

# Thesis/ Memoire

## **Rights at risk: inability of the poorest people to access their rights**

### Context of the Memoire:

<b>Year written:</b>	2003
<b>Author:</b>	Tammy MAYER
<b>Related internship:</b>	Budget intern for the Bureau for Social Emergencies at the Paris Social Services Administration (Direction d'Aide Sanitaire et Sociale (DASS) de la ville de Paris)
<b>Language used:</b>	French
<b>School:</b>	Goucher College year abroad in Paris, France through the Internships in Francophone Europe (IFE) program
<b>Course name:</b>	Guided Research Project (Internships in Francophone Europe)
<b>Grade:</b>	17/20 (equivalent to an A in the US system)

### Summary of the Work:

Policy analysis of the impact of public funding cuts on the private emergency housing system for homeless individuals and families in the city of Paris. Further analysis of the impact of a high influx of undocumented immigrants on the existing array of emergency housing services.

### **Documents included:**

1. Transcript from Internships in Francophone Europe
2. Memoire (original version in French)

**Droits en précarité :**  
**Le non accès des plus démunis à leurs droits**

**Tammy Mayer**

Directrice de mémoire : Sophie JOSPIN

Directrice de stage : Mme Marie-Paule GUILLOUX

**23 mai 2003**

## Remerciements

Marie-Paule Guilloux, merci pour votre conseil et aide pendant mon stage. Merci à toutes les personnes dans le secteur Solidarité Insertion à la DASS de Paris qui ont répondu à mes questions avec beaucoup de patience et qui m'ont accueilli avec beaucoup de gentillesse. Merci à Sophie pour son encouragement et son aide tout le long de ce grand projet. Merci à toute personne qui a lu ce document et qui a pu m'aider à la mise en œuvre de l'information.

# Sommaire

## Introduction

### I. L'organisation administrative en France et la DASS de Paris

1. *L'administration*
  - i. La décentralisation de la France en collectivités territoriales
  - ii. La représentation de l'Etat dans les départements et les régions
  - iii. Les instances décisionnelles
2. *L'exemple de deux ministères*
3. *La DASS de Paris*
4. *La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion*

### II. L'urgence sociale à Paris

1. *Les usagers du dispositif*
  - i. Le travail
  - ii. Les populations étrangères
2. *Le dispositif d'urgence social parisien : l'hébergement*
  - i. Les équipes mobiles (les maraudes)
  - ii. Les accueils de jour
  - iii. L'hébergement
  - iv. La prise en charge des personnes d'origine étrangère
  - v. Financement et partenariat du dispositif
  - vi. Les associations et la FNARS
3. *Conclusion*

### III. Les problématiques d'accès aux droits

1. *Le droit au logement*
  - i. La pénurie de logements
  - ii. L'habitat indigne
  - iii. L'impossibilité de trouver un site
  - iv. Le budget
  - v. La saturation du dispositif et le flux des personnes d'origine étrangère
2. *Problématiques spécifiques vis à vis des droits des personnes d'origine étrangère*
  - i. Immigration en France et la concentration d'étrangers à la capitale
  - ii. Le procès de demande d'asile
  - iii. Déboutés, clandestins
  - iv. Les expulsions
  - v. La prise en charge de ces populations
  - vi. Problèmes d'intégration
3. *Conclusion*

### IV. Les nouvelles actions politiques

1. *La politique de l'immigration*
  - i. Réforme du droit d'asile
  - ii. La lutte contre l'immigration clandestine et les expulsions
  - iii. Les contrats d'intégration
2. *La sécurité intérieure et la politique de la ville*
3. *Le revenu minimum d'activité*
4. *Le plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion.*

## Conclusion

## Introduction

Un système politique a toujours pour objectif de définir les lois du territoire pour organiser la vie des habitants pour que la société dispose de structures. Chaque pays dispose d'un système politique et il y a toujours des lois qui définissent la vie des citoyens. Dans le système politique français il y a un réseau complexe qui crée les lois et les met en œuvre. Ce réseau s'appelle l'administration et il est composé de plusieurs acteurs. Certains donnent l'initiative, d'autres votent les lois, s'assurent de leur mise en place et contrôlent leur application. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a créé une domaine pour l'Etat dans l'aide aux personnes en précarité. La loi constate qu'il y a certains droits fondamentaux pour « tous les êtres humains »<sup>1</sup> et qu'il faut aider les personnes en grande précarité à accéder à leurs droits. Quelques-uns de ces droits sont l'emploi, le logement, la protection de la santé. Les deux services déconcentrés du Ministère des Affaires Sanitaires et Sociales, les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) et les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), ont reçu de nouvelles instructions pour financer toutes les structures existantes qui donnaient accès à ces droits aux personnes en difficulté. Les premières aides pour ces personnes existent dans le dispositif d'urgence. Ce dispositif comprend : centres d'hébergement, accueils de jour, aide alimentaire et équipes mobiles (maraudes) qui cherchent des personnes à la rue pour les amener dans une de ces structures. L'objectif de ces travaux est de donner accès aux droits fondamentaux en sortant les personnes de l'urgence vers les centres de réinsertion pour qu'elles puissent éventuellement se réinsérer dans la société avec accès à tous les droits fondamentaux.

Le dispositif d'urgence sociale est composé de plusieurs structures qui fonctionnent pour ouvrir les droits des personnes en grande précarité. Les droits les plus importants sont le travail, la protection de la santé, la citoyenneté et plus particulièrement le logement. Sans logement le travail est rendu impossible et l'accès aux autres droits très difficile. Les travailleurs sociaux essaient de faire entrer les personnes sans domicile pérenne, mais il existe un manque de logements pour les personnes avec peu de ressources. Comme solution provisoire, la DASS de Paris finance les centres d'hébergement. Si le dispositif parisien a été très fortement développé, il y a quelques années, pour répondre à toute demande d'hébergement, le manque de logements pérennes est un obstacle qui empêche des gens de vivre sans le service d'aide et l'afflux perpétuel des populations étrangères le sature. Le dispositif d'urgence parisien ne peut plus répondre à l'ensemble des besoins. Les difficultés existantes dans le dispositif sont particulièrement fortes sur Paris, l'Etat français procède actuellement à plusieurs réformes qui touchent ces problématiques.

En France l'Etat doit prendre en charge toute personne qui se trouve à la rue. C'est un système politique qui idéalise les droits de l'homme, en élaborant des lois permettant à toute personne, sur le territoire français, d'accéder à ces droits fondamentaux. La situation de certaines personnes fait que l'accès à ces droits ne leur appartient pas. Particulièrement, les populations étrangères sans papiers ou demandeur d'asile ont des problèmes très importants. Sans droit de travail, et souvent endettées, elles n'accèdent pas à un logement pérenne. Les situations difficiles existantes dans les autres pays du monde, notamment ceux de l'Afrique, l'Asie et l'Europe de l'Est, font que beaucoup de personnes d'origine étrangère viennent en France pour trouver une vie meilleure. Le taux d'immigration, et de demandes pour visa ou asile ne cesse d'augmenter malgré l'augmentation des problèmes qu'ils rencontrent en France.

La politique d'aujourd'hui constate que des problèmes existent par rapport à l'accès aux droits fondamentaux des personnes les plus démunies et elle a proposé un plan national de renforcement de la lutte contre l'exclusion et la précarité. Ce plan, couplé avec d'autres réformes, notamment sur les lois d'immigration, tend à soulever les difficultés rencontrées dans le système d'aide sociale.

## I. L'Organisation administrative en France et la DASS de Paris

### 1. L'Administration

L'administration française est très importante dans la mise en œuvre du système d'aide sociale. La répartition des pouvoirs et les initiatives étatiques sont importantes pour situer les services de l'Etat qui exécutent les plans et les lois. La France est un pays très centralisé sur Paris au niveau politique et culturel. Paris a la réputation d'offrir plus d'opportunités que dans les autres collectivités territoriales de la France.

#### **La décentralisation de la France en collectivités territoriales**

Le système politique en France est à la fois décentralisé et déconcentré. Le territoire français est divisé en 22 régions qui ont leurs propres pouvoirs et leur propre budget géré par le Conseil Régional, mais qui ne sont pas autonomes. Les régions ont des pouvoirs spécifiques délégués par l'Etat. L'Etat a perdu ses compétences dans les domaines cédés et donc décentralisés. Chaque région est divisée en département, il y en a 100 sur l'ensemble du territoire français. Comme les régions, l'Etat a transféré des compétences aux

---

<sup>1</sup> Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 « d'orientation relative à la lutte contre les exclusions » article premier.

départements et ces pouvoirs décentralisés sont gérés par les Conseils Généraux. Une commune est la plus petite entité territoriale, et est gérée par un maire. Toutes les communes sont regroupées dans les 100 départements. Ces directions politiques territoriales ont leurs pouvoirs indépendants du gouvernement, mais sont toujours sous la direction de l'Etat français.

### **La représentation de l'Etat dans les départements et les régions**

L'Etat est représenté sur tout le territoire au niveau régional par un Préfet de Région et au niveau départemental par le Préfet Départemental. Les Préfets sont responsables pour tous les services de l'Etat, des services « déconcentrés » qui sont sous la direction centrale du gouvernement, mais sont repartis dans chaque région et chaque département.

### **Les instances décisionnelles**

Les instances décisionnelles de l'Etat français sont le président de la République, le Premier ministre et le Parlement. Ces trois instances ont des pouvoirs différents, mais toutes les trois sont impliquées dans la procédure de la création d'une loi. Le Président, qui est élu au suffrage universel, partage le pouvoir exécutif avec le Premier ministre. Le Premier ministre est nommé par le Président et il vient du parti politique majoritaire dans l'Assemblée Nationale, une des deux chambres du Parlement. Les membres de l'Assemblée Nationale, élus au suffrage universel, s'appellent des députés. Le Sénat est l'autre chambre du Parlement et il est composé de sénateurs qui sont élus par les grands électeurs (conseillers régionaux, etc.). Les pouvoirs du Parlement sont législatifs.

Les ministres sous la direction du Premier ministre gèrent la politique de la nation. Les personnes occupant le poste de ministre sont d'abord proposées par le Premier Ministre et enfin nommées par le Président. Les ministères élaborent les plans d'action pour le pays. Une loi, initiée soit par le Parlement, soit par le gouvernement, soit par le Président, doit être ratifiée par le Parlement et puis signée par le Président. Le Premier ministre et ses ministères doivent exécuter ces nouveaux ordres.

Les ministères sont constitués de directions centrales regroupées au sein de leur administration centrale. Ces directions donnent les ordres qui vont être appliqués dans toute la France. Chaque ministère a deux niveaux déconcentrés, un dans chaque région et un dans chaque département. Ils sont sous la direction directe du Préfet représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

## 2. L'exemple de deux ministères

Le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et le Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées sont deux exemples parmi la vingtaine de ministères français. Ces deux ministères ont 31 directions qui appartiennent à leur administration centrale. Les deux services déconcentrés des deux ministères sont les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales et les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales. Toutes les directions du ministère sont représentées dans les DRASS et les DDASS et donnent leurs instructions directement à ces services. Les DRASS récupèrent les informations des départements de la région, mais ne dirigent pas les DDASS. Les DRASS sont le service du ministère au niveau régional et exécutent les missions qui lui sont déléguées en rapport avec leurs compétences régionales. Les DDASS travaillent avec les communes et avec tous les organismes et ou partenaires dans le département pour mettre en œuvre les directives venant de l'administration centrale. Ces services attribuent des subventions aux associations qui ont une structure d'aide sociale avec comme but d'ouvrir un ou plusieurs droits aux personnes sans domicile fixe, aux étrangers ou aux chômeurs et contrôlent la bonne utilisation des crédits alloués en fonction des projets approuvés. Chaque DDASS est divisé en trois pôles : le pôle de l'administration générale, le pôle de la santé publique et le pôle social. Les pôles sont divisés en secteurs qui sont aussi divisés en services plus spécialisés. Par exemple, à la DASS de Paris, dans le pôle social il y a plusieurs secteurs dont un s'appelle Solidarité et Insertion. Ce secteur est composé d'un service Urgence Sociale, un service Jeunes - Santé, un service Centre d'Hébergement de Réinsertion Sociale et un service Populations Etrangères. Chaque service dans le secteur dépend des directions différentes dans l'administration centrale. Le service Urgence dépend de 2 directions parmi les 31 directions de l'administration centrale du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et du Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées qui sont : la Direction Générale d'Aide Sociale (DGAS), la Direction de la Population et des Migrations (DPM).

Les DASS ne gèrent pas directement de structures d'urgence. Elles travaillent avec des organismes existants. Si l'Etat, pour appliquer les lois, doit créer les structures nécessaires, il le fait d'une façon indirecte. Les associations souhaitant contribuer à la réalisation de la politique de lutte contre les exclusions par exemple peuvent déposer un projet allant dans ce sens aux DDASS pour recevoir des fonds de l'Etat.

## 3. La DASS de Paris

La DASS de Paris est un service déconcentré très particulier pour plusieurs raisons. Le département de Paris est composé d'une ville, ce qui est unique dans toute la France. La



DASS de Paris n'a pas besoin de négocier avec les communes parce qu'il n'y en a qu'une. Cela fait que toutes les décisions au niveau départemental peuvent être réparties de la même façon dans tout le département sans nécessiter de se coordonner avec d'autres villes, une situation qui se trouve dans tous les autres départements de France. Par contre, Paris est divisé en arrondissements, chacun géré par un maire. La DASS de Paris doit s'organiser avec le maire de la ville de Paris et des maires des arrondissements pour exécuter les plans de service d'aide. Comme le pouvoir des maires d'arrondissements n'est pas le même qu'un maire de commune, les décisions faites par le maire de Paris et l'Etat ne peuvent pas être en conflit avec des maires de communes et les plans de service peuvent être mieux effectués à Paris qu'ailleurs au niveau de coordination.

Paris est une ville et un département qui se situe au centre de la région Ile-de-France. Ne pas avoir plusieurs communes dans le département fait que les expériences rencontrées à Paris sont différentes de tous les autres départements de France.

#### 4. La Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

En 1998, une loi a été votée qui avait pour but de lutter contre l'exclusion sociale. Cette loi, la Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions déclare certains droits à toute personne habitant sur le territoire français, « droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. »<sup>2</sup> Ces droits, ouverts à tous, devraient éviter l'exclusion et la précarité des personnes en France d'abord en les informant de leurs droits et puis en les aidant « éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides. »<sup>3</sup> Dans le premier article de la loi, il est écrit : « La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux.. » L'idée étant d'aider toute personne de toute origine habitant sur le territoire français. Les dispositifs d'urgence sur Paris existent pour donner accès aux droits à toute personne à la rue. Cependant il y a plusieurs problèmes qui ne permettent pas l'accès à ces droits.

---

<sup>2</sup> Loi n°98-657. *Idem.*

<sup>3</sup> Loi n°98-657. *Ibidem.*

## II. L'urgence sociale à Paris

Le dispositif d'aide aux personnes en grande difficulté s'appelle l'urgence sociale et c'est la première réponse à ces personnes. Le dispositif parisien comprend des acteurs privés, souvent financés par la DASS de Paris, des services de la Ville, et des services au sein des mairies d'arrondissement. Le dispositif d'urgence sociale parisien est le plus développé de toute la France. Etant la capitale de la France, la ville attire du monde. Les difficultés sociales et sanitaires sont multipliées par 2 ou 3 à Paris. Il y a de gros problèmes de logement et d'immigration sur Paris qui ne se posent dans d'autres villes de la même échelle. L'urgence sociale aide à soulager ces problèmes, mais ne tend pas à les résoudre. Ce dispositif offre l'hébergement d'urgence, l'accès aux soins, l'aide alimentaire et une écoute par l'intermédiaire d'un travailleur social. L'hébergement, qui est la solution provisoire pour des personnes qui n'accèdent pas facilement un logement, est le service le plus demandé. Pour les personnes en difficulté, disposer d'un hébergement peut les aider à se réinsérer dans la société.

### 1. Les Usagers du dispositif

Les personnes en précarité ont des passés et des profils très variés. Chacun a sa propre situation comprenant des problèmes différents et donc une réponse adaptée. Les personnes à la rue sont en situation de rupture combinant une rupture familiale, rupture de travail, expulsion ou bien une autre forme de rupture. L'absence de ressources empêche la personne de se sortir seule de ses problèmes.

Toutes les personnes en difficulté qui utilisent le dispositif d'urgence n'ont pas forcément besoin d'un hébergement, mais un nombre très important de personnes à Paris utilise les centres d'hébergement. Le nombre de personnes qui se trouvent sans logement fixe est très difficile à identifier, voir impossible. On peut estimer qu'il y a entre 10.000 et 12.000 personnes sans domicile fixe à Paris. S'il n'est guère possible d'indiquer combien de personnes trouvent un hébergement pour la nuit, il n'y a pas non plus les moyens de savoir combien de personnes dorment à la rue.

Une personne qui n'a pas d'hébergement une nuit peut en avoir le lendemain ou bien aurait pu en avoir la nuit avant. Le fait d'être sans abri ne veut pas dire qu'une personne reste dehors toutes les nuits, mais qu'elle reste sans un logement pérenne. Les possibilités d'hébergement peuvent être chez un ami ou la famille, un centre d'hébergement, un squat, l'hôtel ou le réseau du métro. « Etre sans abri n'est pas une caractéristique définissant une

sous-population mais bien plutôt une situation commune à des populations hétérogènes à un moment donné de leur histoire. »<sup>4</sup>

Comme une personne peut être sans domicile fixe, en changeant d'un type d'hébergement du soir au lendemain, et ne pas dormir à la rue ni dans un centre d'hébergement, il est presque impossible de savoir si le parc d'hébergement parisien répond à tous les besoins et sinon de savoir la vraie différence entre l'offre et la demande.

Les personnes qui se trouvent sans domicile fixe (SDF) viennent de toutes situations et sont d'une variété énorme. Bien que les SDF soient plutôt masculins, le nombre de femmes sans logement pérenne ne cesse d'augmenter. Entre 2000 et 2003 le pourcentage de femmes dans les centres d'hébergement d'urgence a augmenté de 27% à 32%.<sup>5</sup> Le public SDF rajeuni aussi, selon les chiffres annuels du numéro gratuit pour les sans abris, le 115, l'âge moyen de toutes personnes ayant appelé en 2001 est de 34,7 ans par rapport à 39,1 ans en 1997.<sup>6</sup>

Malgré le fait que toutes les personnes soient d'une typologie différente et ayant un passé unique, une catégorisation peut se faire « selon les modes d'arrivée à la rue et de sortie possible : passage accidentel de personnes auparavant 'insérées' (jeunes en errance – chômeurs – situations de rupture de cohabitation, etc.) et qui peuvent rapidement le redevenir car elles conservent l'usage de la plupart des attributs d'une vie sociale ordinaire ; personnes en voie de désocialisation par la durée de cette situation et en grande difficulté de réinsertion, leur possibilité d'usage de ces attributs se rétrécissant très rapidement ; personnes installées de façon stable dans cette situation, tels certains 'clochards', pour lesquelles la réinsertion peut sembler hors d'atteinte. »<sup>7</sup>

Les personnes qui se trouvent sans hébergement, dans le dispositif parisien, ont connu des situations très variées. Il y a des grands clochards, à la rue depuis très longtemps, qui sont très exclus et ne peuvent pas se réinsérer dans la société. Ils ont eu une ou plusieurs ruptures qui les ont mis à la rue et après une certaine durée, ils n'ont plus essayé de changer leur situation. Certaines ne demandent plus rien à la société, et se laissent aller sans aide social ou sanitaire pour une très longue période. Pendant la période hivernale, ils se cachent souvent dans le réseau de transport en commun pour être au chaud. Ces personnes ont perdu depuis longtemps des repères de temps et d'hygiène. Ils savent peut

---

<sup>4</sup> Benveniste, Corinne. « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement ». *Actualités du Conseil National de l'Information Statistique* n° 17. mai 1996.

<sup>5</sup> MIPES. (Document de travail) « Synthèse CSA de l'étude « une nuit donné » du 14 au 15 janvier 2003 : Les personnes hébergées en CHU d'Ile-de-France ». Ce document n'est pas encore rendu public.

<sup>6</sup> Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (MIPES) en Ile-de-France. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». 31 décembre 2001. P83.

<sup>7</sup> DASS de Paris. « Schéma de l'accueil, d'hébergement et de l'insertion à Paris 2000-2005 : synthèse de travaux » (SAHIP). Août 2002. p13.

être qu'il existe des centres d'hébergement pour eux, mais ils s'y rendent rarement. Toute réinsertion pour ces personnes paraît difficile.

Pour d'autres personnes les possibilités de se réintégrer dans la société sont plus grandes parce qu'elles sont à la rue depuis moins de temps. Elles ont peut être gardé contact avec les amis ou leurs parents ou elles continuent à travailler bien qu'elles soient à la rue. Ces personnes gardent des repères de santé physique et mentale, de réseau relationnel et de ressources professionnelles, et ont donc plus de possibilités de se réintégrer dans la société. Ces repères diminuent avec le temps passé à la rue. Plus une période sans hébergement stable est longue, plus la personne s'éloigne de la société. Dans ce cas la réinsertion devient de plus difficile.

Les personnes qui viennent d'arriver à la rue ont plus de possibilité de réintégration parce qu'elles n'ont pas encore perdu ces repères utiles. Elles n'ont pas encore perdu l'espoir dans un avenir meilleur. Elles ne sont pas tellement éloignées du monde du travail et peuvent encore réussir des démarches administratives pour ouvrir leurs droits et se réintégrer dans la société.

## **Le travail**

Des personnes désocialisées, peuvent se réinsérer en utilisant quelques moyens spécifiques, dont le travail. Le travail est un moyen d'insertion très utile car il donne les ressources pour vivre, il fournit un réseau relationnel et il aide à l'accès au logement.

Le travail donne une place dans la société ce qui valorise l'individu. Perdre ce repère pour un temps peut marquer la personne et lui faire perdre la confiance en soi. Se croire en échec n'encourage pas la recherche d'un emploi. Sans le réseau relationnel, l'individu se sent seul et moins passionné pour réussir. La situation d'un chômeur est déprimante et il se peut qu'il suive un chemin sans issue (sans sortie) où l'écart entre lui, la société et le monde de travail se creuse.

Le gouvernement propose plusieurs aides pour les chômeurs en précarité telles que : les contrats d'intégration, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), et bientôt le RMA. Mais il reste à voir que le taux de personnes qui trouvent et gardent un emploi soit significatif par rapport au taux de ceux qui restent dans le cercle vicieux entre le RMI et l'emploi. « Seulement 25 à 30% des allocataires sortent du RMI chaque année, » explique Carole Yerochewski, rédactrice en chef de la « lettre de l'insertion par l'activité économique.<sup>8</sup> Les trois quarts des Rmistes cherchent activement l'emploi. Mais ceux qui trouvent un emploi ne sont pas sortis de la précarité : « seulement 16% des bénéficiaires du RMI recensés début 1998 et ayant

---

<sup>8</sup> Yerochewski, Carol. « Les Rmistes voués à la multiplication ». *Libération*. 22 mai 2003. p7.

trouvé un emploi l'avaient encore dix mois plus tard. »<sup>9</sup> Seul 19,5% de ces personnes ont un contrat de durée déterminé soit 3% de toute Rmistes.<sup>10</sup> Les personnes en précarité basculent entre le RMI et le travail d'une façon régulière.

Etant donné que le chômage est un problème très important en France, touchant 9,3% de la population en mars 2003<sup>11</sup>, la possibilité pour quelqu'un sans diplôme ni expérience de trouver un emploi est très faible. Il est même difficile pour quelqu'un diplômé de trouver un emploi. Beaucoup de jeunes diplômés se trouvent au chômage groupés comme des milliers d'autres qui sont qualifiés mais sans emploi. Pour les personnes qui ne sont pas diplômées ou qui n'ont jamais eu d'expérience professionnelle, la possibilité d'embauche est peu. Dans l'étude « une nuit donnée » du 14 janvier 2003, on a trouvé que 18% des personnes en CHU n'ont jamais eu un emploi.<sup>12</sup> La possibilité de les insérer dans la société existe, mais le manque d'expérience leur pose un obstacle significatif.

Les populations en difficulté ont une situation très différente de ceux sans autant de problèmes vis à vis le chômage. Une personne sur cinq qui est dans un CHU avait soit leur mère, soit leur père mourir avant l'âge de seize ans.<sup>13</sup> Un usager sur quatre n'habitait plus avec leurs parents après l'âge de 16 ans.<sup>14</sup> Les réseaux relationnels des personnes en CHU sont, eux aussi, en précarité. Sortir du chômage semble dépendre « qu'ils disposent ou non d'un diplôme, d'un réseau relationnel, d'une certaine stabilité affective et familiale, etc. »<sup>15</sup> La possibilité d'un usager d'utiliser un réseau relationnel pour trouver la stabilité et pour chercher un emploi sont peu. Le travail comme moyen important de leur réinsertion leur est privé. Les chômeurs déjà éloignés de la société par d'autres ruptures, notamment de logement, se trouvent dans une situation encore plus précaire que celle des gens qualifiés ou des jeunes diplômés qui peuvent disposer des ressources familiales et d'un logement stable.

Retrouver un travail n'est pas facile. L'ANPE déclare qu'un tiers des personnes à la recherche d'un emploi en trouve « grâce à leurs relations personnelles ou professionnelles. »<sup>16</sup> Le deuxième moyen de sortir du chômage est « une démarche volontariste et personnalisée. »<sup>17</sup> Pour les personnes désocialisées et manquant un réseau relationnel, même la recherche « volontariste » est difficile. Sans logement, avoir un emploi

---

<sup>9</sup> Serafini, Tonino. « Un revenu et un minimum d'insertion : les trois quarts des allocataires cherchent activement un emploi ». *Libération*. 8 mai 2003. p3.

<sup>10</sup> Serafini, Tonino. « Un revenu et un minimum d'insertion : les trois quarts des allocataires cherchent activement un emploi ». *Libération*. 8 mai 2003. p3.

<sup>11</sup> « les chiffres clés en France ». *Libération*. 8 mai 2003. p19.

<sup>12</sup> MIPES. (Document de travail). *Idem*.

<sup>13</sup> MIPES. (Document de travail) *Ibidem*

<sup>14</sup> MIPES. (Document de travail) *Ibidem*.

<sup>15</sup> Yerochewski, Carol. *Ibidem*.

<sup>16</sup> Dumas, Cécile et Faure, Sonya. « Sans réseau, pas de boulot ». *Libération, Emploi*. 19 mai 2003. p. I.

et chercher un emploi sont des activités rendues presque impossibles. Le premier besoin étant de savoir où dormir le soir, les personnes sans logement utilisant les services d'hébergement ne savent pas la durée de leur séjour en CHU. Malgré les difficultés, 23% des usagers des CHU ont un emploi, alors que 59% sont au chômage. (Le 18% qui reste n'ont jamais eu d'emploi.) Si un logement est utile pour retrouver un emploi en offrant la stabilité, l'accès au logement demeure difficile malgré les efforts des usagers et au détriment des possibilités de réinsertion. Pour ceux qui cherchent une place en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 11% ont commencé leur recherche depuis plus d'un an, 15% depuis six mois à moins d'un an, et 64% depuis moins de six mois.

Le travail comme moyen d'insertion est plus difficile d'en trouver pour ceux qui sont en précarité sociale. Les personnes sans logement se trouvent dans une situation encore plus ardue car elles manquent la stabilité d'un logement pérenne. Le travail est le moyen d'insertion, mais le logement donne la possibilité de travailler.

### **Les populations étrangères**

La situation des populations étrangères est très particulière. Ces personnes, qui ont été intégrées dans leur pays d'origine se trouvent en France parfois sans connaissance de la langue française et souvent surendettées par le coût du voyage. Un nombre très important de ces populations arrive sans un visa leur donnant le droit d'être sur le territoire français. Certains demandent l'asile, d'autres personnes restent en France clandestinement. Ni les sans papiers ni les demandeurs d'asile n'ont le droit de travailler en France. Ces personnes, endettées par le voyage et sans ressources, se trouvent souvent à la rue où elles se sentent dévalorisées par rapport à leur situation ancienne dans leur pays d'origine. Souvent elles travaillent au noir pour rembourser le passeur du voyage et pour essayer de sortir de la rue. Le travail au noir est illégal, donc aucune preuve d'activité ne peut être fournie ce qui bloque l'obtention d'un logement, un bulletin de paie étant indispensable pour louer un logement.

Cette situation ne permet pas aux personnes les plus éloignées de la société d'accéder aux droits fondamentaux pour tous. Sans droit de travailler, pourtant un droit fondamental, avoir un logement n'est pas une réalité ce qui les oblige de dépendre de l'Etat. Une sortie du dispositif d'urgence n'est pas encore mis en place en France, ce qui fait que le dispositif est totalement saturé par ces personnes sans droits et sans solutions.

---

<sup>17</sup> Daumas, Cécile et Faure, Sonya. *Idem*.

## 2. Le dispositif d'urgence social parisien : l'hébergement

Les personnes en grande précarité à Paris disposent de plusieurs dispositifs qui ont pour objectif d'ouvrir l'accès aux droits fondamentaux. Dans sa lettre d'introduction du guide « Solidarité Paris 2003 », le maire de Paris, Bertrand Delanoë écrit : « L'accès aux droits fondamentaux pour tous est prévu par la loi : il doit être traduit dans la réalité et mis en pratique au quotidien, grâce à des lieux d'accueil conviviaux et bien équipés, et avec l'aide des femmes et des hommes engagés dans la solidarité, à titre bénévole ou professionnel. »<sup>18</sup> Les sans abris peuvent se rendre dans plusieurs types de structures qui peuvent être regroupées ainsi : s'orienter, se loger, se nourrir, se soigner, vivre au quotidien (bains douches, vestiaires, les papiers), et se réinsérer.

La première aide aux personnes dans le besoin est le dispositif d'urgence. Ce dispositif se compose des équipes mobiles, du « 115 », des accueils de jour, des centres d'hébergement d'urgence (CHU) et des distributions alimentaires. Pour les personnes ayant une situation moins précaire, il y a des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des structures qui offrent un suivi professionnel. Toute situation ayant des besoins différents, il existe de nombreuses structures qui répondent aux besoins de qu'un type de public. Les jeunes, anciens détenus et les populations étrangères sont pris en charge par des structures spécifiques qui connaissent mieux les droits propres au public accueilli.

Les travailleurs sociaux, parmi l'ensemble d'intervenants, essayent de tout faire afin que les personnes en précarité aient accès aux droits fondamentaux. Accéder à ses droits présente la possibilité d'insertion dans la société. Etant donné que des difficultés de réinsertion touchent les sans-emploi et qu'un travail nécessite un logement, le dispositif d'hébergement est très important pour toute démarche vers l'insertion. Les travailleurs sociaux passent trois quarts de leur temps à chercher un hébergement pour les personnes défavorisées. L'hébergement est le dispositif-clef de l'ouverture des droits fondamentaux et donc est le plus sollicité par les personnes en difficulté. Si l'hébergement temporaire est un moyen de faire accéder les personnes démunies à leurs droits, il ne peut pas remplacer le logement pérenne qui est un des droits.

### **Les équipes mobiles**

Il existe plusieurs équipes mobiles (ou « maraudes ») qui travaillent avec des véhicules ou à pied pour aller à la recherche des personnes qui ne demandent plus rien. Ce sont les personnes les plus désocialisées qui ne prennent plus soin de leur corps et qui ne pensent

---

<sup>18</sup> La mairie de Paris. Guide « Solidarité Paris 2003 ». 2003. p2.

plus à faire des démarches pour un logement ou un travail. Les prestations proposées par les équipes sont différentes selon l'organisme qui les gère.

A peu près neuf associations mobilisent une ou plusieurs équipes pour aller à la rencontre des grands exclus. Les équipes travaillent toutes différemment avec des objectifs variés. Il y a des équipes avec un médecin comme celles du Samu Social de Paris. Cet organisme organise ses maraudes avec un travailleur social, un infirmier et un chauffeur pour répondre à tous les besoins des personnes en grande détresse. D'autres équipes amènent l'alimentation ou les vêtements. Il y en a qui peuvent offrir un hébergement le soir, pendant que tous offrent une orientation pour leur expliquer leurs droits et pour leur donner les adresses des structures qui peuvent les aider à accéder à ces droits.

La plupart des équipes travaillent certaines heures de la semaine et ne couvrent pas toutes les heures ni tous les jours. 24 heures sur 24, tous les jours de l'année, les équipes du Recueil Social de la RATP cherchent des personnes dans le réseau du métro parisien pour leur offrir un repas chaud et un transport à un accueil de jour ou à un hébergement pour le soir. Ce programme fonctionne indépendamment de la DASS de Paris sur l'initiative de la RATP. Ces équipes tournent sur Paris et elles vont à la recherche des personnes qui ne font plus aucune demande aux structures d'aide sociale.

### **Les accueils de jour**

Toutes les équipes orientent des sans abris vers des accueils de jour même si elles ne disposent pas de places d'hébergement. Les accueils de jour donnent des prestations diverses qui peuvent inclure un vestiaire, un médecin, une écoute avec un travailleur social, l'aide alimentaire, une aide pour avoir les papiers pour être sur le territoire français légalement, etc. Certaines de ces structures répondent aux besoins d'un public bien spécifique comme le public justice ou les populations étrangères.

Les accueils de jour jouent un rôle important dans le système d'hébergement parisien. Beaucoup de centres d'hébergement obligent la personne à passer par un travailleur social pour s'inscrire pour la nuit. En se présentant à un travailleur social dans un accueil de jour, un SDF peut demander de l'aide pour être hébergé le soir. Ce travail est souvent ardu à cause du manque de places disponibles. Les travailleurs sociaux passent la plupart de leur temps à la recherche des places pour les personnes en difficulté en face d'eux.

### **L'hébergement**

L'hébergement est une solution provisoire pour un problème de logement, mais il n'est pas la solution. Les personnes en difficulté peuvent se trouver expulsées ou sans logement pour des raisons variées. Un individu qui se trouve au chômage n'a plus de ressources pour payer un loyer. Sans logement on ne peut pas travailler, et donc l'hébergement peut être un



moyen de quitter le chômage. Hébergés, les usagers ont plus de possibilités de sortir de leurs problèmes et de se réinsérer dans la société.

On peut constater que le parc d'hébergement parisien est adapté aux besoins du public car il est subdivisé en fonction d'une catégorisation du public. Le parc se compose de centres d'hébergement d'urgence (CHU), centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les résidences sociales y compris les maisons relais. Chaque type d'hébergement essaie d'offrir des solutions de sorties possibles aux personnes. Il y a même deux types de CHU pour répondre aux besoins différents des personnes. Les personnes venant de la rue ou qui viennent de perdre leur logement disposent des places d'urgence pendant que les personnes ayant commencé des démarches d'insertion disposent des places d'hébergement d'insertion avec un accompagnement personnalisé. Les CHRS sont pour les personnes plus près de la réinsertion qui essaient de sortir de leur situation précaire. Ces places d'hébergement assurent un séjour de plus longue durée que l'urgence, un suivi social et un suivi professionnel. Le but est de resocialiser l'individu et de l'aider en lui donnant un hébergement plus adapté à son niveau de réinsertion. L'autonomie économique de l'individu et l'obtention d'un logement sera l'objectif final du dispositif d'hébergement.

Le dispositif d'hébergement parisien dispose de 3200 places en CHU (dont 1400 places de vraie urgence et 1800 places d'insertion), 2633 places en CHRS et environ 1200 en résidence sociale. Comme chaque type d'hébergement répond à des besoins différents, une personne va monter les niveaux d'hébergement selon son niveau d'insertion. Les CHU mènent aux CHRS qui mènent soit à un propre logement ou à une résidence sociale, et ce dernier mène éventuellement vers un propre logement aussi. Les sorties des personnes du dispositif créent la rotation qui est indispensable pour le bon fonctionnement de l'aide au logement. Sans rotation les personnes à la rue ne peuvent pas accéder à un hébergement plus centré sur leurs besoins et donc elles restent sans aide : la réinsertion étant impossible.

### *Centres d'hébergement d'urgence (CHU)*

Les Centres d'Hébergement d'Urgence se divisent en deux types d'hébergements : l'hébergement d'urgence et l'hébergement d'insertion, les deux offrant des aides différents. L'hébergement d'urgence répond aux besoins les plus simples, dont l'hébergement, le repas du soir et le petit-déjeuner. Les centres peuvent aussi offrir quelques prestations comme le vestiaire, soins d'hygiène, une orientation, un suivi, des soins ou une écoute. La plupart des places en urgence offrent une seule nuit d'hébergement et ouvrent leurs portes vers 21h chaque soir, fermant les portes vers 9h le matin sans possibilité de laisser les sacs pour la journée. Néanmoins il y a cinq centres d'hébergement d'urgence pour soins infirmiers sur Paris qui ont une durée de séjour indéterminée qui correspond aux traitements des maladies et qui sont ouverts 24 heures sur 24 pour les personnes hébergées. Les places en CHU

d'insertion offrent une durée de séjour plus longue (quelques mois) et plus de prestations que les places d'urgence. De 3200 places en CHU, 1800 sont dédiées à l'insertion qui inclue un accompagnement social important.

Il y a un programme qui a été mis en œuvre en 2002 volontairement par certains centres pour offrir sept nuits d'hébergement, mais où les occupants doivent partir le matin avec tous leurs biens. Les sept nuitées peuvent être renouvelées à la discrétion du directeur du centre avec un maximum de 35% de prolongations par jour ; libérant environ 9,5% de toutes les places à sept nuitées chaque jour. La durée des nuitées peut être très déstructurante, car un individu ne peut pas travailler ou faire des démarches administratives s'il est préoccupé par la recherche d'un abri pour le soir. Les directeurs de centres participant à ce programme de sept nuitées trouvent que 7 nuits sont moins déstructurantes pour les personnes. Les usagers qui ont pu profiter des sept nuitées ont plus de possibilité de sortir de l'urgence en sécurisant un travail ou un logement plus stable. Le programme a pu améliorer les conditions de vie des usagers et a aussi rendu régulière la rencontre entre les hébergés et les travailleurs sociaux.

### *Centres d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS)*

Les CHRS ont une durée moyenne de séjour de 6 mois, renouvelable une fois, un accompagnement social, et souvent un suivi professionnel. Les activités économiques sont développées pour la réinsertion des hébergés dans la société. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions indique que les CHRS existent pour « les personnes et familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. » Actuellement il y a 45 CHRS sur Paris avec un total de 2633 places. Chaque centre est spécialisé dans l'accueil d'un type de public : hommes seuls (1004 places) ; femmes seules (154 places) ; hommes et femmes, en couple ou non, sans enfant (391 places) ; femmes avec ou sans enfant (235 places) ; femmes seules avec enfant (430 places) ; femmes seules avec enfants, couples, familles biparentales (103 places) ; CHRS dit polyvalent (315 places).<sup>19</sup> Les personnes hébergées dans ces centres sont tenues d'y rester pour une période définie afin de se réinsérer et ne plus dépendre du système d'aide.

### *Résidences Sociales*

Les résidences sociales accueillent divers publics, mais chaque structure accueille seulement un de ces publics. Il y a des foyers pour étudiants, jeunes travailleurs, personnes

âgées ou handicapées. Les structures accueillant strictement des personnes sortant de l'urgence représentaient 1109 places en 2001.

Les personnes venant des CHU et CHRS qui réussissent à travailler ou à se réinsérer dans la société peuvent essayer d'accéder à ces places en résidence sociale. Les résidences sociales sont des appartements regroupés avec des espaces en commun et un agent pour donner la sécurité aux habitants. En principe la durée de séjour est limitée à deux ans. Les résidences sociales doivent favoriser la bonne intégration des résidentes et assurer sur le site, l'accueil, la médiation, et la liaison avec le comité de résidents.

Une catégorie des résidences sociales accueillant des personnes en grande difficulté (sortant des CHU ou des CHRS) est la maison relais, antérieurement dit 'une pension de famille'. Ce type de logement est destiné aux personnes qui ne peuvent pas habiter seules à cause des problèmes sociaux ou de santé physique ou psychologique. L'objectif des maisons relais est de regrouper des personnes d'âge, d'origine et de vie diverse pour aider ces individus à se resocialiser. Chargé d'animer l'espace, un hôte ou un couple d'hôtes gère la structure. « Leur rôle est à la fois la gestion matérielle des lieux, la régulation de la vie collective, le soutien de la convivialité. »<sup>20</sup> Ce type de résidence sociale doit permettre de se sortir de l'isolement social.

#### *Autres aides : les FSL et les HLM*

D'autres moyens d'aide au droit au logement existent pour les personnes en voie d'insertion. Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) aident les ménages défavorisés « pour se maintenir dans leur logement, pour accéder à un logement ou encore pour leur apporter un accompagnement social lié au logement. »<sup>21</sup> Les hébergements à loyer modéré (HLM) sont des logements pour toute personne n'ayant pas assez de ressources pour payer le loyer d'un appartement de droit commun. Ces deux options peuvent être très utiles aux personnes ayant la possibilité de se réinsérer dans la société car ils aident à stabiliser la situation des gens, leur permettant de faire des démarches nécessaires pour devenir complètement autonomes.

#### *La veille sociale*

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prévoit que « dans chaque département est mis en place, sur l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisis par toute

---

<sup>19</sup> DASS de Paris. « Tableau thématique par population accueillie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale parisiens ». 20 mai 2003

<sup>20</sup> FNARS. « Maisons relais : éléments de réflexion ». Janvier 2003.

personne, organisme ou collectivité. »<sup>22</sup> Le dispositif de veille sociale parisien consiste en un numéro gratuit pour les sans abris, le « 115 », les travailleurs sociaux et le programme ATLAS.

Le « 115 » est chargé de l'admission de trois quarts des places d'urgence parisiennes mais aucune place d'insertion ou en CHRS. Le « 115 » est pour les personnes sans aucune autre solution d'hébergement. Le numéro existe pour rendre visible, et donc accessible, les places disponibles dans le parc d'hébergement.

ATLAS est un programme géré par la RATP en partenariat avec des associations. Il comprend 5 lieux de distribution alimentaire sur Paris d'où partent, chaque soir en période hivernal, deux buses avec des sans abri vers les centres d'hébergement. ATLAS dispose de 200 places dans certaines CHU.

Le troisième pilier de la veille sociale est l'ensemble des travailleurs sociaux. Ils essaient d'orienter des personnes sans abri vers un hébergement, mais il n'y a pas moyen de savoir où sont les places ouvertes. Ils communiquent entre eux, entre centres pour permettre un accès aux places disponibles aux personnes en difficulté. Les places d'urgence en CHU sont visibles via le « 115 » et l'ATLAS, mais la disponibilité des places d'insertion et de certaines places d'urgence reste inconnue. Les travailleurs sociaux passent trois quarts de leur temps à la recherche d'une place d'hébergement plus adaptée aux besoins des personnes selon leurs possibilités d'insertion. La recherche d'une place est un peu un travail aveugle. Si la recherche d'une place en CHU est difficile, sans coordination des places ouvertes en CHRS ou en résidence sociale, l'accès à une place d'une durée de séjour plus longue reste à la chance de l'individu. Actuellement dès qu'une place est disponible, le premier qui appelle peut l'avoir. Il n'existe pas une liste d'attente des personnes en priorité (due à l'état de leur santé, ou à leur âge). La coordination de places en CHRS et le reste des places en CHU est à l'ordre du jour.

### **La prise en charge des personnes d'origine étrangère**

Des associations parisiennes d'aide sociale pour les populations étrangères existent principalement pour aider les demandeurs d'asile ou sans papiers car ces personnes ne relèvent pas du droit commun comme les personnes de nationalité française ou avec un visa leur donnant le droit d'être en France. Toute personne d'origine étrangère qui a besoin d'aide sociale, sanitaire, etc., ne bénéficie pas d'une aide spécifique et a seulement l'aide pour tous dans les dispositifs d'urgence. Les associations qui sont spécialisées dans l'accueil et l'orientation des populations étrangères en demande d'asile ou sans papiers comprennent :

---

<sup>21</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Idem.* p22.

<sup>22</sup> III de l'Article 157 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

l'Association pour l'Accompagnement social et administrative des Migrants et leurs Familles (APTM), l'Ordre de Malte, France Terre d'Asile (FTDA) et la Coordination de l'Accueil des Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA). Ces services et associations effectuent des aides pour les personnes demandeuses d'asile ou des personnes sans papiers.

### *CADA*

France Terre d'Asile « assure le secrétariat de la commission nationale d'admission dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). »<sup>23</sup> Ces centres existent pour héberger les personnes demandant l'asile tout le long du traitement du dossier. Les places en CADA sont équipées pour les personnes seules ou en couple avec ou sans enfants. En janvier 2002 il y avait 1539 places en CADA en Ile-de-France dont 390 à Paris.<sup>24</sup> Couplé avec ce dispositif d'hébergement, les demandeurs d'asile disposent d'une allocation d'attente. Etant donné que les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler en France, il faut leur donner des ressources pour vivre pendant la période d'attente.

### *Autres aides pour les populations étrangères*

La Coordination de l'Accueil pour les Familles Demandeuses d'Asile (CAFDA) est un service du Centre d'Action Sociale Protestant (CASP) crée en août 2000 pour répondre à un besoin important dans la capitale d'hébergement pour les familles demandeuses d'asile.<sup>25</sup> Deux nouvelles plateformes ont été créées en décembre 2002 pour mieux répondre au besoin d'hébergement pour les personnes déboutées (n'ayant pas obtenu le statut de réfugié) et pour les personnes sans papiers. Chaque service accueille des populations bien spécifiques et leur propose un hébergement en hôtel. Les services proposent aussi une orientation dans un lieu centralisé. L'APTM assure l'administration de la plate forme pour les sans papiers afin de leur faire connaître leurs droits et ou d'améliorer leur situation. Le service pour les personnes déboutées est géré par l'Ordre de Malte. Cette plate forme a été créée pour aider les personnes à retourner dans leur pays d'origine ou à vivre en France. Ces trois services offrent une orientation et un hébergement pour une durée indéterminée.

Le « 115 » comprend un pôle famille où tous les appels venant des familles (mère et enfant, père et enfant ou parents et enfant, etc.) sont dirigés. Le Samu Social de Paris, qui assure l'administration du « 115 » ne voudrait jamais laisser une famille à la rue et donc il paye avec les fonds de l'Etat pour des chambres d'hôtels pour toute famille dans le besoin.

---

<sup>23</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Ibidem*. p91.

<sup>24</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Ibidem*. p69.

<sup>25</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Ibidem*. P86.

Contrairement aux autres services offrant un hébergement en hôtel, le « 115 » ne propose pas un accompagnement aux hébergés.

### **Financement et partenariat du dispositif**

La loi exige que chaque représentant de l'Etat dans les départements (donc la Préfecture de Paris et la DASS de Paris dans le département de Paris) finance les associations qui réalisent les projets de la politique sociale et sanitaire. La DASS de Paris finance le plus grand dispositif d'urgence sociale de la France, mais elle ne couvre pas toutes les dépenses du dispositif. « La ville de Paris consacre plus de 100 millions d'euros à la lutte contre les exclusions »<sup>26</sup> de sa propre initiative. Une loi ne demande pas cette aide, mais la ville de Paris le fait de sa bonne volonté. Si les associations peuvent recevoir des dons ils ne sont pas suffisants pour couvrir les dépenses. Pratiquement tout le financement des associations qui travaillent pour le service public concernant les actions sociales est d'origine publique.

### **Les associations et la FNARS**

Beaucoup d'associations qui ont un objectif d'aide sociale sont représentées par la FNARS, la Fédération Nationale des Associations d'accueil et réinsertion sociale. Elle a été créée en 1956 par les grandes associations avec mission d'aide sociale, dont Emmaüs, Secours Catholique et Armée du Salut, pour représenter les associations devant l'Etat. Aujourd'hui, la FNARS d'Ile-de-France rassemble 136 associations qui ont, pour objet commun, « le public en difficulté et la volonté de réfléchir ensemble sur l'évolution des moyens à mettre en œuvre pour tenter de faire disparaître le cercle de l'exclusion. » La nécessité de se regrouper vient de trois besoins : d'interpeller le pouvoir public, se représenter auprès de ces pouvoirs publics et de proposer de nouveaux projets et ou solutions à ces pouvoirs. Elle travaille aussi pour être un relais de l'Etat vers les associations. Complètement indépendante du pouvoir politique, la FNARS a son propre pouvoir face à l'Etat et les collectivités territoriales. Comme représentant des associations qui travaille pour l'Etat, la FNARS a le pouvoir de dire que l'Etat ne fait pas son travail lorsqu'il n'applique pas les lois. Comme ces associations ne sont pas tenues par la loi de faire le travail de l'Etat, elles peuvent refuser de le faire. La marge de manœuvre est quand même petite car ne pas faire le travail revient à refuser d'aider les personnes en difficulté, voire à refuser le but de leur propre travail.

D'autres partenaires travaillent avec la DASS pour conserver le bon fonctionnement du dispositif d'urgence parisien y compris le Samu Social de Paris, la Régie Autonome de Transports de Paris (RATP), la CASP, la Centre d'Action Social de la Ville de Paris (CASVP)

---

<sup>26</sup> La mairie de Paris. *Idem*. p2.

et toutes les associations au service des populations étrangères (APTM, FTDA, CAFDA et l'Ordre de Malte.)

### *Samu Social de Paris*

Le Samu social de Paris est un Groupement d'intérêt public créé en 1993. Un GIP a des membres financeurs des secteurs privé et public qui travaillent ensemble sur un plan donné pour une durée déterminée. Le Samu Social de Paris travaille sur la grande exclusion, donc les personnes sans domicile fixe qui ne demandent plus rien ni sur le plan médical ou ni sur le plan social. Avec une durée déterminée de 10 ans, le Samu Social de Paris a une existence pérenne dans le dispositif d'urgence à Paris. Les membres du GIP sont la Mairie de Paris, la Préfecture du département de Paris, le Conseil Régional d'Ile-de-France, l'AP HP de Paris, RATP, SNCF, FNARS, GDF, EDF, Hôpital Esquirol et PSA Peugeot Citroën. L'organisme comprend le « 115 », des accueils de jours, des équipes mobiles, des centres d'hébergement d'urgence pour soins infirmiers et d'autres structures d'aide sociale pour les personnes le plus démunies.

### *La RATP*

La RATP effectue une grande aide au dispositif d'urgence social sur Paris. Un des plus importants systèmes d'équipe mobile, fonctionnant tous les jours de l'année 24 heures sur 24, est le Recueil Social de la RATP. Ce projet existe indépendamment de la DASS de Paris et des financements de l'Etat. La RATP gère le programme ATLAS en partenariat avec la DASS de Paris pour coordonner les distributions alimentaires, les départs de bus et des hébergements pour la nuit.

## 3. Conclusion

Les usagers du dispositif d'urgence ont des passés très variés, mais sont souvent marqués par une ou des ruptures. En général, sans réseau relationnel et ayant peu d'expérience professionnelle, une personne en grande difficulté ne trouve pas de travail. Ces personnes, sans domicile fixe et en précarité, disposent de plusieurs types d'aide qui sont offerts par les associations et financées par l'Etat.

En parlant avec les directeurs des centres d'hébergement parisiens, il devient clair que le premier souci des « clients » est de savoir où ils vont dormir le soir.<sup>27</sup> Éprouvant des difficultés pour s'alimenter ou prendre soin de leurs corps, ces personnes ne peuvent pas s'occuper de la recherche d'un travail. Étant donné que le travail est un moyen d'insertion,

---

<sup>27</sup> Entretien avec le directeur du Centre Ney. Mai 2003.

sans logement, personne ne peut effectuer un travail. Etre sans travail ou sans logement est très déstructurant pour une personne et surtout pour une durée longue ce qui peut avoir des effets graves sur sa réinsertion.

L'effet psychologique sur ces personnes est important et certains s'alcoolisent pour échapper à leurs problèmes et pour se retirer du monde qui les juge.<sup>28</sup> Si on devient dépendant de la drogue, il est encore moins possible de se rendre au travail ou de s'occuper des démarches nécessaires pour sortir de sa situation de détresse.

Avoir une place en CHRS ou dans une résidence sociale ne veut pas dire que l'individu est automatiquement prêt à l'autonomie. Il peut tout à fait retomber socialement et retourner aux CHU, voire à la rue. Même une personne ayant obtenu l'autonomie et son propre appartement peut les perdre dû au chômage, de la reprise d'une dépendance, ou d'une rupture familiale ou de n'importe quel autre fait traumatisant.

Le dispositif d'aide social et plus particulièrement d'hébergement, est une solution provisoire aux problèmes que rencontrent les personnes en précarité. Le dispositif est un moyen d'aide, et n'est pas l'objectif final des aides : comme on dit en anglais, « It is the means, not the end. »

L'Etat français déclare que tous sont égaux en droits, mais il y a plusieurs éléments qui ne permettent pas à tous de profiter de ces droits, de ce fait il y a un nombre important de personnes sans domicile fixe qui ne peut pas s'intégrer dans la société française.

### III. Les problématiques d'accès aux droits

L'accès de tous aux droits fondamentaux est « une priorité nationale. » En lui permettant d'accéder à ses droits la réinsertion d'un individu en précarité devient possible. Le premier besoin d'un homme est de se protéger : d'avoir un hébergement le soir quand il est le plus sensible aux menaces. Etre sûr d'un lieu de repos le soir permet à l'individu de répondre à d'autres besoins et de faire des démarches nécessaires pour résoudre les problèmes qui le mettent dans une situation difficile. Le travail, par exemple est rendu difficile, voire impossible si l'on n'a pas d'abri pour le soir. Comme l'a constaté un responsable du Centre Ney, les personnes sans domicile fixe ne pensent qu'à trouver un hébergement. Le travail, un des droits fondamentaux et le meilleur moyen d'insertion, est inaccessible par manque de logement à Paris et à cause des problèmes du dispositif d'hébergement.

---

<sup>28</sup> Entretien informel avec le un responsable du centre Mie de Pain. 16 mai 2003.



L'accèsion aux autres droits élaborés dans la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion nécessite des démarches administratives pour les accéder. La protection de la santé, la justice, l'éducation, la formation et la culture, la protection de la famille et de l'enfance : ce sont tous les autres droits fondamentaux et ils demandent tous des démarches administratives. Autrement dit : sans un logement stable, ces droits ne sont pas accessibles. La situation du logement à Paris est très difficile. Pour les populations en précarité le manque de logements salubres à un prix raisonnable rend leur vie encore plus difficile, et leur situation peut perdurer à cause de ce déficit.

En principe les droits fondamentaux sont pour toute personne sur le territoire français. En réalité ces droits sont limités aux personnes en situation régulière. Toute personne sans papiers ou en demande d'asile n'a pas ces mêmes droits. Bien que la loi ne précise pas ce petit détail, d'autres lois expliquent les droits de ces personnes en situation irrégulière. Les droits sont moins nombreux dans la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion.

## 1. Le droit au logement

Les associations parisiennes travaillent avec l'Etat pour permettre l'accès pour les personnes à la rue « aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection, de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. »<sup>29</sup> Le but de ces organismes n'est pas d'avoir assez de places dans les centres pour tous, mais de donner accès aux droits. La loi prévoit le droit au logement, mais la situation parisienne ne permet pas l'accès à ce droit. Comme solution provisoire, l'Etat finance les associations qui gèrent des centres d'hébergement. L'hébergement peut être une aide aux personnes défavorisées, mais ne peut pas être la solution pour une raison très nette : l'hébergement a un commencement et une fin. Dans un logement, par contre, on peut s'installer. La loi ne prévoit pas que les personnes habitant en France aient accès à un hébergement, mais à un logement. « il faut toujours avoir des places ouvertes »<sup>30</sup> en centres d'hébergement à la fois signifiant la rotation des places et la présence de logements.

A Paris il y a un manque très important de logements de droit commun. Ce manque traduit par le blocage de toute rotation dans le dispositif d'hébergement. Pendant qu'il n'y a pas de « turn-over », les personnes en difficulté venant d'autres pays convergent à la capitale, cherchant des opportunités inexistantes ailleurs. Le dispositif est totalement saturé et il n'y a pas de sortie prévisible. Pour les organismes qui pensent construire un nouveau centre pour soulager la situation, il y a de grandes difficultés à l'installer dans Paris du fait

---

<sup>29</sup> Loi n°98-657. *Ibidem*.

d'une forte opposition des habitants de la ville. Les hommes politiques s'opposent aussi car ils pensent qu'il y a déjà trop de centres d'hébergement sur la capitale. Aucune sortie, un afflux constant de populations étrangères et l'impossibilité de créer des centres ne sont pas les seuls problèmes du dispositif. La loi du budget national de l'année 2003 vient d'être présentée avec d'énormes réductions pour le budget de la lutte contre les exclusions. Le dispositif parisien d'hébergement est dans une situation précaire. L'on ne peut pas dire que le problème actuel est la saturation ou l'afflux de personnes étrangères, mais que le logement parisien n'est pas accessible. La saturation n'est qu'un effet de ce manque important. Plus tard dans l'année les conséquences du budget vont apparaître et les difficultés au sein du dispositif d'hébergement parisien vont se multiplier.

### **La pénurie de logements**

Il n'y a pas de logement de droit commun sur Paris avec un loyer raisonnable pour les personnes avec peu de moyens financiers. Sonia Kervinio, du service logement de l'université Paris XII, explique qu'« avec la pénurie de logements, les propriétaires en profitent. Des chambres de 9 m<sup>2</sup> sont proposées entre 300 et 450 euros. »<sup>31</sup> Ces loyers sont trop élevés par rapport aux ressources des personnes qui veulent prendre une chambre. Pour une personne qui a réussi à trouver un travail et qui veut sortir des centres d'hébergement parisien (soit l'urgence, soit les CHRS, soit les résidences sociales), le manque de logements salubres à un juste prix réduit la chance d'une sortie du dispositif d'urgence.

« Le plus grand problème en Ile-de-France, dit le responsable de la FNARS d'IDF, est le logement et non pas l'emploi. »<sup>32</sup> Il y a un très grand nombre de travailleurs pauvres qui viennent travailler à Paris, mais qui n'y ont pas de logements à cause du coût élevé du loyer des appartements parisiens. « On retrouve là le problème crucial pour la région Ile-de-France qui est avant tout le logement, certaines personnes malgré une activité professionnelle n'ont pas de revenus suffisants pour se loger et gonflent alors cette population qualifiée de 'travailleurs pauvres'. »<sup>33</sup>

Les tours de HLM, qui sont vues comme inhumaines et mal adaptées aux besoins des publics y habitant, créent souvent des « ghettos » où des pauvres ne trouvent pas l'accès à une vie meilleure. En France, et plus particulièrement à Paris, la politique est de démolir ces tours pour construire des logements plus salubres, plus humains et moins hauts. Les

---

<sup>30</sup> Entretien avec un responsable de la FNARS d'Ile-de-France. 20 mai 2003

<sup>31</sup> Joris Fioriti. « 52 jours dans la rue ». *Cosmopolis : le magazine des étudiants étrangers en Ile-de-France*. #3 – mai 2003 – trimestriel. p19.

<sup>32</sup> FNARS. *Ibidem*.

<sup>33</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Ibidem*. p67.

objectifs sont l'amélioration de la qualité de vie au détriment de la quantité des appartements.

### **L'habitat indigne**

Les logements à loyer assez bas pour les personnes avec peu de ressources sont souvent insalubres et manquent de confort. Ce parc de logement joue un « rôle social de fait » car le parc n'accueille que des personnes défavorisées. Dès qu'un propriétaire a mis aux normes son logement, le confort de ce dernier augmente, tout comme le loyer. « L'augmentation de la taille des logements s'accompagne d'une élévation plus rapide de leur niveau de confort, pour lequel le parc parisien se situait très en retard sur les normes et les moyennes nationales. Le taux d'inconfort symbolisé par l'absence de sanitaires privatifs (WC ou douche ou baignoire à l'intérieur du logement) caractérisait un logement parisien sur 6 en 1990 et ne touche plus qu'un logement sur 10 en 1999. Cependant, la restructuration de ce parc social de fait, dont l'inconfort maintenait des niveaux de loyer acceptables, conduit à sa disparition. »<sup>34</sup>

« Se réduisant progressivement à un noyau dur, il se partage désormais entre un parc dispersé mais largement vacant faute de pouvoir être mis aux normes à un coût acceptable pour le propriétaire et les îlots insalubres voués au marché souvent occulte du logement indigne dirigé vers les publics démunis ou migrants les plus récemment installés. »<sup>35</sup> Sachant qu'il n'y a plus de logement pour les personnes qui veulent s'en sortir, il faut proposer un hébergement comme réponse provisoire. Cela est rendu difficile par plusieurs faits y compris l'impossibilité de trouver un site, le budget de l'Etat de 2003 et la saturation du dispositif.

### **L'impossibilité de trouver un site**

Personne n'accepte facilement de voir un centre qui accueille des personnes en difficulté s'implanter près de chez soi. Quand un plan de construction est proposé, les riverains s'y opposent et bloquent la procédure. Une responsable du CASP a expliqué que c'est extrêmement difficile d'installer ou de construire un centre d'hébergement d'urgence sur Paris à cause des oppositions des habitants des quartiers à ce type de structure. Il existe de petits conseils de propriétaires et de commerçants qui mettent la pression sur les mairies pour ne pas permettre à un CHU de s'installer dans le quartier. Cette pression influence les mairies qui veulent protéger leur électorat.

---

<sup>34</sup> Préfecture de Paris : direction de l'urbanisme, du logement et l'équipement. « 4<sup>ème</sup> plan départemental d'Action pour le logement des personnes défavorisées du département de Paris ». 2002. p3.

Cette responsable du CASP a réussi à réaliser un projet d'hébergement d'insertion pour les hommes en situation régulière ayant un contrat de travail ou de formation. Si le public pour qui cet hébergement est destiné est moins défavorisé ou sur la voie d'insertion, l'opposition reste très vive contre de telles implantations. Sa réussite est due au fait que son centre se trouve dans 5 wagons de train sur une ancienne ligne de chemin fer. Travaillant avec la SNCF sur leurs chemins de fer, le centre ne demandait pas des implications avec le quartier. La création des escaliers nécessitait la permission de la mairie de l'arrondissement, donc la mairie était au courant, mais les riverains ne savaient pas à quoi étaient destinés les travaux. Sans opposition avant la création, la responsable attend les remarques des habitants du quartier. Elle prévoit une ouverture officielle (le centre ayant été ouvert, est à moitié plein depuis le 5 mai 2003), pour que les riverains puissent connaître le but du projet et afin d'éliminer les stéréotypes qui se produisent autour de ce type de structure.

Récemment l'association Médecins du Monde a proposé de déménager leur centre de soins du XI<sup>ème</sup> arrondissement au XVIII<sup>ème</sup> arrondissement mais le maire s'est dit opposé au plan du fait que le nouvel emplacement était « dans l'un de nos quartiers les plus fragiles. »<sup>36</sup> L'article du *Métro Paris* explique que le maire relayait « les craintes des riverains et associations » en se mettant contre le plan.<sup>37</sup>

Le Centre Ney est un centre d'hébergement d'urgence qui participe au programme de sept nuitées. Le centre est très important, avec 140 places pour un public masculin. Le directeur a expliqué qu'il a pu installer le centre sans opposition car le site ne se trouve pas dans un lieu résidentiel. Près du périphérique de Paris et dans un quartier d'affaires, la présence des personnes accueillies n'est pas une gêne.

L'existence d'un centre n'élimine pas les plaintes. En parlant avec une responsable du Centre Ridder, un centre d'hébergement d'urgence des lits infirmiers et des soins (CHUIS), elle a expliqué que les riverains se plaignent tous les jours pour les petites choses qui se passent au tour du centre. Les plaintes ne portent pas sur des choses graves, comme la violence, le bruit ou la destruction de la propriété, mais pour dire qu'il y avait un déchet qui a été jeté d'une fenêtre ou pour expliquer qu'il y avait quelqu'un qui n'a pas pris la peine d'utiliser la porte pour sortir, mais qui est passé par la fenêtre. Si un des autres habitants de ce petit espace résidentiel hors du centre d'hébergement avait commis une de ces petites actions, personne n'appellerait. Le stigmatisation des centres augmente l'opposition à leur construction, voire à leur existence.

---

<sup>35</sup> Préfecture de Paris : direction de l'urbanisme, du logement et l'équipement. « 4<sup>ème</sup> plan départemental d'Action pour le logement des personnes défavorisées du département de Paris ». 2002. p3.

<sup>36</sup> Vermelin, Jérôme. « Le XVIII<sup>e</sup> dit non à Médecins du Monde ». *Métro Paris*. 17 Avril 2003.

<sup>37</sup> Vermelin, Jérôme. *Idem*.

Il n'est pas question de mètres carrés qui manquent, dit un responsable de la FNARS d'Ile-de-France, car il y a, par exemple, un hôpital vide dans le nord de Paris qui pourrait être transformé très vite en hébergement pour les sans abri.<sup>38 39</sup> Selon ce responsable, avec la volonté politique, on peut créer un centre d'hébergement d'urgence sur Paris. En lui demandant s'il y a de la volonté politique, sa réponse immédiate est « non. » L'Etat et les mairies des arrondissements de Paris disent qu'il y a déjà trop de centres sur Paris par rapport aux autres départements. Le maire du XI<sup>ème</sup> arrondissement, par exemple, « plaide pour que Paris ait une vision équilibrée et équilibrante de la politique sociale. » Il est évident, conformément aux remarques des responsables des centres, que les pouvoirs politiques ne veulent plus de centres d'hébergement sur Paris et que cela bloque toute construction de ce genre.

La question qui nous reste est : y a-t-il un vrai besoin de nouveaux centres d'hébergement sur Paris ? Si on ne construit pas de nouveaux centres d'hébergement, où vont dormir les populations sans abri ?

### **Le budget**

Le budget national couvre les dépenses de l'Etat et est reparti dans les directions des administrations centrales des ministères. L'administration centrale du Ministère des Affaires Sanitaires et Sociales regroupe toutes les directions du ministère y compris la Direction des affaires sociales (DGAS) et la Direction des populations migratoires (DPM) qui financent la lutte contre les exclusions (LCE). Quatre articles du chapitre 46-81 dans la loi du budget financent la totalité des directives LCE de l'Etat. La DGAS a la gestion du chapitre 46-81-20 pour les actions d'intégration et de lutte contre l'exclusion proprement dite (donc le dispositif urgence) et du chapitre 46-81-30 pour les dépenses de fonctionnement des CHRS. La DPM prend charge du chapitre 46-81-50 et 60 pour l'hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés. Ces quatre articles sont dans le même chapitre car les publics concernés sont « pris en charge par les mêmes acteurs et les mêmes structures associatives et institutionnelles. »<sup>40</sup>

L'Etat prévoit un montant annuel pour chaque article qui est pour toute la France. Chaque région reçoit une partie du montant, et doit distribuer cette somme aux départements. En 2003, l'Etat prévoit de déléguer aux régions un crédit de 763.863.530 euros pour l'ensemble des quatre articles de la lutte contre l'exclusion. La région Ile-de-France compte sur

---

<sup>38</sup> Entretien FNARS. *Ibidem*

<sup>39</sup> En discutant avec un responsable de la DASS au sujet de cet hôpital, il est évident que cette personne doute qu'il y ait un hôpital vide car la DASS aurait eu des nouvelles d'un tel fait.

<sup>40</sup> Préfecture de Paris. « Le dispositif de lutte contre les exclusions à Paris : dossier de presse ». décembre 2002. Fiche technique n°4.

215.835.134€. Paris est susceptible de recevoir un total de 95.284.82€, dont 43.332.201€ pour l'article 20 (le dispositif d'urgence).<sup>41</sup>

## 2002

En 2002 la DASS de Paris a reçu à peu près 43,3M€. Cette somme ne couvrait pas la totalité des dépenses d'urgence et la DASS a dû faire remonter toute l'année les insuffisances budgétaires au Ministère pour recevoir des crédits complémentaires. Le Ministère a alloué des crédits complémentaires qui ont permis de couvrir les dépenses affaissant du dispositif d'urgence parisien. Le montant à la fin de l'année 2002 a augmenté jusqu'à 62,2M€ avec ces crédits supplémentaires.<sup>42</sup>

## 2003

Cette année la DASS a prévu de dépenser la même somme d'à peu près de 62,2M€ mais au début de l'année le montant accordé était seulement de 34.664.761€ pour le dispositif d'urgence sociale.<sup>43</sup> Les problèmes financiers étaient énormes et le directeur du pôle social, avec le directeur de la DASS de Paris, a dû rencontrer Mme Dominique Versini (Secrétaire de l'Etat de la lutte contre les exclusions) et essayer d'obtenir des crédits supplémentaires.<sup>44</sup> En fin compte, a été alloué à la DASS, la somme totale qui a été accordé au début de l'année dernière, donc 43,3M€, sans pouvoir recevoir des crédits supplémentaires plus tard en 2003.

Ces différences entre le montant nécessaire pour fonctionner et le montant accordé ne s'appliquent pas seulement à l'urgence sociale à Paris. L'Etat français fait des économies dans tous les budgets du gouvernement. Les autres départements se trouvent dans la même situation que Paris, mais évidemment pas au même niveau puisque la situation de Paris est plus problématique qu'ailleurs.<sup>45</sup>

### *La situation aujourd'hui*

Actuellement le gouvernement gèle les crédits des services de l'Etat. Ce gel fait que la DASS de Paris a reçu à ce jour seulement 80% des crédits 2003, donc 34.6M€. Cette somme est largement insuffisante pour le fonctionnement des structures d'aide sociale, et la DASS de Paris est toujours sans réponse pour l'octroi des crédits complémentaires

---

<sup>41</sup> « Directive National d'Orientation 2003 pour l'Administration sanitaire et sociale ». p54.

<sup>42</sup> Entretien informel avec l'intérim chef du service Solidarité et Insertion, pôle social, DASS de Paris. Mai 2003.

<sup>43</sup> L'intérim chef du service Solidarité Insertion, pôle social, DASS de Paris. *Idem*.

<sup>44</sup> Entretien informel avec directeur du pôle social, DASS de Paris. Avril 2003.

<sup>45</sup> Entretien informel avec une fonctionnaire du service Solidarité Insertion, pôle sociale, DASS de Paris. Mai 2003

permettant de maintenir le dispositif tel qu'il était l'année dernière. La DASS de Paris, comme d'autres DDASS en France, se trouve dans l'impasse budgétaire.

### *Les conséquences*

Si le financement des associations qui font des actions sociales n'augmente pas, il peut y avoir trois conséquences graves, selon un responsable de la FNARS d'Ile-de-France<sup>46</sup>. Le premier étant le manque d'hébergement, menaçant les SDF à rester dans la rue la nuit. La mort des petites associations serait le second impact sur le dispositif qui peut tuer l'esprit du citoyen. Plus grande est l'association, plus la distance entre les usagers et les responsables va s'élargir. Le sentiment de proximité va diminuer et les personnes risquent de ressentir une absence d'aide. Les petites associations « garantissent que tout le monde peut être amené à être aidé et à aider »<sup>47</sup>. En les tuant, l'esprit du citoyen comme acteur social va mourir avec elles. Le troisième risque qui peut se produire en France, et particulièrement en Ile-de-France, est la perte de la cohésion sociale. Une plus grande division entre les riches et les pauvres peut se produire en créant les quartiers dangereux et une société sans solidarité. Une quatrième conséquence, pas aussi grave que les autres, mais aussi peu désirée, est le regroupement de deux petites associations pour en créer une de taille moyenne. Une association est toujours moins chère à gérer que deux petites associations, donc il se peut que des petites associations se joignent ensemble pour continuer à exercer leur mission d'aide sociale comme un seul organisme.

Pour Claude Alphandéry, président du Conseil national de l'insertion par l'activité économique, « C'est une décision stupéfiante qui (...) risque de mettre en pièces 20 ans d'efforts de développement des structures d'accueil, de formation, de populations en situation ou en risque d'exclusion. »<sup>48</sup>

### **La saturation du dispositif et le flux des personnes d'origine étrangère**

De 15.000 places d'urgence sur le plan national, un tiers est offert par la région Ile-de-France, dont 60% à Paris.<sup>49</sup> La concentration de places d'urgence sur Paris est due au fait, et a créé le fait qu'un nombre important de SDF se trouvent dans la capitale.

Les centres d'hébergement d'urgence parisiens sont saturés. Il y a de 10.000 à 12.000 personnes sans domicile fixe sur Paris, mais seulement 7.000 places, dont 3.230<sup>50</sup> dans les

---

<sup>46</sup> Entretien FNARS. *Idem.*

<sup>47</sup> Entretien FNARS. *Idem.*

<sup>48</sup> Serafini, Tonino. « Bercy coup les crédits d'insertion ». Libération. 22 mai 2003. p19

<sup>49</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Ibidem.*

<sup>50</sup> Préfecture de Paris. Dossier de presse. « Le dispositif de lutte contre les exclusions à Paris ». décembre 2002. Fiche technique n°2. p4.

centres d'urgence, 2.633 dans les CHRS et le reste dans les résidences sociales.<sup>51</sup> Cela pourrait répondre à toute demande, mais le nombre de SDF ne cesse d'augmenter.

Les travailleurs sociaux sont équipés à répondre à certains besoins pour les personnes accueillies, mais si elles restent un plus long temps dans le centre, ils vont avoir besoin d'autres aides auxquelles les travailleurs sociaux ne savent pas répondre. Sans un accompagnement vraiment personnalisé, les individus n'avancent pas dans leur travail de réinsertion. Par exemple, pendant une visite à un CHRS composé de 20 places en chambres d'hôtel principalement pour le public justice, les responsables du centre expliquaient que la durée moyenne de séjour, qui est en principe de 6 semaines, est allongée jusqu'à trois mois.<sup>52</sup> Les responsables du centre expliquaient que le centre n'était pas équipé pour offrir un suivi professionnel, étant donné que six semaines ne demandent pas une telle démarche et que, normalement, les hébergés quittent leur chambre d'hôtel après ces six semaines.

En moyenne, la durée de séjour dans les CHRS est de 10,46 mois par rapport à leur limite de 6 mois normalement.<sup>53</sup> 46,3% des personnes hébergées en CHRS sont là depuis plus de six mois et une personne sur cinq depuis plus d'un an.<sup>54</sup> « Il a pu être ainsi établi que 22% des personnes hébergées dans les CHRS et 10% du public des CHU serait immédiatement apte à un départ en résidence sociale. »<sup>55</sup> Néanmoins l'éligibilité d'un individu ne se traduit pas par l'accessibilité à une place. Les résidences sociales sont une solution temporaire pour les personnes en difficulté et pendant que les personnes y habitant ne trouvent pas un logement de droit commun, les autres restent en attente.

Tout est bloqué, les personnes ne peuvent pas entrer dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui offrent des durées de prise en charge plus longues et où il y a un suivi professionnel, adapté à eux. La lutte contre l'exclusion n'ayant pas encore été gagnée.

Avec assez de crédits de financement et le soutien politique, le dispositif a la possibilité de fonctionner pour tous ceux qui en ont besoin. Il y a un flux très important de personnes d'origine étrangère qui font appel à ce dispositif (plus que dans le reste de la France) qui augmente le nombre de demandes faisant que le nombre de demandes ne correspond pas au nombre de places dans le dispositif. Le nombre de sorties ne permet pas l'accès de tous à une place d'hébergement.

---

<sup>51</sup> DASS de Paris. « Tableau thématique par population accueillie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale parisiens ». 20 mai 2003

<sup>52</sup> Visite : le Service d'Accueil Rapide géré par l'association ARAPEJ. 10 mars 2003.

<sup>53</sup> DASS de Paris. SAHIP. P

<sup>54</sup> MIPES. *Ibidem*. p75.



## *Les étrangers*

Une nuit donnée (21 au 22 novembre 2001) 49% des personnes dans les CHU étaient les personnes étrangères. « 29% du public accueilli dans les CHU (hors hôtels « 115 ») »<sup>56</sup> n'ont pas leurs papiers ou sont demandeur d'asile.

Tous les jours un nombre très important d'étrangers arrive sur Paris avec l'espoir de trouver un travail, un logement et une vie stable. Ces personnes n'ont pas de logement, et se trouvent très vite dans les centres d'hébergement parisien. Le dispositif d'hébergement d'urgence qui existait, il y a quelques années, a été vite saturé par le nombre croissant de personnes venant à Paris pour chercher une meilleure situation que celles qu'elles viennent de quitter. A cause des problèmes de logement déjà évoqués, les personnes se trouvent dans le dispositif pour une durée plus longue, la rotation de personnes dans les CHRS étant très faible. Le premier problème est la pénurie de logement car les personnes ne peuvent pas rentrer dans un logement stable, donc elles restent dans le dispositif. Le second est le nombre important d'étrangers qui arrivent sur Paris pour trouver une vie meilleure. S'ils sont sans papiers ou s'ils sont demandeurs d'asile, ils n'ont pas le droit de travailler, donc ils n'ont aucune ressource, et ne peuvent pas payer un loyer pour un logement. Dès leur arrivée, ils dépendent de l'Etat et de l'aide sociale. Il y a des plans gouvernementaux et les lois qui vont influencer sur le fonctionnement de ces centres d'urgence : les lois sur les immigrés et les demandeurs d'asile, le plan de renforcement de la lutte contre l'exclusion et le budget national de 2003.

« Le dispositif d'accueil d'urgence est confronté à des évolutions importantes liées à l'accroissement de la demande d'hébergement due à l'augmentation du flux des demandeurs et déboutés du droit d'asile, au nombre grandissant de personnes très marginalisées et de familles avec enfants, et à l'émergence de nouveaux phénomènes tels que les mineurs errants. »<sup>57</sup>

## **Conclusion**

Les droits fondamentaux sont dépendants d'un logement. Ces droits nécessitent des démarches administratives qui ne peuvent pas commencer tant que l'individu est occupé par la recherche d'un hébergement pour le soir. Avoir un logement ou un hébergement stable libère les pensées des personnes pour qu'elles puissent commencer à ouvrir leurs droits comme le travail, la protection de la santé et le logement.

---

<sup>55</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P48.

<sup>56</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. p21.

<sup>57</sup> « Directive National d'Orientation 2003 pour l'Administration sanitaire et sociale ». pX.

La loi de la lutte contre l'exclusion qui a pour objectif de faciliter l'insertion des personnes en précarité dans la société, n'est pas ce qui permet ou non l'accès aux droits. La situation réelle dans la société, le parc de logements parisiens et les visions et actions politiques influencent comment est mise en œuvre la loi. Actuellement à Paris, les faits sont difficiles. Il n'y a pas de logements salubres à un prix raisonnable pour les personnes en difficulté. Ceux qui ont un loyer très bas sont indignes : sans confort et insalubres. Pour donner une solution provisoire pour les personnes sans logement, les associations essaient de construire de nouveaux centres. Ces plans trouvent de telles oppositions de la part des habitants du quartier et des pouvoirs publics, qu'aucun plan ne peut être effectué. Cette année, les difficultés ne baissent pas car le budget national a dû être réduit et la lutte contre l'exclusion n'a pas reçu assez de crédits pour exécuter les mêmes missions que l'année dernière, sans parler des nouveaux projets d'aide. Tous ces faits qui rendent l'accès au logement des personnes les plus démunies très difficile créant une situation problématique dans le dispositif d'aide existant sur Paris.

Le dispositif est saturé par le nombre de personnes sans domicile fixe. Le problème augmente avec l'afflux des populations étrangères venant à la capitale. Les personnes n'ayant pas accès à un logement pérenne s'enferment dans un parcours sans issue. Au chômage et sans travail, même une loi ne peut pas venir en aide à une personne dans une telle situation. Les étrangers sans papiers ou demandeurs d'asile sont également sans sortie du système d'aide. Ces personnes, qui ont des droits communs à tous les êtres humains, restent exclues de la société car, en situation irrégulière en France, elles n'ont pas de droits.

## 2. Les problématiques spécifiques vis à vis des droits des personnes d'origine étrangère

Les démarches des populations étrangères seront différentes des autres usagers du dispositif. Le droit à un logement, un travail, une couverture de santé ou la citoyenneté dépend de leur statut. Le droit d'être sur le territoire français, venant soit d'un visa, soit de l'asile, permet l'accès aux droits fondamentaux écrits dans la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Sans la citoyenneté, un visa ou l'asile, un individu n'a pas le droit de travailler en France et ne peut pas bénéficier de la sécurité sociale. Ces populations viennent pour des raisons diverses, mais arriver sans papiers les met dans une situation très précaire, même plus difficile que celle qu'elles viennent de quitter. La politique de la France est de renvoyer les personnes sans papiers dans leur pays d'origine. Ceux qui sont dans le pays légalement n'ont pas les problèmes des papiers, mais rencontrent d'autres difficultés d'intégration dans la société. Les personnes étrangères

peuvent s'intégrer dans la société, mais les aides ne sont pas assez pour vraiment lutter contre l'exclusion.

### **Immigration en France et la concentration d'étrangers à la capitale**

Il y a beaucoup de personnes qui arrivent en France, venant d'Afrique, des pays de l'Est de l'Europe, et d'Asie. Il y a de grosses difficultés à connaître le nombre de personnes venant en France de l'étranger chaque année. En 1995, par exemple, l'Office des migrations internationales (OMI) a déclaré 50.000 entrées, la Direction de la population et des migrations (DPM) a estimé le nombre à 77.000, et le nombre était 79.000 d'après le ministère de l'Intérieur<sup>58</sup>. Les chiffres ne sont pas similaires à cause du simple fait qu'il y a un grand nombre de personnes qui viennent en France clandestinement et qui ne demandent jamais un titre de séjour. Il est vrai que le nombre est en flux constant, mais du fait des départs et des entrées inconnues on ne peut pas savoir exactement combien de personnes arrivent en France de l'étranger chaque année.

Les demandes de visas sont énormes. Lors d'une visite à Roissy-Charles-de-Gaulle Nicolas Sarkozy a indiqué qu'il y a « 150 demandes de visas par jour à Bamako et 2000 en Algérie. »<sup>59</sup> Ces demandes se traduisent en demandes d'hébergement. En 2000, France Terre d'Asile, l'association qui gère les places en CADA, a reçu « tout au long de l'année, 50 à 100 personnes chaque jour. »<sup>60</sup>

A Paris la problématique des populations étrangères est plus importante que dans les autres régions de France. Par exemple, 67% du nombre de demandes d'asile nationales sont faites en Ile-de-France ; 40% des demandes nationales sont faites sur Paris.<sup>61</sup> Les travailleurs sociaux dans les villes de province envoient des personnes à Paris parce qu'il y a un meilleur accueil pour les sans abris dans la capitale.<sup>62</sup> Les personnes étrangères viennent plutôt à Paris car dans les autres départements d'Ile-de-France les critères de délivrance de l'asile sont « beaucoup plus » contraignants.<sup>63</sup> « Le tropisme parisien peut être expliqué par la présence de compatriotes, la plus grande facilité à entrer sur le marché du travail parallèle ou la possibilité de passer assez inaperçu mêlé à la population parisienne déjà très riche et très diversifiée culturellement. »<sup>64</sup>

Les raisons de venir en France varient selon l'individu. Beaucoup viennent pour être protégés de la persécution étatique ou non-étatique. Ces personnes peuvent trouver refuge

---

<sup>58</sup> Tribalat, Michèle. « Immigration ». La société française contemporaine : cahiers français n°290. p43.

<sup>59</sup> « Sarkozy défend son action sur l'immigration ». *Métro Paris*. 10 mars 2003.

<sup>60</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P96.

<sup>61</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. p20.

<sup>62</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P96.

<sup>63</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P96.

<sup>64</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P96.

en France sous le statut particulier de réfugié. Les personnes sans besoin de protection, venant simplement pour une vie meilleure ne trouveront pas un statut particulier, et doivent obtenir un visa leur accordant le droit de rester en France pour une durée déterminée. D'autres viennent pour retrouver leur famille, déjà installée en France. « La majorité de ces personnes fuient la situation de leur pays d'origine où sévissent la misère et l'insécurité. »<sup>65</sup>

La situation de personnes d'origine étrangère en arrivant en France est légale lors de la possession d'un visa. Beaucoup arrivent avec un visa touristique (de 3 mois), comme la plupart de migrants chinois.<sup>66</sup> Après que le visa touristique a expiré, leur situation devient précaire et certaines demandent l'asile et beaucoup restent clandestinement.

Les personnes venant en France des pays pauvres ont travaillé pendant une longue période pour pouvoir payer le coût du voyage. D'autres personnes ont emprunté l'argent nécessaire pour le voyage et sont endettées en arrivant en France. Cette dépense est souvent très importante, notamment à la vue du salaire moyen des habitants des pays pauvres. Pour les Chinois, par exemple, le voyage peut coûter entre 4.500 et 12.000 euros.<sup>67</sup> Les réseaux d'immigration clandestine sont très importants. Les passeurs souvent décrivent la France comme un pays utopique. Le président de la République a expliqué que les passeurs « font miroiter « l'Eldorado » là où il n'y a bien souvent que l'impasse et la misère. »<sup>68</sup>

### **Le procès de demande d'asile**

Le statut de réfugié est réservé aux personnes persécutées dans leur pays soit par des instances gouvernementales (asile politique) soit par des groupes non étatiques (asile territorial) \*(groupes terroristes.) Il y a plus de demandes pour l'asile politique (DAP) que de demandes d'asile territorial (DAT). Par exemple en 2001 76,5% des familles accueillies par la CAFDA à Paris demandait l'asile politique pendant que 17,5% demandaient l'asile territorial (DAT).<sup>69</sup> Chaque type d'asile demande des démarches différentes et les deux sont traités par des services différents. Les DAP sont traitées par l'Office Française Pour les Réfugiés et les Apatrides, les DAT par le ministère de l'intérieur.

Les demandeurs d'asile conventionnel doivent se rendre à la préfecture qui leur accorde l'autorisation provisoire de séjour (APS) au titre de demandeur d'asile, valable un mois.

---

<sup>65</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

<sup>66</sup> Salomon, Elizabeth. « Données sur l'immigration chinoise ». notes de la réunion d'information du 14 novembre 2003 organisé par la DPM et la Direction de la recherche du Ministère des affaires sociales concernant l'immigration chinoise. P3.

<sup>67</sup> Salomon, Elizabeth. *Idem*. p2.

<sup>68</sup> Chirac, Jacques. Discours. Troyes – Aube. 14 octobre 2002. (<http://www.elysee.fr>)

<sup>69</sup> MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Idem*. p88.

Pendant ce temps la personne doit faire des démarches administratives auprès de l'OFPPRA, le service de l'Etat qui traite les demandes d'asile. A la réception du bon de dépôt de l'OFPPRA, l'individu doit prendre un rendez-vous à la préfecture pour recevoir une autorisation provisoire de séjour (APS) de trois mois « renouvelable pendant toute la durée de la procédure ». Il faut un rendez-vous à la préfecture pour chaque renouvellement. Actuellement le temps d'attente pour un rendez-vous à la préfecture est de 6 mois. Pendant ce temps ils ne peuvent pas bénéficier des allocations. Le système est trop compliqué et il est saturé par toutes les demandes d'asile.

Pour toute demande pour l'asile territorial, le demandeur doit se rendre à la préfecture une première fois, puis y retourner chaque mois pour renouveler sa carte de séjour. Le préfet fait un rapport qu'elle transmet au ministère de l'Intérieur, qui décide si l'asile doit être accordé. Les DAT ne bénéficient pas d'une prise en charge au titre de l'aide sociale. Pendant qu'ils sont demandeurs, ils ont le droit d'être sur le territoire.

Jusqu'à maintenant, à cause du manque de fonctionnaires travaillant sur les dossiers des demandeurs d'asile, le temps pour répondre aux deux types de demandes d'asile était entre 18 et 24 mois. Pendant ce temps les demandeurs ont le temps de recommencer leur vie en France. Souvent les personnes qui demandent le statut de réfugié en France étaient bien insérées dans leur pays d'origine. Elles ont l'expérience et le savoir-faire pour se débrouiller en France sans trop d'appui des services d'aide. Ils n'ont pas perdu les repères qui sont nécessaires pour travailler, trouver un logement ou accomplir des démarches administratives. Bien qu'elles aient des problèmes avec une intégration totale, elles peuvent vite s'adapter à la vie en France, ce qui rend très difficile le retour dans leur pays d'origine.

### **Déboutés, clandestins**

A peu près 80% des demandes d'asile sont refusées chaque année, l'OFPPRA ne leur ayant pas reconnu leur besoin d'asile.<sup>70</sup> Pour les personnes hébergées en CADA, soutenues par l'accompagnement social offert, le taux de reconnaissance est de 70% : notamment plus élevé que le taux de reconnaissance des personnes sans une place en CADA. Toute personne à qui l'asile conventionnel a été refusé, peut faire appel à la Commission de Recours des Réfugiés (CRR) pour essayer une deuxième fois d'obtenir le statut d'asile.

Les personnes qui ont eu une réponse négative à leur demande de l'asile s'appellent les déboutés. Elles n'ont pas le droit d'être sur le territoire français. Elles sont dans la même

---

<sup>70</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière. [et] MIPES. « Recueil statistique relatif à la pauvreté et la précarité en Ile de France ». *Ibidem*. P91.

situation que les personnes qui n'ont pas demandé l'asile et qui sont en France clandestinement.

Souvent celles qui ne demandent jamais un titre de séjour ou qui sont déboutées (le statut de réfugié ne leur étant pas accordé) deviennent ce qu'on appelle les « sans papiers », c'est à dire des personnes qui n'ont pas le droit d'être sur le territoire français, mais qui y restent clandestinement.

Les personnes sans papiers et les personnes qui sont demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler en France. Beaucoup sont très endettées par le coût du voyage, payé aux passeurs et ne disposent pas de ressources officielles, ils sont contraints de travailler clandestinement (travailler au noir). Comme ils ne sont pas dans la même situation que des français sans domicile fixe (sans repères d'hygiène, sans expérience professionnelle, et souvent avec des problèmes sociaux) les nouveaux arrivants peuvent réussir à trouver une vie malgré des problèmes de papiers.

### **Les expulsions**

Une fois que la personne décide de venir en France, elle n'est pas prête à retourner dans son pays d'origine. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est un des textes fondateurs de la France, et un texte dont les Français sont fiers. Il serait impossible pour la France, du fait de l'existence de ce texte, de dire aux étrangers qu'ils ne peuvent pas venir en France. S'il est difficile d'éviter que les personnes arrivent en France sans papiers, il est aussi difficile de les faire retourner dans leur pays d'origine. Une meilleure information des personnes dans leur pays d'origine sur les conditions de vie en France sans papiers peut les dissuader de venir.

Quand elles arrivent par avion et que les agents de la sécurité aux frontières découvrent qu'elles n'ont pas de papiers ou que les papiers sont faux, elles sont placées en foyer de rétention jusqu'à ce que leur demande d'asile soit jugée recevable ou pas. Celles qui reçoivent une réponse négative à leur demande d'asile sont mises dans un avion pour les renvoyer dans leur pays d'origine. 43.142 mesures d'éloignement ont été prononcées en 2001 ; seulement 20% ont été effectivement exécutées<sup>71</sup>.

### **La prise en charge de ces populations**

Les personnes en situation irrégulière sont dépendantes des associations et leurs propres repères car elles n'ont aucun droit. Les associations qui travaillent pour lutter contre

---

<sup>71</sup> Tabet, Marie-Christine. « Sarkozy veut des moyens accrus pour lutter contre les clandestins ». *le Figaro*. 17 février 2003. p10.

l'exclusion : « se sentent impuissantes »<sup>72</sup> face aux individus en situation irrégulière. « Les associations tentent de leur apporter aide et soutien malgré les difficultés de fonctionnement engendrées et le manque notoire de moyens, en locaux, en personnels, en formation et en moyens financiers. »<sup>73</sup>

En famille, débouté, sans papiers : chaque situation est très difficile et les personnes en de telles situations ont besoin de beaucoup d'aide. Des problèmes de langue, culture, mobilité (nombre de personnes dans la famille) ou de papiers créent une situation très précaire dans la vie des personnes hébergées.

Les conditions d'hébergement sont parfois problématiques. Il n'y a pas assez de places en CADA pour tous les demandeurs d'asile, et les DAT ne bénéficient d'aucune aide au logement. Il existe des hébergements en hôtel mais la qualité de vie dans les hôtels est mise en question.

Faute d'un manque de personnel, le « 115 » ne voit jamais les hôtels où sont hébergées les familles. Ces derniers appellent le « 115 » pour dire que les conditions des hôtels sont déplorables mais l'équipe du « 115 » ne peut pas beaucoup faire. Par exemple, ce printemps une femme enceinte avait une chambre au premier étage, cependant les toilettes étaient au cinquième étage.<sup>74</sup> Une autre femme avait un enfant avec des problèmes respiratoires mais il y avait beaucoup de fumeurs dans l'hôtel et l'humidité gênait l'enfant aussi.<sup>75</sup> Ces problèmes peuvent être résolus en parlant avec le responsable de l'hôtel ou en donnant une autre chambre dans un autre hôtel à la personne. Les personnes avec le moins de ressources et avec le plus de difficultés sont hébergées dans les pires conditions. Il n'y a pas un suivi assez proche pour vraiment les aider à s'intégrer dans la société, elles doivent le faire de leur propre volonté. Le dispositif d'hébergement hôtelier coûte très cher et ne répond pas aux besoins des hébergés.

« La prise en charge en hôtel est couteuse et inadaptée pour une population, composée pour moitié d'enfants, amenée à vivre pendant de longs mois une situation d'attente et nécessitant un accompagnement administratif et social continu. »<sup>76</sup> Actuellement le pôle famille du « 115 » est chargé avec 26 enfants entre 0 et 6 mois, 23 enfants entre 6 et 8 mois, 62 enfants entre 8 et 12 mois et 59 enfants entre 12 et 18 mois.<sup>77</sup> 170 enfants moins de 18 mois hébergés en hôtel et encore plus d'enfants entre 18 mois et 13 ans : la situation est sérieuse.

---

<sup>72</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P99.

<sup>73</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

<sup>74</sup> Entretien avec un responsable du pôle famille au sein du « 115 ». 27 mars 2003.

<sup>75</sup> Entretien avec un responsable du pôle famille au sein du « 115 ». 27 mars 2003.

<sup>76</sup> DASS de Paris. SAHIP. P97.

<sup>77</sup> Entretien avec un responsable du pôle famille au sein du « 115 ». 27 mars 2003.

« Depuis 1997, le nombre de demandeurs d'asile et de déboutés est en hausse constante et les moyens ne s'ajustent pas aux fluctuations de la demande. La capacité du dispositif est dérisoire, sans rapport avec les besoins. »<sup>78</sup>

### **Problèmes d'intégration**

Bien qu'il y ait plus d'aide sociale en France, les étrangers s'intègrent plus vite en Angleterre car ils peuvent travailler tout de suite. Le travail est un moyen incroyable pour l'intégration d'un individu dans une société. Même si les populations étrangères sans papiers n'ont pas le droit de travailler en France, cela ne rend pas impossible l'intégration. La preuve reste dans les vies des milliers d'étrangers, notamment les maghrébins, qui ont réussi malgré de grandes difficultés à s'insérer dans la société.<sup>79</sup> La possibilité de s'intégrer dans la société est toutefois rendue plus difficile avec le problème de logement et le statut de l'individu. Disons qu'une personne sans papiers ou demandeur d'asile n'a pas les mêmes possibilités qu'un étranger en situation régulière, les niveaux d'intégration va varier selon leur statut.

Selon un responsable de la FNARS, il y a trois ingrédients nécessaires pour l'intégration : la langue, le travail (de quoi vivre dans le pays) et les symboles (l'assimilation de la culture.)<sup>80</sup> Ces personnes arrivant d'autres pays, ne connaissent parfois pas la langue française, donc toute démarche nécessitant la communication verbale est très difficile. Le travail, les demandes d'asile, les orientations vers les lieux d'hébergement sont tous très importants, mais impossible sans la connaissance de la langue.

Toutes les personnes sans papiers (même si elles sont en train de les demander) n'ont pas le droit de travailler. A Paris il est très difficile de trouver un logement : il faut avoir les fiches de paie pour montrer combien on gagne, et il faut donner une caution qui est parfois une somme très importante, sans parler du coût du loyer. Ces personnes sans travail, sans papiers, ne peuvent pas payer le loyer. Les sans papiers soit sont à la rue soit vivent dans un squat, soit basculent dans le système d'hébergement d'urgence soit habitent dans une chambre d'hôtel. Le gouvernement paie pour les chambres d'hôtels à toute famille à la rue.

« Les impossibilités d'accès à l'emploi, d'accès au RMI, sont les principaux problèmes que rencontrent ces populations. »<sup>81</sup> Dans la conclusion de leur rapport final, le groupe de réflexion sur les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière note : « L'accès au travail pour les demandeurs d'asile et pour les personnes en demande de régularisation

---

<sup>78</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

<sup>79</sup> Entretien FNARS. *Ibidem*.

<sup>80</sup> Entretien FNARS. *Ibidem*.



est un point central : il permettrait un désengorgement rapide des lieux d'hébergement existant, l'accès à un logement plus stable et salubre ainsi qu'une insertion plus rapide. »<sup>82</sup>  
« Aucune politique sociale n'est aussi efficace que l'obtention d'un emploi reconnu et stable, assurant l'ensemble des droits sociaux. »<sup>83</sup>

Le groupe de travail sur les demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière pour l'élaboration du Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion à Paris, a proposé plusieurs actions à mener sur Paris par rapport à ce public. L'une de ces propositions est d'« accorder le droit au travail aux sans papiers ainsi qu'aux demandeurs d'asile et à la formation dès le début de procédure à l'OFPRA. Le groupe propose de « verser l'allocation d'insertion » à tout demandeur d'asile (territoriale et conventionnel) « hors hébergement pendant toute la durée de la procédure. »<sup>84</sup>

La culture d'origine est souvent assez différente de la culture française. Apprendre les symboles de la France : le coq, la république, le drapeau et les valeurs : l'égalité, la fraternité et la liberté sont très importants pour la bonne intégration d'une personne étrangère dans la société française. Il y a des personnes d'origine étrangère qui ont réussi à s'intégrer dans la société, mais pour beaucoup, ce n'est pas encore achevé. La bonne intégration peut exister pour tous ceux qui ouvrent leurs droits. Les droits fondamentaux existent comme un ensemble pour lutter contre l'exclusion, donc quand l'on ne les accède pas l'intégration est très problématique.

### 3. Conclusion

« Toujours problématique, l'accès à ces droits reste difficile et limité. » On n'arrive que très peu à vraiment réinsérer les exclus dans la société à cause de quelques problèmes très importants. Le travail est un moyen de réinsertion, mais il existe un nombre d'enjeux critiques qui empêchent les personnes sans domicile fixe à en trouver un. Le manque de logement, d'expérience professionnelle ou d'un réseau relationnel peut limiter la possibilité

---

<sup>81</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

<sup>82</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

<sup>83</sup> DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

· Huit groupes de travail, chacun composé de représentants associatifs ou institutionnels qui travaillent en partenariat avec la DASS, ont réalisé un état des lieux des personnes en difficulté. Chaque groupe ayant pour objectif d'analyser l'accueil d'un public différent, ils proposaient des actions à mener à Paris pour mieux accueillir les publics. Les huit publics analysés sont : les isolés et grands exclus ; les adultes avec enfants et familles ; le public justice (personnes sortant de prison) ; la population en souffrance psychique ; les personnes toxicomanes, atteintes de SIDA et problèmes liés à la prostitution ; les jeunes ; les demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière ; et les femmes. La préambule du SAHIP explique que, « la synthèse des groupes de travail constitue l'ossature du SAHIP. »

de trouver et d'effectuer un travail. L'autre problème qui empêche que les personnes se réinsèrent est le manque de logement pérenne sur Paris. La volonté politique, notamment pour le budget et la construction de centres ne semble pas soutenir l'accès au droit de logement. Pour les personnes étrangères sans papiers, l'insertion peut être difficile, mais n'est pas impossible. Souvent par méconnaissance de la langue, ou de la culture, les populations étrangères ont du mal à s'intégrer à 100% dans la société française.

Les droits fondamentaux décrits dans la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions restent toujours inaccessibles aux personnes le plus démunies. Malgré les efforts des associations, les services pour les personnes en difficulté restent insuffisants pour tout ce qui a besoin d'aide sociale. Les faits dans le domaine du logement et du budget national sont décourageants.

## IV. Les nouvelles actions politiques

Lors de son discours le 14 octobre 2002 à Troyes, le Président de la République, Jacques Chirac a signalé ses missions et les missions du Gouvernement. Il a communiqué les priorités de l'Etat et sur l'importance des réformes qu'il poursuivra dans les mois suivants.<sup>85</sup> Le président a notamment fait remarquer le fait que le dispositif d'urgence social est saturé par l'afflux des immigrés et que « les droits fondamentaux de chacun doit être respectés. »<sup>86</sup> Depuis, le Président et les ministres n'ont cessé d'élaborer des plans et des projets de lois qui répondent aux missions étatiques. Les réformes et les plans les plus marquants pour le dispositif d'urgence et ses usagers sont la nouvelle politique d'intégration, la politique de la ville, la politique de la sécurité intérieure, le nouveau Revenu Minimum d'Activité (RMA) et le Plan National de la Lutte Contre l'Exclusion (PNLE).

### 1. La politique de l'immigration

La France est « une terre d'immigration ».<sup>87</sup> Les flux migratoires y sont très importants et chaque politiques d'immigration changent le visage du pays. A la vue du 21 Avril de l'année dernière, il est important de noter ce qui peut se passer si la politique devient très fermée envers les populations étrangères en France. La France, sans autant d'immigrants, vieillit. Le nombre de retraités augmentera et les jeunes diplômés partiront pour Londres ou l'Amérique

---

<sup>84</sup> DASS de Paris. SAHIP. *Ibidem*. P101.

<sup>85</sup> Chirac, Jacques. *Idem*.

En parlant de la longueur de l'attente du statut d'asile et les procédures compliqués de demande d'asile, le Président a dit que « cela nourrit l'immigration clandestine et cela place nos dispositifs d'urgence sociale, saturé par l'afflux des demandeurs d'asile dans une situation proche de la rupture. »

<sup>86</sup> Chirac, Jacques. *Ibidem*.

du Nord où ils peuvent trouver des salaires intéressants, et des conditions de travail meilleurs qu'en France.<sup>88</sup> Peuplée de retraités et en manque de « cerveaux »,<sup>89</sup> la France peut rencontrer de graves problèmes dans les domaines de la recherche et de l'économie si elle ferme ses portes aux personnes étrangères.

La politique actuelle ne se voit pas fermer les portes comme dans l'exemple précédent, mais elle tend à mieux s'occuper de ceux qui entrent dans le pays. « La sécurité et le droit dans les cités, la politique de la ville et l'intégration » sont les priorités du Président et du gouvernement.<sup>90</sup> Le président de la République a précisé dans son discours en octobre qu'il vaut mieux intégrer ceux qui entrent légalement sur le territoire et lutter contre l'immigration clandestine. Indiquant la nécessité de la « cohésion nationale » plusieurs fois pendant son discours, Jacques Chirac appuie la nouvelle politique d'intégration sur la lutte contre l'immigration clandestine, les contrats d'intégration et le suivi des personnes étrangères en France pendant leur séjour.<sup>91</sup>

Lors de l'installation du Haut Conseil à l'Intégration, le Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin, a donné quelques précisions des sujets abordés par Jacques Chirac dix jours plus tôt à Troyes. Il a noté que cette nouvelle politique « contribuera de manière essentielle au renforcement de la cohésion républicaine. »<sup>92</sup> Il constate qu'il faut combattre les « discriminations de la vie quotidienne : l'accès à l'emploi, au logement, aux loisirs. » Les droits fondamentaux, qui sont pour tous, ne sont pas accessibles, et l'Etat est au courant. Les réformes d'aujourd'hui vont dynamiser l'accueil des publics étrangers. Jean-Pierre Raffarin a présenté trois piliers de la politique d'intégration : une politique de l'immigration assumée, un projet d'intégration renouvelé et une lutte contre les discriminations repensées. Ces piliers traduits en des lois et des projets : la réforme du droit d'asile, les mesures prises au regard des personnes sans papiers, et les contrats d'intégration pour ceux qui sont sur le territoire légalement.

### **Réforme du droit d'asile**

Le Premier Ministre a expliqué qu'il est « impossible d'accueillir sur notre sol tous ceux qui le désireraient »<sup>93</sup> et donc une réforme du droit d'asile est nécessaire. Premièrement, comme l'a noté Jean-Pierre Raffarin, l'attente pour l'asile est évidemment trop longue. Après les 18

---

<sup>87</sup> Cherchève, Perrine et Plonauin Frédéric. « Immigration: à quoi ressembleront les français dans 25 ans ». *Marianne*. 12 au 18 mai 2003. p17.

<sup>88</sup> Cherchève, Perrine et Plonauin Frédéric. *Idem*. p17.

<sup>89</sup> Cherchève, Perrine et Plonauin Frédéric. *Ibidem*. p18.

<sup>90</sup> Chirac, Jacques. *Ibidem*.

<sup>91</sup> Chirac, Jacques. *Ibidem*.

<sup>92</sup> Raffarin, Jean-Pierre. Discours. Installation du Haut Conseil à l'Intégration. 24 octobre 2002.

<sup>93</sup> Raffarin, Jean-Pierre. *Ibidem*.

mois d'attente, trop souvent pour une réponse négative, les familles et les personnes seules deviennent déprimées. Ils n'ont aucun droit d'être sur le territoire sans réponse affirmative, et donc ne relèvent pas des droits pour tous. Légalement ils ne peuvent pas travailler, ne peuvent même pas rester en France, mais beaucoup restent quand même, créant un nombre haut et inconnu de personnes sans papiers en France.

L'OFPRA, le bureau qui traite les demandes d'asile, s'est vu alloué par l'Etat plus de personnel afin de diminuer le temps de réponse à chaque dossier. La procédure des demandes sera simplifiée pour qu'il y ait un type d'asile. L'asile conventionnel va voir son champ élargi en incluant des persécutions d'agents non-étatiques. Par contre, l'asile territorial ne sera plus nécessaire, les critères étant couverts par le nouvel asile conventionnel. Il sera remplacé par la « protection subsidiaire » pour ceux qui sont « exposés dans leur pays à une des menaces suivantes : la peine de mort ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et personnelle contre sa vie ou sa sécurité en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou internationale. »<sup>94</sup> L'OFPRA, jusqu'à maintenant chargé seulement de l'asile conventionnel, va aussi prendre charge des « protections subsidiaires, » une ancienne responsabilité du ministère de l'Intérieur.

L'objectif de ces réformes est de réduire le temps d'attente en facilitant les procédures administratives et en donnant une réponse plus rapidement aux demandeurs. Etant informés plus rapidement de leur situation administrative, les demandeurs seront invités, pour les déboutés, à quitter plus rapidement le territoire français. La période de sécurité dont ils jouissaient pendant le traitement de leurs dossiers étant moins long, leur installation dans la société française sera plus précaire. Dans les journaux, dans tous les médias, on véhicule le message que la France durcie ses règles. Ce changement de situation peut inviter certains à ne plus choisir la France comme pays pour demandeur d'asile.

### **La lutte contre l'immigration clandestine et les expulsions**

Comme l'a dit Jacques Chirac, « il est essentiel que la loi et nos frontières soient respectées par tous. »<sup>95</sup> La nouvelle politique en France prévoit d'éliminer l'immigration clandestine et de créer une surveillance de ceux qui viennent légalement, qu'ils ne restent pas clandestinement après l'expiration de leur visa.

Non seulement le président de la République, mais aussi Jean-Pierre Raffarin, ont insisté sur la lutte contre l'immigration clandestine comme une politique commune de l'Europe. La

---

<sup>94</sup> TSA. « Réforme du droit d'asile : Rationaliser les procédures d'asile et raccourcir les délais d'instruction des dossiers. » n°932 – 25 avril 2003. p19.

<sup>95</sup> Chirac, Jacques. *Ibidem*.

politique repose sur l'aide européenne pour résoudre le problème auxquels « tous les pays de notre continent sont confrontés. »<sup>96</sup> Jacques Chirac a prescrit qu' « il faut démanteler les filières du travail clandestin et mettre un terme à l'activité des passeurs »<sup>97</sup> Ce travail doit se faire dans tous les pays de l'Union Européenne pour avoir les résultats désirés.

Un fichier des empreintes digitales de tout demandeur de visa sera créé pour « identifier des étrangers qui, entrés légalement sur notre territoire, s'y sont maintenus clandestinement. » Couplé avec la réforme de la durée de rétention administrative des étrangers, ce fichier va permettre au gouvernement de connaître avec plus d'exactitude l'identité des personnes étrangères. Si les officiers de l'Etat arrêtent quelqu'un sans papiers, ils le retiennent le temps nécessaire de communiquer avec son pays d'origine pour organiser son retour. Actuellement l'Etat n'a pas le droit de retenir quelqu'un plus de 12 jours même si son identité est toujours inconnue. Souvent le délai de communication avec le pays d'origine (souvent un pays non-développé) est plus long que 12 jours et l'étranger est remis en liberté. Cela se passe très souvent : « seule une mesure de reconduite sur cinq est exécutée. »<sup>98</sup> La réforme propose une durée maximum de 32 jours avec les renouvellements.<sup>99</sup>

Ces deux réformes sont tenues de résoudre le problème d'étrangers restant en France clandestinement. Même avant que ces nouveaux programmes aient été mis en place, la France a déjà commencé à renvoyer des personnes en situation irrégulière dans leur pays d'origine avec, ce que le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, appelle les « vols groupés. » Les vols groupés sont organisés par l'Etat français en coordination avec d'autres pays d'Europe, notamment l'Allemagne. « 4.000 étrangers en situation irrégulière » ont été reconduits à la frontière pendant les quatre premiers mois de 2003 soit une augmentation de 20% « par rapport à la même période de l'année précédente, »<sup>100</sup> a expliqué le ministre.

Ces actions sont très controversées, particulièrement d'un point de vue des restrictions de la liberté individuelle et des conditions dans les zones d'attente. Dans les zones d'attente de Roissy, il y a 407 sans papiers pour 294 places.<sup>101</sup> La surpopulation de cette structure diminue les conditions dans lesquelles vivent ces personnes en attente de leur régularisation. Sylvia Zappi, du Monde, explique que « M. Sarkozy voulait surtout afficher sa détermination à renvoyer les étrangers non admis sur le territoire. Et faire passer un message aux candidats à l'immigration des pays du Sud : La France n'accepte plus

---

<sup>96</sup> Chirac, Jacques. *Ibidem*.

<sup>97</sup> Chirac, Jacques. *Ibidem*.

<sup>98</sup> Smolar, Piotr et Garcia, Alexandre. « Nicolas Sarkozy envisage d'allonger la durée de rétention administrative de 12 à 60 jours ». *Le Monde*. 18 février 2003.

<sup>99</sup> Le service de presse de la Présidence de la République. Communiqué du 30 avril 2003 pour le conseil des ministres. Projet de loi : Maitrise de l'immigration et séjour des étrangers en France. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=381>

<sup>100</sup> « Sarkozy annonce son 'score' d'expulsions ». *20 Minutes*. 21 mai 2003. p9.

d'arrivées de clandestins et renvoie ceux à qui elle a refusé l'entrée sur son territoire. »<sup>102</sup> Les mesures contre l'immigration clandestine seront fortes et multilatérales, pour à la fois arrêter ceux qui sont dans le pays clandestinement et pour exécuter toute interdiction du territoire.

### **Les contrats d'intégration (un programme)**

Présenté d'abord par Jacques Chirac en octobre, et rendu plus clair lors du discours du Premier Ministre dix jours plus tard, le nouveau programme de contrats d'intégration vise à suivre l'exemple des « dispositifs déjà en place aux Pays-Bas et dans les Etats nordiques. »<sup>103</sup> Comme l'a précisé, Jean-Pierre Raffarin, le but est « d'accueillir dignement les 100.000 immigrés légaux qui arrivent chaque année »<sup>104</sup> en France. Les objectifs du programme doivent être atteints « dans une logique, au fond, d'intérêts réciproques. »<sup>105</sup> Les deux hommes politiques ont clairement indiqué qu'il y a non seulement des droits mais aussi des devoirs à respecter. Ce contrat « républicain » « devra contribuer à faire partager, connaître, les valeurs de la société française, dans le respect de la diversité de chacun. »<sup>106</sup> Ces contrats sont basés sur trois axes : six cents heures de formation linguistique selon le niveau de français déjà connu, trente heures de formation civique pour apprendre leurs droits et leurs devoirs, et finalement un accompagnement social et professionnel personnalisé. Les contrats d'intégration seront expérimentés dans 12 départements en 2003 avant d'être appliqués sur tout le territoire.<sup>107</sup> Ce type d'action n'est pas nouveau pour la France, quelques associations offrant déjà un tel contrat. L'association AMANA par exemple assiste une douzaine de personnes chaque année ayant obtenu leur statut de réfugié à s'intégrer de la même manière que ces « nouveaux » contrats.

## **2. La sécurité intérieure et la politique de la ville**

Les réformes qui influencent le droit au logement incluent la politique de la Ville et la réforme de la sécurité intérieure. Le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo a assisté récemment à la destruction d'une tour HLM qui se trouve hors Paris, à Reims. L'immeuble « doit être remplacé par des habitations plus petites. »<sup>108</sup> La

---

<sup>101</sup> Virginie Cuisinier. « Roissy : 'zone d'attente à la dignité' ». *20 Minutes*. 7 mars 2003.

<sup>102</sup> Sylvia Zappie. « Protestations à Paris et Abidjan contre le premier 'charter' de Nicolas Sarkozy ». *Le Monde*. 5 mars 2003.

<sup>103</sup> Norbert, Ange. « Le Contrat d'Intégration ».

<http://www.infirmiers.com/concours/prepa/contratintegration.php4> vu le 10 juin 2003.

<sup>104</sup> Raffarin, Jean-Pierre. *Ibidem*.

<sup>105</sup> Raffarin, Jean-Pierre. *Ibidem*.

<sup>106</sup> Raffarin, Jean-Pierre. *Ibidem*.

<sup>107</sup> « Intégrer les immigrés, limiter la clandestinité ». *20 Minutes*. 11 avril 2003

<sup>108</sup> « Shampooing au béton pour Borloo ». *20 Minutes*. 26 mars 2003.

politique de la Ville voit de telles actions ailleurs en France, et voir à Paris. Le Président de la République a noté que la politique voit 200.000 logements sociaux réhabilités en France, et le même nombre détruit. Dans un communiqué de presse de Jean-Louis Borloo il est souligné qu'il y aura aussi 200.000 constructions. Ces changements seront sur toute la France, et Paris va sûrement participer dans ces renouvellements, mais il n'est pas encore sûr jusqu'à quel point.

Monsieur Sarkozy, ministre de l'Intérieur, est en train de réformer la sécurité intérieure. Certaines de ces réformes vont influencer les personnes en précarité. Parmi les changements qu'il propose, l'un est de ne plus laisser faire les squats. Il comprend qu'il y ait plusieurs types de personnes qui y vivent, et des situations variées. Si l'Etat prend soin de reloger les personnes expulsées d'un squat, les problèmes de logement et de relogement existent encore, et beaucoup d'expulsés retournent dans une situation beaucoup plus précaire vis à vis du logement et donc de la stabilité. Selon un responsable de la FNARS les squats ne posent pas un problème de sécurité, mais un problème de propriété privée. Il y a trois types de squatteurs, mais seulement un n'est là que par nécessité. Les personnes des mouvements artistiques ou politiques squattent non par besoin, mais par choix. Par contre, les personnes sans ressources, souvent sans papiers, ou bien les familles, choisissent de squatter un immeuble parce qu'il n'existe pas d'autre abris pour eux. Les squatteurs ne sont pas le problème, le problème est la pénurie de logements de droit commun. Ceux qui ont besoin d'un abri à Paris vont se retrouver expulsé et sans autre solution. En Avril, par exemple, les mairies du 2<sup>e</sup>, 11<sup>e</sup>, et 19<sup>e</sup> arrondissements de Paris ont été occupées par « des habitants d'immeubles en instance d'expulsion » car les mairies disaient ne pas avoir de logements disponibles pour reloger ces personnes.<sup>109</sup>

Ces réformes, qui peuvent être vues comme une amélioration et un soulagement du dispositif, ne sont pas nécessairement une bonne chose pour les personnes en difficulté. A Paris, le logement coûte très cher, et il n'est pas question d'améliorer ceux qui existent, car cela va seulement augmenter le prix, réduisant encore le parc privé « social. » Tout ceux qui squattent un immeuble à cause de ce manque de logement à prix raisonnable vont se retrouver expulsés par l'Etat, qui est, à la base, est là pour aider ces mêmes personnes. La solution au problème de logement n'est pas de punir ceux qui se trouvent dans un squat, mais de leur offrir un autre logement plus stable.

### 3. Le revenu minimum d'activité

---

<sup>109</sup> « Le DAL occupe les mairies ». *20 Minutes*. 3 avril 2003.

En mai, François Fillon, ministre des Affaires Sociales, a annoncé un projet de loi créant un revenu minimum d'activité (RMA), un nouveau programme pour aider les personnes bénéficiant du revenu minimum d'insertion (RMI). Actuellement les Rmistes seuls reçoivent 411 euros chaque mois, les couples sans enfant 617 euros et 123 par enfant. Avec ce nouveau programme, l'individu travaillera 20 heures par semaine pour gagner 545 euros. Le contrat est de 6 mois, renouvelable deux fois. Le coût pour les entreprises est beaucoup moins que le Smic, et le risque n'est pas si haut.

Le président d'Emmaüs, Martin Hirsch, trouve le projet « trop rigide et trop précaire. » Il s'explique : « il ne faut pas instituer des critères d'entrée trop stricts, ne pas définir un contingent de 20 heures de travail indépassable, et ne pas limiter le RMA à une période maximale de 18 mois. »<sup>110</sup> Limiter la période de travail veut dire retourner au RMI ou trouver un autre emploi RMA. Cela ne donne pas la stabilité aux personnes en situation déjà précaire. Carol Yerochewski a commenté « surtout, le RMA ne leur permet ni de s'autonomiser ni de sortir du dispositif RMI, alors que c'est l'objectif de la réforme ! »<sup>111</sup>

#### 4. Le plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion

Fin mars 2003, le secrétaire d'Etat, Dominique Versini, a rendu public le Plan National de Lutte Contre la Précarité et l'Exclusion (PNLE). Avant que le plan ne fût finalisé, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté (CNLE) a pu consulter le projet et a donné un avis « favorable » en février 2003. Celui-ci a indiqué quelques améliorations pour le projet qui ont pu être aussi intégrées. Le plan voit un milliard d'euros destiné aux démarches de la lutte contre l'exclusion sociale d'ici à l'année 2005.

Etant donné les problèmes d'accès aux droits par les personnes en très grande difficulté, le plan a du commencer avec le constat que « les droits demeurent toujours très difficile d'accès. » Le document comprend les cinq axes suivant : rendre effectif l'accès aux droits et à la citoyenneté ; renforcer l'accès au logement aux personnes les plus démunies et l'amélioration du dispositif d'urgence sociale ; moderniser, paramétrer et mettre en cohérence l'ensemble du dispositif « urgence sociale » ; améliorer l'accès aux soins des publics en situation précaire ; développer des actions en direction de publics précaires spécifiques.

Le problème le plus grave à Paris est le logement. Le plan vise à créer 5000 places en maisons relais d'ici à 2005, dont 1000 en 2003. Des personnes avec des plans existants ont communiqué les difficultés dans la mise en œuvre d'une maison relais lors d'une

---

<sup>110</sup> Serafini, Tonino. Entretien avec « Martin Hirsch : Président d'Emmaüs ». *Libération*. 8 mai 2003. p3.



conférence-débat en mai 2003. L'espoir d'avoir 1000 places à la fin de 2003 n'est pas réaliste. Toute autre action pour donner accès au logement était décrite vaguement. Les plus grands besoins de logement sont à Paris, mais le plan, étant national, ne répond pas directement à ce problème.

Malgré le fait que le plan soit basé sur le constat qu'il existe de nombreuses difficultés dans l'accès aux droits fondamentaux pour les personnes en grande précarité, le plan ne résout point ces problèmes. Le premier rapport présenté par Martine Aubry en 2000 a estimé les dépenses à 6,3 milliards d'euros, montrant une grande réduction à la vue du chiffre actuel.

## Conclusion

Dans la capitale, la plus grande ville de France, les opportunités sont plus nombreuses, et les problèmes sont triples par rapport à ce qui existe ailleurs dans le pays. La ville attire du monde, ce qui veut aussi dire qu'il y a peut-être trop de personnes par rapport au nombre de logements. Actuellement à Paris il y a un très grand nombre de personnes sans domicile fixe qui sont sans logement pour des raisons diverses. La convergence de personnes en précarité et les populations étrangères donne lieu à une situation singulière. Le reste de la France, même des autres grandes villes comme Lyon et Marseille, ne connaît pas autant le phénomène qui étrangle le dispositif d'urgence à Paris (qui a trois ou quatre fois l'amplitude de problèmes qu'ailleurs). La capitale comprend le plus grand dispositif d'aide sociale en France. Si la région d'Ile-de-France est la région avec un dispositif d'aide le plus développé, il est dû à la concentration des structures d'aide à Paris qui regroupe de 40 à 60% de toutes les structures d'aide dans la région.

L'Etat Français veut lutter contre l'exclusion sociale et a élaboré une loi pour élargir son champ de travail en incluant l'aide sociale, et la lutte contre l'exclusion et la précarité. Cette loi vise à aider toute personne en grande difficulté à sortir de leur situation et à retrouver l'autonomie. L'Etat finance plusieurs dispositifs qui sont des services d'aide pour ces personnes exclues de la société. La loi déclare qu'il y a certains droits fondamentaux qui sont pour tous. Ces droits tendent à réinsérer les personnes en difficulté et/ou sans domicile fixe. Quelques droits fondamentaux sont : le droit au logement, à un emploi, à la protection de la santé, parmi d'autres. L'emploi est le meilleur moyen de réinsertion. Il est très important pour développer un réseau relationnel, pour gagner sa vie et pour retrouver la valeur en soi. Cela dit, un individu peut rencontrer des difficultés au travail s'il n'a pas un logement fixe. Un

---

<sup>111</sup> Yerochewski, Carol. « Les Rmistes voués à la multiplication ». *Libération*. 22 mai 2003. p7.

logement, où l'on peut s'installer, offre la stabilité qui est nécessaire pour effectuer un travail. Sans un logement, le travail est rendu très difficile et toute insertion est mise en précarité.

Les problèmes de logement sur Paris sont énormes et ceux qui ne peuvent pas payer les loyers très haut peuvent trouver le parc privé insalubre qui a un rôle social de fait car les loyers sont très bas. Ce parc, par contre, est indigne, et le taux de confort est minime. Bien que l'Etat veuille lutter contre le logement indigne, il est souvent le seul moyen de se loger à Paris pour un loyer assez bas. Les tours HLM tombent pour créer des logements moins haut, mais cela diminue le nombre de logements pour les personnes en difficulté. Tous ces travaux sont pour aider ces personnes, mais en fin compte, ils perdent les seuls logements à loyer bas, et les travailleurs pauvres sont mis à la rue.

En vue de la pénurie de logements parisiens et l'habitat digne, l'Etat doit offrir une solution provisoire pour donner accès aux droits fondamentaux aux personnes en difficulté. Le parc d'hébergement comprend des CHU, CHRS et les résidences sociales, et il dépend du financement de l'Etat. Sans le financement, le parc n'existera plus et toute insertion pour les personnes en difficulté sera rendue presque impossible. Si l'Etat décide de ne pas financer le dispositif d'hébergement, il n'y aura plus de solutions, tel le rôle de l'Etat est fort.

Si les personnes qui ont le droit d'être sur le territoire rencontre de difficultés à ouvrir leurs droits, la situation des personnes demandeur d'asile ou sans papiers est rendue encore plus difficile car elles n'ont aucun droit en France. Bien que la France soit « un pays des droits de l'homme », toute personne venant en France ne relève pas de tous les droits communs. En retirant le droit au travail aux personnes sans papiers ou en voie de régularisation, le droit au logement se retire avec, créant une situation sans issue qui leur pose de grandes difficultés d'insertion dans la société française. Beaucoup des populations étrangères en situation irrégulière se trouvent dans le dispositif d'urgence parisien, qui est devenu saturé par l'afflux de personnes venant pour trouver une vie meilleure. Ces personnes qui ont fui une situation précaire pour trouver d'autres difficultés.

La politique des sans abri et personnes en grande difficulté reste dans les lois et les réformes. Dès le changement de la politique à l'été 2003, le nouveau gouvernement n'a pas cessé d'élaborer de nouvelles lois et plans. Certains sont pour l'aide aux personnes en difficulté pour lutter contre leur exclusion sociale. Les aides aux populations étrangères n'ayant pas été développées, la politique essaie de diminuer les problèmes en réduisant le nombre de personnes en situation irrégulière dans le pays. Pour l'insertion des individus en situation régulière le gouvernement veut mettre en place le revenu minimum d'activité (RMA) et a élaboré un plan national de la lutte contre l'exclusion et la précarité (PNLE). Ces nouvelles actions sont critiquées pour plusieurs raisons. Le RMA par exemple ne permet pas une sortie de l'aide sociale de l'Etat. Retrouver son autonomie est rendu plus difficile car les contrats sont pour peu de temps, ce qui va basculer l'individu entre différents travaux.

L'exclusion est encore un problème car les réformes offrent des aides différentes au lieu d'offrir la stabilité.

Le PNLE vise à donner beaucoup d'aide aux personnes en précarité car le chiffre d'un billion d'euros est tellement haut. Avec ce plan les personnes en difficulté vont enfin pouvoir ouvrir leurs droits. Mais, le plan n'est pas une loi, donc ne va pas nécessairement être exécuté. Bien que le logement soit le meilleur moyen de lutter contre l'exclusion, le plan ne décrit pas d'actions menant à de grands changements, ni dans le parc social de logement, ni dans le parc d'hébergement. La lutte contre l'exclusion continuera encore.

Malgré les réformes et les plans de la nouvelle politique, les faits en matière financière sont graves. Les insuffisances budgétaires seront trop importantes pour le bon fonctionnement du dispositif d'hébergement et d'urgence. Bien que Jacques Chirac s'inspire de la « cohésion nationale, » autrement dit la lutte contre l'exclusion, le budget national ne montre pas cette volonté publique. Les associations s'inquiètent et la FNARS essaie de faire entendre les voix des acteurs sur le terrain. Didier Piard, chargé de mission à la FNARS a noté l'étrange décision de l'Etat de dédier un billion d'euros pour le PNLE et puis de réduire le nombre de crédits pour le dispositif d'aide existant, « On a vraiment l'impression que le gouvernement agit au coup par coup, qu'il annonce une chose et son contraire. Au-delà des annonces (RMA, Civis...), il y a lieu de se demander si la lutte contre l'exclusion est encore une priorité du gouvernement. »<sup>112</sup>

La volonté du gouvernement de lutter contre l'exclusion n'est pas claire en vue de ses décisions qui vont dans le sens contraire. La situation est très grave : « moins de personnes en difficulté seront épaulées, et les associations de la lutte contre l'exclusion vont devoir réduire la voilure. La survie de certaines est en jeu. »<sup>113</sup> Sans la solution provisoire d'hébergement, les personnes en précarité ne vont plus trouver de sortie à leur situation précaire. Les droits fondamentaux de ces personnes sont déjà difficiles d'accès, et les nouvelles décisions politiques vont seulement rendre presque impossible toute aide sociale et rendre inexistant toute sortie de la précarité. La vie des personnes en précarité reste dans les mains du gouvernement, mais aucune solution semble prévisible, l'Etat n'ayant pas la volonté d'augmenter le budget de toute aide sociale.

---

<sup>112</sup> Serafini, Tonino. « Bercy coupe les crédits de l'insertion ». *Libération*. 22 mai 2003. p19.

<sup>113</sup> Serafini, Tonino. « Bercy coupe les crédits de l'insertion ». *Libération*. 22 mai 2003. p19.

# BIBLIOGRAPHIE

## Presse :

Cherchève, Perrine et Plonauin Frédéric. « Immigration: à quoi ressembleront les français dans 25 ans ».

*Marianne*. 12 au 18 mai 2003. p17.

Cuisinier, Virginie. « Roissy : ‘zone d’atteint à la dignité’ ». *20 Minutes*. 7 mars 2003.

Serafini, Tonino. « Bercy coupe les crédits de l’insertion ». *Libération*. 22 mai 2003. p19.

Serafini, Tonino. Entretien avec « Martin Hirsch : Président d’Emmaüs ». *Libération*. 8 mai 2003. p3.

Serafini, Tonino. « Un revenu et un minimum d’insertion : les trois quarts des allocataires cherchent activement un emploi ». *Libération*. 8 mai 2003. p3.

Smolar, Piotr et Garcia, Alexandre. « Nicolas Sarkozy envisage d’allonger la durée de rétention administrative de 12 à 60 jours ». *Le Monde*. 18 février 2003.

Tabet, Marie-Christine. « Sarkozy veut des moyens accrus pour lutter contre les clandestins ». *le Figaro*. 17 février 2003. p10.

Vermelin, Jérôme. « Le XVIIIe dit non à Médecins du Monde ». *Métro Paris*. 17 Avril 2003.

Yerochewski, Carol. « Les Rmistes voués à la multiplication ». *Libération*. 22 mai 2003. p7.

Zappie, Sylvia. « Protestations à Paris et Abidjan contre le premier ‘charter’ de Nicolas Sarkozy ». *Le Monde*. 5 mars 2003.

« Intégrer les immigrés, limiter la clandestinité ». *20 Minutes*. 11 avril 2003

« Le DAL occupe les mairies ». *20 Minutes*. 3 avril 2003.

« Les chiffres clés en France ». *Libération*. 8 mai 2003. p19.

« Sarkozy défend son action sur l’immigration ». *Métro Paris*. 10 mars 2003.

« Sarkozy annonce son ‘score’ d’expulsions ». *20 Minutes*. 21 mai 2003. p9.

« Shampooing au béton pour Borloo ». *20 Minutes*. 26 mars 2003.

## Les discours des personnes politiques

Le service de presse de la Présidence de la république. Communiqué du 30 avril 2003 pour le conseil des ministres. Projet de loi : Maitrise de l’immigration et séjour des étrangers en France. <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=381>

Chirac, Jacques. Discours. Troyes – Aube. 14 octobre 2002. (<http://www.elysee.fr>)

Raffarin, Jean-Pierre. Discours. Installation du Haut Conseil à l’Intégration. 24 octobre 2002.

## Spécialisé

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 « d’orientation relative à la lutte contre les exclusions » article premier.

Benveniste, Corinne. « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l’exclusion du logement ». *Actualités du Conseil National de l’Information Statistique* n° 17. mai 1996.

MIPES. (Document de travail) « Synthèse CSA de l'étude « une nuit donné » du 14 au 15 janvier 2003 : Les personnes hébergées en CHU d'Ile-de-France ». Ce document n'est pas encore rendu public.

DASS de Paris. « Schéma de l'accueil, d'hébergement et de l'insertion à Paris 2000-2005 : synthèse de travaux » (SAHIP). Août 2002. p13.

La mairie de Paris. guide « Solidarité Paris 2003 ». 2003. p2.

DASS de Paris. « Tableau thématique par population accueillie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale parisiens ». 20 mai 2003

FNARS. « Maisons relais : éléments de réflexion ». Janvier 2003.

TSA. « Réforme du droit d'asile : Rationaliser les procédures d'asile et raccourcir les délais d'instruction des dossiers. » n°932 – 25 avril 2003. p19.

« Directive National d'Orientation 2003 pour l'Administration sanitaire et sociale ». pX.

Tribalat, Michèle. « Immigration ». La société française contemporaine : cahiers français n°290. p43.

Salomon, E. « Données sur l'immigration chinoise ». notes de la réunion d'information du 14 novembre 2003 organisé par la DPM et la Direction de la recherche du Ministère des affaires sociales concernant l'immigration chinoise.p3.

DASS de Paris. « SAHIP : Rapports finaux des huit groupes de réflexion (Novembre 2000-avril 2001) ». Demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière.

Préfecture de Paris. « Le dispositif de lutte contre les exclusions à Paris : dossier de presse ». décembre 2002. Fiche technique n°4.

« Directive National d'Orientation 2003 pour l'Administration sanitaire et sociale ». p54.

Préfecture de Paris : direction de l'urbanisme, du logement et l'équipement. « 4<sup>ème</sup> plan départemental d'Action pour le logement des personnes défavorisées du département de Paris ». 2002. p3.

Joris Fioriti. « 52 jours dans la rue ». « Cosmopolis : le magazine des étudiants étrangers en Ile-de-France ». #3 – mai 2003 – trimestriel. p19.

#### **Internet :**

Norbert, Ange. « Le Contrat d'Intégration ». <http://www.infirmiers.com/concours/prepa/contratintegration.php4> vu le 10 juin 2003.

#### **Entretiens :**

Entretien avec un responsable du pôle famille au sein du « 115 ». 27 mars 2003.

Visite : la Service d'Accueil Rapide géré par l'association ARAPEJ. 10 mars 2003.

Entretien informel avec l'intérim chef du service Solidarité et Insertion, pôle social, DASS de Paris. Mai 2003.

Entretien informel avec directeur du pôle social, DASS de Paris. Avril 2003.

Entretien informel avec une fonctionnaire du service Solidarité Insertion, pôle sociale, DASS de Paris. Ma2003

Entretien avec un responsable de la FNARS d'Ile-de-France. 20 mai 2003

Entretien avec le directeur du Centre Ney. Mai 2003.

Entretien informel avec le un responsable du centre Mie de Pain. 16 mai 2003.