispositifs d'hébergement dans la Métropole de Lyon et le Nouveau Rhône	
	Places
Hébergement provisoire « pérennes »	4462
<i>Dont places pérennes à l'hôtel... (sic)</i>	893
Dispositif hivernal	861
Dispositif grand froid	557
TOTAL	5880
<i>(incluant 1 272 places de Centres d'hébergement d'insertion, destinés à des problématiques sociales particulières, pas forcément à l'urgence)</i>	
<i>Source : Préfecture du Rhône, données pour la Métropole de Lyon et le Nouveau Rhône, au 24 janv.2017</i>	

Compte tenu des caractéristiques du public accueilli, grande exclusion, étrangers en droit au séjour précaire, personnes victimes de maladies mentales, le taux de rotation est faible dans l'hébergement d'urgence. Dans la Métropole de Lyon, il est de 30% à 40% par an, contre 70% pour l'hébergement dit d'insertion. Les capacités réelles d'attribution sont donc inférieures aux places financées : il y a en fin de compte 1 000 à 1 300 places à attribuer par an dans l'agglomération, selon [l'Observatoire de la Maison de la Veille sociale](#) (le dispositif d'orientation unifié de l'hébergement).

Cette politique ne suffit pas à répondre aux besoins

8 000 personnes s'inscrivent chaque année à la Maison de la Veille Sociale (MVS), à Lyon, pour une demande d'hébergement, elles viennent s'ajouter aux dossiers en attente qui sont du même ordre de grandeur, autour de 8 000 personnes. Parmi ces 16 000 personnes, 40% ne peuvent accéder qu'à l'hébergement d'urgence, soit 6 400 personnes. Parallèlement, 14 000 personnes appellent le 115, dont 28% ont également saisi la MVS. 10 000 personnes sollicitent donc le 115 sans être connus de la MVS. En théorie, le dispositif d'hébergement d'urgence doit donc orienter 16 400 personnes vers 1 000 à 1 300 places.

Une étude de l'Observatoire de la Maison de la Veille Sociale en 2015 estimait qu'une capacité de 8 000 places permettrait d'absorber l'affluence, sans augmenter l'attente... Difficile de mesurer l'impact exact de cette pénurie sur le nombre de personnes à la rue. Il n'existe pas de données quantitative ou qualitative sur l'importance et la typologie des personnes restées à la porte des dispositifs d'urgence. Le 20 janvier dernier, les salariés du Samu Social de Lyon, [en grève pour dénoncer le manque de solutions](#), se réunissaient sous une pancarte évoquant 1 600 sans-abri.

La Fnars, fédération des associations de solidarité, revendiquait [2 000 personnes à la rue à Lyon](#). Le Préfet à l'égalité des chances Xavier Inglebert prend ces chiffres avec précautions, s'en tenant aux données disponibles : 1 600 appels au 115 par semaine, par des personnes dont la situation matérielle est mal connue.

## Une question politique plus qu'une question d'argent

Les moyens consacrés à chacun des dispositifs de logement et d'hébergement peuvent toujours être optimisés : le glissement des politiques publiques vers des formules de prise en charge sociale, d'accompagnement s'est traduit par une augmentation des coûts par personne. Cette augmentation suscite en retour une recherche d'optimisation, au risque de formules au confort spartiate : containers en fond de banlieue, suppression de repas, entassement dans les chambres (le terme « pousser les murs » fait partie du vocabulaire courant du secteur, pour désigner des extensions de places sans augmentation des mètres carrés disponibles), etc.

Coût des dispositifs d'hébergement et d'habitat

	Coût jour/personne
Logement d'abord	40,00 €
Pension de famille	16,00 €
Hôtel	17,00 €
Hébergement d'urgence	24,00 €
CHRS Insertion (avec des services différents)	43,00 €

Source : Fondation Abbé Pierre, Rapport Mal Logement 2017

Il serait possible de gagner un peu de marges de manœuvre en basculant certaines capacités d'un dispositif vers l'autre. Par exemple si 1 000 personnes en CHRS, pour lesquels une solution un peu plus autonome dans la forme est pertinente, basculaient en Pensions de Famille, cela économiserait 9 800 000 euros par an, permettant d'ouvrir des capacités supplémentaires.

Il est aussi possible d'améliorer la fluidité du dispositif d'urgence et d'insertion, notamment par les sorties vers le logement social. C'est ce que laisse imaginer les chiffres, puisque l'objectif collectif départemental de sortie de l'hébergement vers le logement social représente 17% des personnes hébergées et un peu moins de 4% des attributions (le double, si l'on intègre les sortie de centres d'accueil pour demandeurs d'asile, qui ne sont

pas comptabilisés ici).

Mais le logement social est déjà en difficulté pour faire face à son métier principal, qui est de loger la demande ordinaire, puisqu'on ne compte en 2016 qu'une attribution pour cinq demandes. Ces attributions sont en diminution, à la fois en raison des variations de la production et de la précarisation des ménages modestes qui limite les départs du logement social vers le parc privé. La baisse du nombre d'attributions entre 2015 et 2016 représente le double des engagements collectifs en matière de sorties d'hébergement...

Il existe également un décalage entre l'offre de logement social, essentiellement familial, et la demande des personnes hébergées dans les dispositifs de l'action sociale, majoritairement isolées. Près de la moitié (46%) des personnes fléchées vers le logement social demandent un T1 ou un T2.

Le maintien d'un niveau important de production de logement social est essentiel, pour répondre à l'importante demande en attente et aux besoins issus de l'urgence.

Mais malheureusement, que ce soit pour des questions financières ou administratives, la majorité des personnes accueillies en hébergement d'urgence ne peuvent pas accéder au logement social.

Logement social et sorties d'hébergement	
Demande de logement social	64750
<i>Dont demandes de plus d'un an</i>	27982
Attributions de logement	13599
<i>Évolution des attributions 2015-2016</i>	-9,20%
<i>Ratio attributions / demande</i>	21,00%
Objectifs de l'accord collectif (ACDA) sur les sorties d'hébergement vers le logement social	500 <sup>2</sup>
Poids de l'ACDA parmi les attributions de logement social	3,67%
Poids de l'ACDA parmi la population hébergée <sup>3</sup> .	17,00%

Source : AFCR et ABC HLM

## Quelles solutions ?

L'optimisation des dépenses et le recours au logement social sont essentiels, mais ne suffiront pas à juguler la crise de l'hébergement d'urgence. La demande étant largement générée par des décisions politiques et administratives, **les principaux leviers résident probablement dans une réduction à la source du nombre de personnes n'ayant pas d'autre option que l'hébergement d'urgence.** Le Préfet interministériel à l'hébergement et au logement, Alain Régnier <http://www.depechestsiganes.fr/dihal-depart-annonce-du-prefet-regnier-en-total-decalage-avec-valls/>, plaidait pour une régularisation collective des personnes en difficulté de séjour qui pour des raisons de santé, de guerre enlisée dans les pays d'origine, etc. ne seront jamais éloignées du territoire.

Un volet habitat des politiques de santé mentale pourrait aussi être dégagé, à partir des

économies liées à la fermeture des lits en hôpital psychiatriques.

L'accès au RSA pour les jeunes sans-abri leur permettrait d'accéder à des solutions d'habitat dédiés aux jeunes, au-delà de l'urgence.

Ces orientations contribueraient à résoudre rapidement la crise de l'hébergement d'urgence. Mais il serait peut-être également utile de confronter nos logiques d'action à celles de pays voisins confrontés aux mêmes difficultés...

**A suivre : La crise de l'hébergement d'urgence à Lyon 2/2 :  
Comment se débrouillent nos voisins européens ?**