



HAL
open science

Le droit au logement opposable et l'hébergement social : analyse sociojuridique d'une loi réactionnelle

Stéphane Rullac

► To cite this version:

Stéphane Rullac. Le droit au logement opposable et l'hébergement social : analyse sociojuridique d'une loi réactionnelle. *Droit Social*, 2010, 7-8, pp.806-8014. hal-03208515

HAL Id: hal-03208515

<https://hal.science/hal-03208515>

Submitted on 26 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Droit social 2010 p.806

Le droit au logement opposable et l'hébergement social : analyse sociojuridique d'une loi réactionnelle

Stéphane Rullac, Stéphane RULLAC est éducateur spécialisé, docteur en Anthropologie et il coordonne le CERA (Centre d'Études et de Recherches Appliquées) pour BUC Ressources (École régionale du travail social des Yvelines). Il a été nommé expert dans le cadre de la conférence de consensus concernant les sans-abri en 2007 et membre de la commission consultative des solidarités de la mairie de Paris.

Introduction

Le droit au logement opposable (DALO) a été voté le 7 mars 2007. Malgré son intitulé entièrement formulé autour du logement, cette loi intègre un important volet consacré à l'hébergement social. Ces dispositions instaurent un véritable droit opposable à l'hébergement, mais aussi un droit à la continuité de la prise en charge, en opposition avec la logique de l'urgence sociale. Dès lors, les centres d'hébergement d'urgence sont tenus d'accueillir le public jour et nuit, toute l'année et sans limitation temporelle. Le DALO, qui n'affiche que ses ambitions attachées au logement, dans son intitulé mais aussi dans ses proclamations à l'intérieur du texte, a pourtant aussi révolutionné le secteur de l'hébergement social (urgence, stabilisation, insertion). Récemment, l'article 4 du DALO, instituant le principe de continuité, a été abrogé et transféré dans le Code de l'action sociale et des familles, par l'article 73 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ce nouveau texte reprend l'intégralité du principe de continuité et crée aussi un droit de prise en charge inconditionnelle. Ces mesures sont assez mal connues, peu étudiées et commentées pour elles-mêmes. Il convient alors de mesurer les enjeux de ces trois nouveaux droits de l'hébergement, dans leurs contenus, leurs portées, leurs articulations et leurs limites : droit opposable, principe de continuité et prise en charge inconditionnelle. Notre démarche consiste à replacer le DALO et ses textes associés, dans leur contexte de création sociohistorique, déterminé en grande partie par le conflit initié par l'association des Enfants de Don Quichotte durant l'hiver 2006-2007, puis de mesurer les enjeux concernant la mise en oeuvre du droit appliqué à l'hébergement social. Il s'agit d'une réflexion sociojuridique qui ambitionne d'abord de relater le factuel, en ce qui concerne le contexte d'adoption et le contour des dispositions liées à l'hébergement social, mais aussi de discerner modestement les enjeux sociétaux qui pèsent sur les réponses apportées aux Sans Domicile Fixe (SDF), à travers ce traitement juridique. Cette réflexion questionne un processus juridique lié à une loi réactionnelle. À ce titre, cette période de deux années constitue une parenthèse législative parce qu'elle dessine une boucle autour de l'urgence sociale, d'abord rejetée puis finalement renforcée dans sa légitimité à protéger les SDF.

I. - Du principe du droit à l'habitat à celui de l'inconditionnelle prise en charge : chronologie d'une mobilisation

Le temps législatif de l'adoption du principe de droit au logement (1982-1990)

Trois lois distinctes permettent d'aboutir en France à la création d'un droit effectif au logement, en affirmant chronologiquement un droit à l'habitat, au logement, puis à sa mise en oeuvre :

- la loi n° 82-526, dite Quilliot, du 12 juin 1982 : « *Le droit à l'habitat est fondamental* ». En instaurant le droit à l'habitat, ce texte affirme que le rapport locatif relève, comme la propriété, d'un droit ;

- la loi n° 89-462, dite Mermaz, du 6 juillet 1989 : « *Le droit au logement est un droit fondamental* ». En dépassant

l'affirmation d'un droit à l'habitat, ce texte affirme pour la première fois celle d'un droit au logement ;

- la loi n° 90-449, dite Besson, du 31 mai 1990, consacre le principe du droit au logement dans son article premier et vise sa mise en oeuvre :

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir ».

Le temps de l'expertise publique (1995-2003)

Trois rapports publics prennent le relais du législateur pour demander la mise en oeuvre effective du droit opposable au logement. Leurs demandes s'appuient d'abord sur une exigence de résultat, de réussite, puis de son opposabilité :

• « Droit au logement : du devoir de solidarité à l'obligation de résultat », 3^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 1995 :

« malgré la nécessité d'une période d'apprentissage et de montée en régime des procédures mises en place à partir de 1990, la mise en oeuvre du droit au logement ne pouvait reposer sur la seule bonne volonté des partenaires locaux », (p. 70) ;

• « Vers un droit au logement opposable », 8^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, octobre 2002 :

« Il n'est pas acceptable que le droit au logement soit mis en échec », (p. 3) ;

• « Droit au logement : construire la responsabilité. Rendre opposable le droit au logement pour garantir sa mise en oeuvre. Intégrer les besoins des personnes handicapées dans les politiques de l'habitat », 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, novembre 2003 :

« Cette analyse nous a conduit à proposer d'aller vers un "droit au logement opposable" qui donnerait à la collectivité, non plus une simple obligation de moyens, mais une obligation de résultat comme il en existe depuis longtemps en matière d'accès aux soins ou à l'éducation », (p. 5).

Le temps médiatico-politique (2006-2007)

À l'occasion d'un discours à Périgueux, le 12 octobre 2006, Nicolas Sarkozy en pleine campagne électorale, promet la création d'un DALO :

« Je propose que le droit à l'hébergement devienne opposable devant les tribunaux et que les collectivités publiques concernées disposent de deux ans pour créer les places nécessaires pour accueillir ceux qui n'ont même pas un toit pour s'abriter (...) Je propose qu'au bout de cinq à dix ans le droit au logement devienne opposable de façon à créer une forte incitation à construire des logements manquants là où ils sont nécessaires pour que tous les Français puissent trouver un toit ».

Près d'un mois plus tard, le 16 novembre 2006, Augustin Legrand, Pascal Oumakhlouf et Ronan Dénécé créent l'association « Les enfants de Don Quichotte ». Présidée par Jean-Baptiste Legrand, elle vise à « soutenir et défendre

toute opération tendant à prévenir ou lutter contre les faits de nature à affecter et compromettre le bien-être social et humain ». Plus concrètement, dans la nuit du 15 au 16 décembre 2006, ses militants installent quelque 200 tentes sur les berges du canal Saint-Martin à Paris. Par cette action, ils visent à dénoncer les conditions d'hébergement des SDF (1), dans le cadre de l'urgence sociale, et plaident pour la mise en place d'un DALO. Le soutien médiatique en pleine période hivernale, la présence sur place de centaines de SDF, de militants et de personnalités, permettent de créer un rapport de force durable avec le pouvoir politique et administratif. Le résultat de ce conflit a été de négocier une réforme en profondeur de l'hébergement social des SDF et la création effective du DALO.

Le 18 décembre 2006 à Charleville Mézières, Nicolas Sarkozy reprend à nouveau à son compte le thème du droit à l'hébergement :

« Je veux, si je suis élu président de la République, que d'ici à deux ans, plus personne ne soit obligée de dormir sur le trottoir et d'y mourir de froid. Parce que le droit à l'hébergement, je vais vous le dire, c'est une obligation humaine. Mes chers amis, comprenez-le bien : si on n'est plus choqué quand quelqu'un n'a pas de toit lorsqu'il fait froid et qu'il est obligé, de dormir dehors, c'est tout l'équilibre de la société où vous voulez que vos enfants vivent en paix, qui s'en trouvera remis en cause ».

Afin de formaliser ses revendications, l'association Les Enfants de Don Quichotte rédige et signe la « Charte du canal Saint Martin », le 25 décembre 2006 (2). Ce texte reprend notamment et pose la question du futur « Principe de continuité de la prise en charge dans l'hébergement social », comme en témoignent les deux premiers articles :

« Article 1 : ouvrir les structures d'hébergement 24h/24h, 365 jours par an, et humaniser les conditions d'accueil. (...) Article 2 : fini le renvoi à la rue ! Tout accueil en hébergement doit mener à une solution stable ».

Le 27 décembre 2006, la ministre déléguée à la Cohésion sociale Catherine Vautrin annonce sur France 2 de nouvelles mesures pour l'hébergement des SDF :

« Après l'entretien que j'ai eu avec le président de la République, en accord avec le Premier ministre (Dominique de Villepin) et Jean-Louis Borloo (ministre de l'Emploi et de la Cohésion sociale), nous avons travaillé sur trois axes. (...) Le premier, c'est l'ouverture des centres d'accueil d'urgence. (...) Nous allons de façon immédiate ouvrir ces centres de 17h le soir à 9h00 le matin, et 24h sur 24 pendant les week-ends ».

De plus, dans un communiqué à l'AFP, elle indique que le nombre de ces places « va être multiplié par quatre d'ici le 31 mars 2007 », que « 4000 places de stabilisation (3) seront ainsi disponibles à la fin de l'hiver sur toute la France » et que le Gouvernement se fixe « pour objectif de transformer 80 % des places d'hébergement dites classiques (13000 au total) en places de stabilisation d'ici la fin de l'année 2007 ». Enfin, M^{me} Vautrin annonce une augmentation de la capacité d'accueil des maisons relais et des pensions de famille :

« Il y a 3000 places aujourd'hui, il y en aura 12000 fin 2007 ».

Le 31 décembre 2006, lors de ses vœux, le président Jacques Chirac s'engage en faveur d'un véritable droit au logement opposable :

« En donnant toute sa place au dialogue social, des réformes importantes sont devant nous : (...) pour mettre en place un véritable droit au logement opposable, c'est-à-dire faire du droit au logement une réalité. Et je demande au Gouvernement d'avancer sur ce point dans les toutes prochaines semaines ».

Début janvier 2007, les quais de Jemmapes et de Valmy voient les foules grossir de plusieurs centaines de SDF et

quelques dizaines de volontaires partageant pour certains les nuits dans les tentes. À partir du 2 janvier, d'autres campements se forment en France comme à Nantes, Lille, Grenoble, Toulouse et Bordeaux. Créé le 6 janvier 2007, le campement de Strasbourg devient le deuxième de France avec 70 tentes, après celui du canal Saint Martin.

Le temps législatif de l'adoption (à partir de 2007)

Le 3 janvier 2007, Dominique de Villepin, Premier ministre, annonce qu'un projet de loi instaurant le DALO serait présenté en Conseil des ministres le 17 janvier. Le 8 janvier 2007, le Gouvernement (ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement - Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin) publie un relevé de décisions, créant un « plan d'action renforcé » (4) en direction des sans-abri » (PARSA). Il précise également que le DALO est inscrit à l'ordre du jour du Sénat le 25 janvier 2007, et de l'Assemblée nationale le 21 février 2007. Parmi la série de mesures, le principe de continuité de la prise en charge est affirmé officiellement pour la première fois :

« Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale CHRS, un Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA), un logirelais, une maison relais ou un hébergement de stabilisation ».

En dehors de ce principe, le PARSA transforme les places d'hébergement d'urgence en places de CHRS et en places d'hébergement de stabilisation (5). Le PARSA s'inscrivant dans les revendications de la « Charte du canal Saint Martin », les Enfants de Don Quichotte annoncent dans la foulée la levée du camp parisien du canal Saint-Martin. Il faut pourtant attendre le 6 avril 2007 pour que cette décision soit mise en oeuvre. Les critiques visant l'effectivité de l'application du principe de continuité de la prise en charge et de la mise en hébergement des « campeurs », expliquent principalement que ce premier campement hautement symbolique ait été maintenu comme un élément de pression dans l'après PARSA et DALO.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le DALO et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, est publiée au *Journal officiel* le 6 mars 2007. Son décret d'application n° 2007-1677 entre en vigueur le 28 novembre. Le 19 mars 2007, la circulaire relative à la mise en oeuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri dans l'hébergement social est publiée (DGAS/ 1A/LCE/ 2007/90). Le 17 janvier 2007, Jean-Jacques Trégoat, alors directeur général de l'Action sociale, adresse aux DRASS et aux DASS un document qui cadre les enjeux budgétaires liés au PARSA. Il est alors clairement rappelé les deux priorités qui sont les conséquences directes du principe de continuité :

« Sur deux points cependant, le phasage doit être impérativement respecté : l'extension des horaires de fonctionnement des centres d'hébergement d'urgence, qui doit être effective dès à présent, et les transformations de places d'urgence en places d'hébergement de stabilisation, dont 3000 places doivent être réalisées d'ici avril prochain ».

Le transfert du principe de continuité dans le Code de l'action sociale et des familles et l'affirmation de l'inconditionnalité de la prise en charge à la seule échelle de l'urgence sociale (2009)

Deux années après sa création, l'article 4 du DALO qui définit le principe de continuité est abrogé par l'article 73 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

« I. - Art. L. 345-2-2. - Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

« Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.

« Art. L. 345-2-3. - Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et 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 ».

II. - L'article 4 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale est abrogé ».

Ce texte reprend intégralement l'ancien article 4 du DALO. Il affirme aussi un nouveau droit à la prise en charge inconditionnelle, également à l'échelle des seuls centres d'hébergement d'urgence. La définition des personnes concernées par ce nouveau droit est suffisamment large (*« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence »*) pour caractériser une sorte de droit de prise en charge inconditionnelle. Il est à noter que cette modification législative n'a suscité aucun commentaire dans les milieux concernés (professionnel, expertise et recherche) et encore moins dans le grand public. Cette absence de réaction interroge par rapport à la mobilisation très importante dont la création du DALO a bénéficié. Il est étonnant que le fait de toucher à cette loi symbolique, en supprimant l'un de ses composants symboliques pour le transférer dans un autre texte, mais aussi la création d'un nouveau droit, soit passé inaperçu (6). Comme nous le verrons, ces évolutions remettent l'urgence sociale au coeur de l'hébergement social, en tant que secteur le plus protecteur de l'hébergement social, deux années après sa remise en cause par la mobilisation de l'association des Enfants de Don Quichotte.

Les enjeux d'une loi réactionnelle

Le contexte d'adoption du DALO se caractérise essentiellement par la concomitance de facteurs contextuels qui ont été synthétisés par la mobilisation et les revendications de l'association des Enfants de Don Quichotte. Résumons-les :

- une période hivernale toujours propice à une mobilisation médiatique et de l'opinion publique,
- un enjeu politique initié par le candidat Sarkozy, reprise par Jacques Chirac et le Gouvernement,
- une mobilisation militante (les enfants de Don Quichotte),
- une mobilisation médiatique (journaux, télévisions, radios, etc.),
- des personnalités politiques et médiatiques,
- une mobilisation d'anonymes relayée par les médias,
- une mobilisation de SDF relayée par les médias,

- une critique généralisée de l'urgence sociale qui bénéficiait déjà d'une remise en question de la part des spécialistes, sans toutefois être portée par le secteur professionnel chargé de l'appliquer. Les vertus caritatives sont alors présentées comme davantage susceptibles de rechercher la justice sociale que le travail social professionnel,

- une critique de l'apathie des professionnels du travail social, présentés comme incapables de réformer leurs propres outils de travail et accusés ouvertement de gérer à leur profit des dispositifs pourtant inefficaces (7).

Cette mobilisation collective de circonstance s'affirme comme une logique réactionnelle structurée autour de trois dimensions concomitantes : communicationnelle (médiatisation), symbolique (politisation) et saisonnière (compassion hivernale). Comme toute réaction, la pérennité de l'effet produit peut être soumise à caution. De fait, la suppression de l'article 4 du DALO, dans l'indifférence générale, indique une absence de vigilance collective relative à une sorte de droit de suite vis-à-vis d'une mobilisation citoyenne, qui a pourtant suscité une attention générale pendant de nombreux mois, entre 2005 et 2006. Dans la même logique, ce contexte interroge la volonté collective à appliquer les droits affirmés en mars 2007. La question fondamentale est de déterminer dans quelle mesure une loi réactionnelle soumise à une volonté collective éphémère, peut produire un texte législatif de qualité dont les mesures seraient pérennes. Autrement dit, la disparition de l'attention médiatico-politique qui a vu naître le DALO, dispensera-t-elle la collectivité de sa mise en oeuvre concrète ?

II. - Les droits à l'hébergement dans le dallo

Logement et hébergement : une différenciation à repenser

Le principe de continuité de la prise en charge dans l'hébergement a donc été d'abord affirmé dans une loi consacrée au logement. Ce faisant, le texte du 7 mars 2007, instaurant le DALO, mélange deux registres qui sont pourtant juridiquement distincts, comme le rappelle la Cour des comptes (8) :

« Dans l'hébergement, l'occupant n'a pas de titre d'occupation. Une participation aux frais d'hébergement peut lui être demandée, fixée en fonction des ressources mais les aides personnelles au logement sont rarement mobilisées ; il n'a pas droit non plus au maintien dans les lieux. Dans le logement en revanche, les occupants ont un titre d'occupation (bail, contrat de résidence) avec une garantie de maintien dans les lieux ; ils paient un loyer ou une redevance et bénéficient des aides personnelles au logement. Les limites juridiques entre hébergement et logement ne coïncident pas avec les frontières des dispositifs : en dépit de leur dénomination de « centres d'hébergement », certains CHRS offrent des logements aux bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils accueillent ; à l'inverse des structures qui disposent de l'habilitation à l'aide sociale à l'hébergement n'offrent ni logement ni hébergement, tels certains accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, ou services téléphoniques départementaux du "115". Enfin, l'hébergement n'est pas limité à des structures bénéficiant de financements publics tels que les CHRS : les personnes hébergées peuvent l'être par la famille, des amis ou des tiers sans qu'il s'agisse d'un choix ».

Selon la Cour des comptes, le logement se distingue de l'hébergement par un titre d'occupation qui octroie un droit de maintien dans les lieux et un statut d'occupant qui octroie des garanties sociales. Le logement met ainsi en oeuvre un droit de séjour juridiquement garanti. Coïncidence du calendrier (?), cette définition date du 6 mars, soit la veille de l'adoption du DALO. En adoptant le principe dit de continuité de la prise en charge, l'article 4 de la loi instaurant le DALO change la donne :

« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir 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 ».

Depuis le DALO, l'hébergement, à visée sociale, garantit également un droit d'occupation des lieux. Néanmoins, ce droit n'est pas garanti par un titre d'occupation ou par un principe législatif attaché au type de service. Il est également soumis à une proposition pérenne d'hébergement ou de logement. D'une certaine manière l'hébergement garantit un droit d'occupation plus extensif que le logement, dont la durée d'occupation est toujours limitée par le bail ou un titre d'occupation assimilé. En ce sens, le DALO a créé une rupture entre la distinction juridique de l'hébergement et du logement, au profit du premier qui garantit un droit d'occupation indéterminé, même si ce dernier n'est toujours pas assorti d'un statut officiel d'occupation. Depuis la modification du principe de continuité, en 2009, seul l'hébergement d'urgence est concerné par cette modification. Il apparaît néanmoins nécessaire de redéfinir les notions de logement et d'hébergement, et notamment ce qui les distingue, à la lumière des modifications apportées par le DALO.

C'est dans cette perspective que la FNARS (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale) propose de « *Repenser les concepts de logement et d'hébergement* »  (9) :

« Ces termes circulent aujourd'hui avec des définitions mêlées, imprécises, alors qu'ils recèlent des implications fondamentales en termes d'autonomie et de dignité des personnes. (...) Quel est le rôle de l'hébergement, quels services apporte-t-il qui ne peuvent être assurés dans un logement ? Quelles sont les implications liées à un statut d'hébergé ou de locataire ? Quelle est la réponse la plus appropriée à chaque situation, comment s'articule-t-elle avec l'accompagnement social ? (...) Il paraît indispensable de s'emparer de ces questions avant de choisir de s'orienter vers des logiques de "logement d'abord" qui, certes, semblent efficaces ailleurs en Europe, mais dans des acceptions du logement et de l'hébergement sans doute propres à chaque pays, et qui nécessitent d'être éclairées dans leurs composantes historiques, sociologiques et culturelles ».

Il apparaît effectivement important de réfléchir au statut social de l'hébergement qui s'impose pour certains, les plus fragiles, comme une finalité et un horizon indépassable. En ce sens, l'hébergement ne peut plus être perçu comme une solution à défaut par rapport au logement, qui demeurerait la norme pour tous. Il convient alors, dans la logique initiée par le principe de continuité, de penser aussi l'hébergement comme un mode d'habitation pérenne. À charge au travail social de faire vivre cette nouvelle norme juridique.

L'opposabilité de l'hébergement : un droit effectif mais pas affirmé

L'article 7 alinéa III du DALO intègre l'hébergement à vocation sociale dans les compétences relevant de la commission de médiation :

« La commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande. La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un tel accueil ».

« Dans un délai fixé par décret, le représentant de l'État dans le département propose une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale aux personnes désignées par la commission de médiation ».

« Les personnes auxquelles une proposition d'hébergement a été adressée reçoivent du représentant de l'État dans le département une information écrite relative aux dispositifs et structures d'accompagnement social présents dans le département ».

L'article 9 alinéas II et III du DALO intègre le défaut de proposition d'hébergement social dans la même opposabilité qui s'applique au logement :

« Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être accueilli dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et qui n'a pas été accueilli, dans un délai fixé par décret, dans l'une de ces structures peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale » (...).

« Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement ».

« Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et que n'a pas été proposée au demandeur une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, ordonne l'accueil dans l'une de ces structures et peut assortir son injonction d'une astreinte. Le produit de l'astreinte est versé aux fonds institués en application du dernier alinéa de l'article L. 302-7 dans la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur ».

« III. - Lorsque la juridiction administrative est saisie d'un recours dans les conditions prévues au I, elle peut ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale ».

Selon ces articles, l'hébergement bénéficie comme le logement d'une opposabilité. En effet, les bras armés de ce droit, le versant amiable de la commission de médiation et le versant contentieux de la juridiction administrative, sont habilités à recevoir des demandes concernant des demandes d'hébergement social, d'ordonner des accueils dans ces mêmes dispositifs et de punir l'État d'astreintes. Le texte définit aussi les temps de réponses propres à chaque instance : six semaines pour la commission de médiation et deux mois pour le tribunal administratif. En revanche, les personnes habilitées à solliciter prioritairement la commission ne sont pas clairement définies, si ce n'est en tant que personnes

« devant être accueillies dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale » (article 9).

Les conditions de mise en oeuvre de ce droit sont même supérieures dans la mesure où l'absence de délai pour saisir la commission place le demandeur d'hébergement comme prioritaire. En revanche, une demande concernant le logement nécessite une attente fixée par arrêté préfectoral dans chaque département. En ce sens, le DALO instaure le droit à l'hébergement comme prioritaire. Enfin, ce dernier, malgré son existence, n'est pas clairement affirmé, contrairement à celui du logement :

« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir » (article 1).

Le droit opposable à l'hébergement est donc un droit non affirmé, alors que ses modalités de mise en oeuvre

l'organisent comme prioritaire par rapport au volet logement. À ce titre, l'intitulé de la loi est édifiant : il aurait dû s'agir du Droit au logement et à l'hébergement opposable (DALHO).

Le DALO a donc créé deux droits distincts relatifs à l'hébergement. Le premier, le droit à l'hébergement, est opposable mais il n'est pas clairement affirmé dans le texte de loi. Alors que ce dernier, dans ses modalités de mise en oeuvre, est prioritaire par rapport au logement, notamment du fait de l'absence de délai de saisine de la commission de médiation. Le second, le principe de continuité de la prise en charge, n'est pas opposable mais clairement affirmé dans le texte de loi. Ainsi, le droit le plus protecteur, et donc le plus symbolique en terme de protection des plus faibles, n'est pas le plus proclamé. Cette discrétion est étonnante et questionne la construction d'un texte qui passe sous silence l'effectivité d'un droit pourtant tout à fait à l'honneur de notre société. De fait, le principe de continuité est beaucoup plus évoqué dans le monde professionnel du travail social que le droit opposable à l'hébergement ⁽¹⁰⁾. Comment expliquer cet état de fait ?

Évoquons quelques hypothèses.

- Le soutien à l'hébergement social est perçu comme un risque qui pèse sur la volonté politique de développer le parc de logements à la hauteur des besoins. Ainsi, le développement de l'offre d'hébergement social est considéré comme un potentiel frein à celui du logement. Dans la même idée, le droit opposable à l'hébergement peut être considéré comme un substitut à moindre coût à celui du logement, comme le formule clairement le premier rapport du comité de suivi du DALO ⁽¹¹⁾ :

« Il convient cependant de s'assurer de l'adaptation effective, qualitative et quantitative, de l'offre d'hébergement aux besoins sur l'ensemble du territoire et de veiller à ce que l'hébergement soit bien utilisé comme un relais vers le droit au logement, et non comme un substitut ».

- L'hébergement social est l'offre destinée aux SDF qui demeurent soupçonnés d'oisiveté. Proclamer trop clairement un droit opposable à l'hébergement est perçu comme un risque d'encourager ce qui est encore considéré comme une déviance sociale, au titre d'une absence de mérite individuel.

- Cette « imperfection » technique est un signe de résistance politique à aider un mode de vie qui doit être découragé pour rester repoussant. Il apparaît que le débat parlementaire se soit heurté à des positions divergentes sur cette question, comme en témoigne le site internet des élus locaux le 30 janvier 2007 ⁽¹²⁾ :

« Dominique Braye, rapporteur pour la commission des affaires économiques, et Pierre Jarlier, rapporteur pour la commission des lois, tous deux UMP, souhaitent que le "droit à l'hébergement" soit clairement distingué du "droit au logement" et soit prioritaire. Le premier propose que le droit à l'hébergement opposable entre en vigueur au 1^{er} décembre 2008, le droit au logement opposable le 1^{er} janvier 2012 pour les cinq catégories de demandeurs les plus prioritaires, et renvoie au 1^{er} janvier 2014 le cas des autres demandeurs ».

Il est donc évident que la non-proclamation du droit opposable à l'hébergement dans le texte du DALO est un choix politique assumé, dans la mesure où cette question a été débattue lors des débats parlementaires.

Si l'existence d'un droit opposable à l'hébergement est peu connue, ce dispositif risque d'être peu utilisé par ceux qui en ont besoin. C'est peut-être l'une des explications de la faiblesse des recours concernant l'hébergement faits aux commissions de médiation ⁽¹³⁾ : 114 480 dossiers déposés en France dont 105 323 demandes de logements et 9 257 demandes d'hébergement, soit 8 % du total des demandes du DALO. Si les instances de recours sont clairement identifiées pour l'opposabilité, quelles sont-elles pour le principe de continuité ? Vers qui peut se tourner un usager qui se voit stipuler une fin de prise en charge sans solution pérenne ? La faiblesse des recours vers les commissions de

médiation, pour des demandes d'hébergement, montre à quel point ce public peine à faire valoir ses droits, même lorsqu'il existe des procédures *ad hoc*. Alors, comment pourraient-ils se saisir des dispositifs non spécialisés, peu fléchés et pas explicités ? Autre question : si le versant logement du DALO est réservé aux personnes en situation régulière (article 1), qu'en est-il pour l'hébergement ? D'après le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ⁽¹⁴⁾, « À la différence du droit au logement, il ne saurait s'accompagner de conditions de séjour ». En revanche, nul argument juridique justificatif n'est avancé. Les délais des réponses des dispositifs à l'amiable (six semaines) ou contentieux (deux mois), condamnent une large frange de SDF à ne pas être hébergés.

Le retour en légitimité de l'urgence sociale

La circulaire DGAS/1A/LCE n° 2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en oeuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri, précisait les implications de l'article 4 du DALO :

« 1. Que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'hébergement d'urgence, qu'il s'agisse de places dédiées dans des centres conventionnés ou de places dédiées dans des CHRS. Seule la proposition d'orienter vers une structure pérenne commandera désormais la durée de séjour en hébergement d'urgence.

2. Qu'un entretien d'évaluation/orientation soit organisé systématiquement avec la personne concernée. (...) Il doit permettre l'orientation vers une solution d'hébergement stable, une structure de soins ou un logement, adaptée à sa situation. Tant que cette orientation n'a pas eu lieu, la personne concernée doit pouvoir rester hébergée dans le même centre d'accueil, dans le même lit (...). Mise en oeuvre et suivi : (...) - lorsqu'il est fixé des règles de durée de séjour, variables selon les structures, les conditions dans lesquelles une personne peut renouveler son séjour à l'issue d'une admission pour une période déterminée devront être réexaminées en fonction du principe de continuité. À défaut de proposition d'orientation dans les conditions indiquées par la loi, le renouvellement de la prise en charge doit être la règle. (...). Le principe de continuité implique très clairement un droit de la personne à être maintenue en hébergement d'urgence, à défaut de proposition ou jusqu'à une orientation proposée dans les conditions indiquées ci-dessus, à l'issue d'une période d'admission à durée déterminée. Il suffit pour cela que la personne en exprime le souhait dans le cadre d'un entretien qui doit lui être proposé et que son comportement ne soit pas dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel. (...) Dans le même esprit est à proscrire la règle consistant à fixer une durée maximale de séjour sur une période donnée (exemple : suite à un hébergement accordé pour une période maximale de quinze jours, un nouvel hébergement ne peut être accordé qu'à l'issue d'une période de deux mois). Un tel mode d'hébergement par séquence contredirait le principe de continuité ».

Selon ce texte, toutes les modalités d'hébergement social (urgence, stabilisation et insertion) sont susceptibles d'appliquer le principe de la continuité de la prise en charge. Cependant, seules les « places dédiées » des centres conventionnés (stabilisation) et les CHRS sont soumis au principe de continuité. Qu'est-ce à dire ? Il s'agit d'une différenciation entre le statut des établissements et leurs fonctions. Par exemple, un CHRS peut dédier quelques places à l'hébergement d'urgence, tout comme un centre de stabilisation. Prise à la lettre, cette circulaire peut imposer le principe de continuité à un CHRS qui dispose de places dédiées à l'urgence. Est-ce à dire que ce CHRS est soumis au principe de continuité ? C'est ce que bon nombre de structures ont pensé. En effet, mes interventions dans le cadre de divers CHRS montrent que ces centres ont interprété ce texte comme une obligation à appliquer le principe de continuité ⁽¹⁵⁾. Dans les faits, à ma connaissance, ce principe est donc aujourd'hui appliqué et intégré comme une obligation qui pèse sur tous les types d'hébergement social, y compris la stabilisation et les CHRS.

En quoi consiste l'esprit du principe de continuité, selon la circulaire DGAS/1A/LCE n° 2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en oeuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri ?

- Une prise en charge continue à durée indéterminée (les contrats de séjours doivent ainsi être tacitement renouvelés en dehors des cas prévus par la loi).
- La fin de la prise en charge dépend de la volonté de partir de l'usager, d'un renvoi suite à des comportements relevant de sanctions institutionnelles, d'une solution d'habitation (hébergement ou logement) relevant d'une stabilité spatio-temporelle et d'une adaptation à la problématique médico-sociale de l'usager.
- L'esprit du texte correspond donc à imposer une orientation qui propose un gain en termes de qualité de prise en charge sociale.

L'article 73 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, abroge le principe de continuité du DALO et le transfert dans le Code de l'action sociale et des familles (art L. 345-2-2 et 345-2-3). Ce transfert rend-il caduc le contenu de la circulaire de 2007 relative à l'application du principe de continuité, qui accompagnait l'article 4 du DALO ? Ceci est fort probable tant son contenu est lié au DALO. La question est d'importance, car, si tel est le cas, les « places dédiées » à l'urgence dans les centres de stabilisation et les CHRS ne seraient plus soumises au principe de continuité. Il s'agirait alors d'un affaiblissement du droit des SDF, qui serait relatif à une application restreinte aux seuls statuts des centres (centres d'hébergement d'urgence) et non plus à leurs fonctions (stabilisation ou CHRS pouvant proposer des places d'urgence). Quoi qu'il en soit, si l'on accepte que l'ambiguïté de la circulaire, qui nommait par exemple les CHRS, a poussé ces derniers à penser qu'ils étaient soumis au principe de continuité, la nouvelle donne risque de les inviter à ne plus le faire. De plus, c'est ce texte qui donne l'esprit de ce principe que les quelques lignes de l'article de loi ne suffisent à expliciter suffisamment ; s'il n'est plus d'actualité, juridiquement parlant, le principe de continuité perd son âme.

Si l'hébergement d'urgence est défini comme un droit inconditionnel, ses modalités d'application sont à questionner. En effet, s'agit-il d'un droit qui s'impose à l'échelle de la société, qui doit organiser collectivement une offre correspondant aux demandes, ou d'une obligation qui s'impose aux centres, qui ne pourraient plus refuser une demande d'admission ? S'agit-il d'une obligation de moyens ou de résultats ? À titre d'exemple, le 115 peut-il encore refuser un hébergement ?

Dans ce contexte, le DALO a été recentré sur le volet logement, conformément à son intitulé et à l'affirmation de son objet. Cette opération peut être vue comme une démarche de mise en cohérence juridique. Le principe de continuité se trouve aujourd'hui plus logiquement intégré au Code de l'action sociale et des familles. Cette évolution peut redonner de la fluidité au secteur de l'hébergement et de la marge de manoeuvre aux professionnels en charge de leur fonctionnement (notamment des CHRS). En effet, l'interprétation de l'application du principe de continuité à tous les types d'hébergement social, version DALO, saturait les centres d'hébergement, dont la capacité d'admission dépendait des solutions pérennes trouvées. Le risque consistait à ne pas accepter les plus faibles à l'heure de l'obligation « de la sortie par le haut ». La difficulté, par exemple, résidait à parvenir à orienter de manière pérenne des personnes « sans-papiers » ou des personnes souffrant de pathologies lourdes. Alors, le public prioritaire, car plus fragile, risquait de se trouver « enfermé dehors » et de tomber pour de bon dans le sans-abrisme. De plus, les CHRS d'insertion se trouvent à nouveau maîtres de leur durée de prise en charge, dont la perte en 2007 représentait un bouleversement de leur logique professionnelle :

« En rompant avec la limitation temporelle des suivis sociaux, c'est la fonction du travail social que l'on modifie. Si l'on octroie de droit un hébergement, la fonction éducative n'a plus pour objectif la transmission des règles de socialisation mais la mise en oeuvre inconditionnelle d'un droit » 📖(16).

Ces évolutions sont susceptibles de réduire - juridiquement et de fait, en fonction de la jurisprudence appliquée par les centres d'hébergement eux-mêmes - le périmètre de l'application du principe de continuité, aux seuls centres qui disposent d'un statut institutionnel relevant de l'hébergement d'urgence. En termes de droit et de pratiques, il peut s'agir

d'une restriction qui offre moins de protection aux SDF. Dans le même temps, l'affirmation du principe de prise en charge inconditionnelle représente au contraire une avancée, même si elle n'est imposée qu'aux centres d'hébergement d'urgence. Enfin, l'application du principe de continuité, appliqué aux seuls hébergements d'urgence, questionne la vocation de ce secteur à assurer le service de protection maximum en droit, dans le cadre d'une exigence médico-sociale minimale (17) :

« Dans la réalité, l'hébergement d'urgence continue à faire office de voiture-balai pour ceux qui n'ont pas eu de place dans des centres de stabilisation. Du reste, le dispositif d'urgence est saturé : "30 % des demandes d'hébergement effectuées au 115 de Paris en 2006" ne sont pas satisfaites faute de places, indique le document » (18).

Ce double mouvement constitue un processus contradictoire bien difficile à saisir, parce qu'il réintègre l'urgence sociale au coeur de la logique protectrice des SDF, alors que c'est la critique de ce mode de prise en charge qui a engendré le mouvement donnant naissance au DALO. N'est-il pas contradictoire qu'une place d'hébergement d'urgence soit plus pérenne qu'une place en CHRS ?

Conclusion

Les SDF sont décidément des citoyens traités selon une logique réactionnelle. Le DALO et son évolution permettent d'en apporter une illustration supplémentaire (19). Comme le montre la mobilisation menée par les Enfants de Don Quichotte, l'événementiel constitue un élément déterminant dans leur prise en compte sociale. Par définition, ce genre de contexte favorise les intérêts éphémères : compassion saisonnière, revendications idéologiques, intérêts électoralistes et médiatiques. Un tel contexte est peu propice à garantir l'équilibre des mesures législatives, à leur sauvegarde et leur application effective ; même s'il faut reconnaître que c'est grâce à ce contexte que la loi en question a été créée. Cette caractéristique réactionnelle contribue à expliquer les éléments suivants : le droit opposable à l'hébergement, bien que tout à fait existant, n'est pas affirmé comme un objet du DALO, alors qu'il instaure des modalités de mise en oeuvre prioritaire par rapport au logement ; le DALO a été guidé, jusqu'en 2009, par le souci d'annoncer le moins-disant, en privilégiant la proclamation du principe de continuité qui ne dispose pourtant pas d'une opposabilité ; le principe de continuité à l'hébergement social risque d'être réduit juridiquement et pragmatiquement aux seules institutions relevant exclusivement d'un statut de l'urgence sociale ; l'affirmation du nouveau principe de prise en charge inconditionnelle s'accompagne d'une restriction d'application aux seuls hébergements d'urgence ; l'abrogation de l'article 4 du DALO et ses conséquences sont passées totalement inaperçues ; l'urgence sociale est remise au coeur de la sphère de protection des SDF deux années après sa critique radicale des Enfants de Don Quichotte ; les modifications du DALO sont totalement passées inaperçues seulement deux années après le débat national particulièrement virulent qui a permis sa création.

Ce processus juridique interroge le traitement social dont bénéficient l'hébergement social et les SDF, à travers ces dispositifs : un traitement par défaut, guidé par une communication valorisant le moins-disant et soumis à des évolutions permanentes, en dehors d'une attention collective de suivi relative aux applications effectives et de sauvegarde, dans une alternance de suret de sous-médiatisations, qui *in fine* entretient un compromis soumis aux aléas du compassionnel. Dans ce contexte, les bénéficiaires n'ont aucune garantie d'être mieux protégés.

Ces particularités favorisent certainement le fait que les outils du droit à l'hébergement social ne soient pas bien connus, ni étudiés, ni fréquemment utilisés par les potentiels bénéficiaires (8 % des demandes du DALO en 2008). À ce titre, les droits à l'hébergement du DALO ne sont toujours pas réellement mis en oeuvre (20) :

« Au moins 1200 personnes désignées prioritaires pour un hébergement n'ont pas été relogées dans le délai légal. Le Comité relève qu'au-delà des requérants DALO le dispositif n'est à ce jour pas en mesure d'assurer l'accueil de toutes les personnes en détresse et de respecter le principe de non-remise à la rue des personnes accueillies ».

Plus globalement, deux années après le DALO, le cadre juridique des droits à l'hébergement social n'est toujours pas stabilisé. De ce fait, il n'est pas bien compris par les professionnels en charge de l'appliquer. Est-ce pour cette raison que, chaque jour, des SDF continuent à se voir refuser un hébergement ? À titre d'exemple, la nuit du 2 novembre 2009 a donné lieu à 37 % de demandes d'hébergement non satisfaites, par le 115  (21) et, la même année, 358 personnes sont mortes dans les rues françaises  (22). Ces contradictions ne témoignent-elles pas plus globalement d'une résistance collective à traiter normalement les SDF et à les protéger comme les autres populations, plus « méritantes », relevant du droit opposable au logement ?

En dernier lieu, il est à noter que ce processus de réforme est parti d'une critique de l'urgence sociale, jusqu'à la menacer dans son existence pendant deux années, pour finalement l'installer à nouveau au centre du dispositif en qualité de sphère la plus protectrice en droit, alors que ses modalités de prise en charge reposent par définition sur le ponctuel.

Mots clés :

ACTION ET AIDE SOCIALES * Logement social * Droit au logement opposable * Hébergement social * Loi du 5 mars 2007

(1) Pour nous, les SDF composent le groupe hétérogène des usagers potentiels de l'hébergement et du logement social (Cf. Stéphane Rullac, « Le travail social face à la "question SDF". Vers un complexe punitivo-assistanciel inédit ? », dans « Travailler aux marges. Un cordon sanitaire pour la société ? », *Éducation permanente*, n° 179, juin 2009). Nous distinguons donc les SDF des sans-abri qui ne recourent pas à l'hébergement social, au logement social ou à l'hébergement chez un tiers. En revanche, ils sont susceptibles d'utiliser les autres services du travail social, comme les accueils de jour. Les SDF et les sans-abri peuvent se côtoyer dans l'espace public, mais seuls ces derniers l'investissent de manière pérenne. Les SDF sont susceptibles d'être hébergés, logés ou de vivre ponctuellement dans la rue, à défaut d'une solution d'assistance sociale d'habitation. En cela, dans une comparaison avec la typologie européenne (cf. European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, *Measurement of Home-lessness at European Union Level*, January 2007), les sans-abri correspondent aux « personnes logeant dehors » et les SDF représentent un agglomérat très large, associant dans une même catégorie cinq groupes : « Personnes en hébergement d'urgence », « Personnes occupant des hébergements pour sans domicile », « Personnes vivant en institutions », « Personnes occupant des logements non classiques suite à un manque de logements » et « Personnes sans-abri vivant à titre temporaire dans un logement classique avec de la famille et des amis ». Bien que très fréquemment utilisé en France, l'acronyme SDF limite ainsi la possibilité descriptive du fait de l'extrême largesse de ses contours. La distinction entre sans-abri et SDF n'engage que nous. En effet, le plus souvent, les six catégories européennes sont regroupées en France dans le seul groupe des SDF.

(2) La charte a été signée par de nombreuses personnalités politiques (Bertrand Delanoë, Olivier Besancenot, Christine Boutin, Marie-George Buffet, François Bayrou ou François Hollande), mais aussi d'associations du travail social (ATD-Quart-Monde, Fondation Abbé Pierre, Secours Catholique) et d'artistes.

(3) Les places de stabilisation sont des places ouvertes jour et nuit, pour une durée de prise en charge à moyen terme. Elles ont été définies dans le cadre du Référentiel Accueil Hébergement Insertion de mars 2005 :

« Les prestations de stabilisation sont complémentaires et/ou alternatives des prestations d'orientation et des prestations d'accompagnement à la vie autonome. Les prestations de stabilisation permettent à la personne de se

"poser", de reprendre des forces et de commencer à son rythme à faire émerger un projet même si ce projet n'est pas susceptible de mener à une complète autonomie ».

(4) Communément appelé aujourd'hui *Plan d'Action Renforcé en direction des personnes Sans Abri (PARSA)*.

(5) Le texte précise que

« 4500 nouvelles places seront créées sur l'année en CHRS dont 3000 qui ont déjà fait l'objet d'un accord au CROSS. 5000 places d'hébergement de stabilisation en plus des 1100 installées en Ile-de-France seront créées en 2007 dont 3000 effectivement d'ici avril et 2000 courant 2007 ».

(6) Une recherche dans les archives des ASH n'indique aucune référence directe relative à cette abrogation. Lorsque ce fait est relaté, il est le plus souvent présenté comme une « modification » et non une abrogation. La portée du changement est donc minimisée.

(7) De fait, le développement des dispositifs pour les SDF depuis les années 1999 a créé un nouveau secteur du travail qui représente un nombre conséquent d'emplois, de subventions et de dons. Selon le 15^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (*Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, 2009), il existait 94312 places d'hébergement en 2008 (64447 d'hébergement généraliste et 29865 places pour demandeurs d'asile). À cela, il faut ajouter les places relevant du logement (maisons relais) et des places hivernales (5321). Le seul dispositif des places d'hébergement généraliste a coûté 1025 millions d'euros en 2009. Aux dépenses d'hébergement et de logement, il faut ajouter celles de la « veille sociale » (les 115, les services d'accueil et d'orientation - SAO, les accueils de jour et les équipes mobiles des SAMU sociaux). Cela a représenté pour l'État, en 2008, une dépense de 65 millions d'euros, dont la moitié est consacrée au financement des accueils de jour. En 2005, les écoutants 115 représentaient 406 Équivalents Temps Plein (ETP), les SAO 353, les équipes mobiles 301 et les accueils de jour, 913 (selon « Enquête veille sociale », *Direction générale de l'Action sociale*, 2007).

(8) *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, Cour des comptes 2007.

(9) « Modernisation de la politique d'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées », *FNARS*, 2009, p. 2. Cette contribution participe à la réflexion lancée, à la demande du ministre du Logement, Christine Boutin, par le préfet Alain Régnier qui est chargé de lancer un chantier de modernisation.

(10) À ce titre une recherche dans les archives des ASH, indique qu'il existe 21 occurrences pour l'expression « principe de continuité » et seulement deux pour « droit opposable à l'hébergement ».

(11) « Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable », *Premier rapport annuel du comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable*, 1^{er} octobre 2007.

(12) <http://www.maire-info.com/article.asp?PARAM2=PLUS¶m=7905>

(13) *Rapport du comité de suivi DALO*, octobre 2008.

(14) « Dérouler les implications du droit au logement opposable », *13^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées*, mars 2008, p. 81.

(15) Parcours collectifs de professionnalisation en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), UNIFAF, 2009-2010. Cf. <http://www.unifaf.fr/page.jsp?currentNodeId=260¤tPubId=2701®ionId=86>

(16) Stéphane Rullac, « Droit au logement opposable : ne jouons pas aux apprentis sorciers », *ASH*, n° 2512 du 15/06/2007.

(17) D'après le référentiel AHI (Accueil Hébergement Insertion) qui définissait en mars 2005 l'ensemble des dispositifs proposés aux SDF. La DALO a remis en question l'adaptation de ce référentiel qui est en cours de redéfinition.

(18) D'après Stefania Parigi, directrice générale du Samu social, Tonino Sérafini, « SDF : l'article escamoté de la loi Dalo », *Libération*, 06/01/2009.

(19) Il existe une riche littérature scientifique qui dénonce le traitement idéologique dont sont victimes les SDF. Citons à titre d'exemple : Patrick Declerck, *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*, Plon, 2001 ; Patrick Declerck, *Le sang nouveau est arrivé : l'horreur SDF*, Gallimard, 2005 ; Julien Damon, *La question SDF : critique d'une action publique*, PUF, 2002 ; Patrick Gaboriau, Daniel Terrolle, *SDF : critique du prêt-à-penser*, Privat, 2007 ; Stéphane Rullac, *Le péril SDF : assister et punir*, L'Harmattan, 2008 ; Sylvie Quesemand Zucca, *Je vous salis ma rue : clinique de la désocialisation*, Stock, 2007.

(20) « L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre - 3^{ème} rapport annuel », *comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable*, octobre 2009, p. 6.

(21) *La lettre de l'observatoire national du 115*, n° 5, FNARS, novembre 2009.

(22) « Le collectif Les Morts de la rue demande une application immédiate du principe de continuité », *ASH*, n° 2642 du 15/01/2010.