

# L'hôtellerie sociale : un nouveau marché de la misère ?

## Le cas de l'Île-de-France

Erwan Le Méner

*Observatoire du Samusocial de Paris et Institut des sciences sociales du politique (École normale supérieure de Cachan).*

**Mots-clés :** Hôtellerie sociale – Sans-domicile – Populations migrantes – Samusocial – 115.

*L'hébergement en hôtel par les pouvoirs publics de familles sans logement, immigrées pour la plupart, concerne des effectifs de plus en plus importants. Il représente, pour les hôteliers et des intermédiaires, un marché florissant, de plus de cent millions d'euros aujourd'hui en Île-de-France. Une quinzaine d'années plus tôt, en pleine expansion de dispositifs d'aide aux sans-domicile, l'hébergement hôtelier était pourtant marginal. Cet article s'intéresse à la genèse de ce mode d'hébergement et aux transformations d'un secteur au croisement des politiques d'aides aux plus démunis et de la gestion des flux migratoires, et à l'interface entre la puissance publique et l'entreprise privée.*

Depuis la fin des années 1990, un nombre croissant de ménages composés de parent(s) et d'enfant(s) mineur(s) sont hébergés dans des établissements regroupés communément sous l'étiquette d'« hôtels sociaux ». Ces « familles » (par contraste avec des personnes dites « isolées ») bénéficient ainsi, au titre de la mission d'hébergement de l'État ou, sous l'égide du conseil général, de la protection de l'enfance, d'une prestation d'hébergement, gratuite ou à faible participation.

Des établissements commerciaux, hôtels meublés, de tourisme, ou résidences sociales à vocation hôtelière, sont utilisés à titre principal, en Île-de-France, pour la « mise à l'abri » de ces familles. Ils font fonction de centres d'hébergement collectifs – certains d'entre eux comptant parmi les structures d'accueil les plus vastes de France (1). Toutefois, une différence notable avec les établissements

sociaux où résident habituellement les sans-domicile tient à l'absence d'intervention sociale ou sanitaire quotidienne à l'intérieur des hôtels « sociaux », ce qui constitue, toutes choses égales par ailleurs, une économie par rapport aux prestations proposées dans les autres structures d'hébergement. Du reste, année après année, le coût par tête de chaque nuitée diminue (Samusocial, 2001-2012). Néanmoins, l'hôtellerie sociale représente une charge croissante pour l'État et les collectivités.

De fait, épisodiquement, État et départements se disputent la (non-)responsabilité de l'hébergement des familles et menacent de diminuer leurs crédits (Le Méner et Oppenheim, 2012:95-99). Quelques familles ne parviennent pas à obtenir un toit, faute de places, et dorment à la rue. Cette situation inquiétante, qui a pu concerner, une nuit donnée, plusieurs dizaines de familles, ne demeure pas moins marginale (2). La présence d'un enfant au sein du ménage constitue pratiquement l'assurance d'un hébergement (sans préjuger la qualité de celui-ci). Cette quasi-inconditionnalité de l'offre, associée à une explosion de la demande, explique les budgets croissants consacrés à l'hôtellerie sociale. Ils atteignent aujourd'hui plus de cent millions d'euros par an en Île-de-France, financés sur les crédits de l'État consacrés à la « Prévention de l'exclusion et [l']insertion des personnes vulnérables » (programme 177) et à l'« Immigration et [l']asile » (programme 303), et probablement quelques dizaines de millions d'euros supplémentaires, provenant des conseils

(1) Une ancienne résidence, bâtie initialement pour des touristes, abrite ainsi près de huit cents parents et enfants. À notre connaissance, aucun autre centre d'hébergement n'a cette capacité d'accueil.

(2) En 2011, par exemple, 0,4 % des demandes d'hébergement n'ont pas été pourvues, faute de places disponibles. Si parmi les appels traités, on ajoute les refus d'orientation par des familles (0,2 %) ou par les écoutezants du 115 (0,3 %), ainsi que les appels reçus mais n'aboutissant pas à un hébergement (catégorie « autre » comptant pour 0,9 %), alors 1,8 % des demandes n'aboutissent pas à un hébergement (Samusocial de Paris, 2012:111). Il faut toutefois remarquer que ces valeurs ne tiennent pas compte des appels passés mais non traités, en raison de la saturation des lignes qui peut décourager des requérants.

généraux (3). Pour les hôteliers, il s'agit donc d'un marché plutôt florissant. Comment expliquer alors le recours, visiblement onéreux, de l'État et des départements à ces établissements ?

Cette question apparaît d'autant plus intrigante que les pouvoirs publics commencent à utiliser des hôtels meublés, vétustes et peu rentables pour loger des familles à la fin des années 1990. Or, c'est également à cette époque qu'on assiste, d'une part, à la multiplication des centres d'hébergement, répondant à des besoins et des publics de plus en plus

variés (Damon, 2012) et, d'autre part, à la quasi-disparition des hôtels meublés en Île-de-France. Pourquoi les familles ne bénéficient-elles pas des centres créés alors ? Pourquoi sont-elles abritées dans des établissements jugés peu habitables ? Comment se développe un parc d'hébergement censé disparaître, mais qui abrite aujourd'hui, chaque soir, plus de vingt-sept mille parents et enfants, et ne cesse de s'étendre autour de Paris ? Ces questions sont traitées ici en s'appuyant sur une enquête consacrée à l'hébergement des familles en Île-de-France (encadré).

### Une enquête sur l'hébergement des familles « sans-logement »

Cet article s'appuie sur différents matériaux. Une soixantaine d'entretiens semi-directifs et une quarantaine d'entrevues informelles ont tout d'abord été réalisés auprès de cadres et de responsables d'associations et d'administrations impliquées dans l'hébergement et le suivi des familles sans logement. Ce corpus, qui nourrit les deux premières parties de l'article, vise à comprendre comment l'hébergement des familles a été mis en place depuis la fin des années 1990 par les pouvoirs publics et les organisations en charge de l'hébergement. Ces entretiens portent, dans une perspective sociohistorique, sur l'apparition de la problématique des familles au sein de ces organisations, les réponses apportées au fil du temps, l'environnement institutionnel de l'hébergement et le travail quotidien mené auprès des familles. Les organisations interrogées ont notamment été, à Paris, du côté institutionnel, le Samusocial (1), la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA), l'Association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leurs familles (APTM), l'Ordre de Malte, la plateforme « réfugiés et déboutés » du Centre d'action sociale protestant (CASP), et des tutelles (l'ancienne direction des affaires sanitaires et sociales ; la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement ; le ministère de l'Intérieur et l'Office français de l'immigration et de l'intégration). Du côté de la ville et du département, ont été interrogés le centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) et la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) et, dans les autres départements, des 115 et des conseils généraux (en particulier des services de protection de l'enfance). Quelques entretiens restent à mener, dans les départements de grande couronne en particulier, où la question de l'hébergement des familles se pose toutefois à une moindre échelle qu'à Paris, en Seine-Saint-Denis, ou encore dans le Val-de-Marne. L'ensemble des entrevues est accompagné d'un travail de documentation sur les organisations concernées, et de consultation, lorsque c'est possible, de leurs archives.

La dernière partie de l'article s'appuie principalement sur une quarantaine d'entretiens conduits auprès de propriétaires ou gérants d'hôtels sociaux, parfois avec des réceptionnistes, à l'intérieur des établissements. Ces entretiens portent systématiquement sur la façon d'accueillir des familles (par contraste avec l'accueil des touristes ou des ouvriers notamment), sur l'arrivée d'une clientèle « sociale » au sein de leur structure, et sur l'histoire de celle-ci. Les opportunités et les contraintes du « social », envisagées par rapport à une activité hôtelière classique, étaient au cœur des échanges. D'anciens meublés, des établissements de tourisme, des résidences hôtelières, partiellement ou totalement spécialisés dans l'hébergement des familles, ont été visités, à Paris, en petite et en grande couronne. Des informations plus sommaires (sur les capacités d'accueil, la composition du public, les durées de séjour notamment) ont été également recueillies auprès de cent dix établissements, correspondant aux autres hôtels tirés au sort et contactés dans le cadre d'une enquête quantitative sur les enfants et les familles sans logement, menée à l'Observatoire du Samusocial de Paris. Cette recherche s'inscrit dans un projet d'enquêtes collectif et interdisciplinaire réalisé à l'Observatoire : le projet ENFAMS (Enfants et familles sans logement), financé par l'agence régionale de santé d'Île-de-France, le Cancéropôle Île-de-France, la Caisse nationale des Allocations familiales, la Fondation de France, la Fondation Macif, la Fondation Sanofi Espoir, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, l'Institut de veille sanitaire, l'Institut de recherche en santé publique, le ministère de l'Intérieur et l'Observatoire national de l'enfance en danger (2).

(1) Le Samusocial héberge des familles principalement au service de l'État, mais aussi depuis peu pour la Ville de Paris, sous l'effet d'un mouvement de centralisation de l'hébergement.

(2) Pour plus d'informations le site de l'Observatoire du Samusocial de Paris, voir le site internet : <http://observatoire.samusocial-75.fr>

(3) En 2012, pour la première fois, l'hébergement hôtelier a coûté plus de cent millions d'euros au Samusocial de Paris (organisme mandaté par l'État). Pour l'année 2011, où l'on dispose de données plus précises, quatre-vingt-dix-sept millions d'euros ont été ainsi dépensés (un tiers émanant du BOP 303, deux tiers du BOP 177). Il faut ajouter à ces budgets ceux des plateformes missionnées par l'État, autres que le Samusocial de Paris, et ceux des conseils généraux. À défaut de disposer de ces données pour chaque acteur, il est possible de réaliser une estimation plancher (à partir des capacités d'accueil ou des nuitées pourvues à l'année et des coûts moyens de celles-ci). Au moins cinq mille personnes en familles sont hébergées chaque jour par ces opérateurs, pour un coût minimum par tête et par nuit de seize euros cinq centimes. Au total, on parvient à une dépense annuelle d'un peu plus de trente millions d'euros.

On verra en premier lieu que les hôtels ont d'abord été mobilisés pour faire face à l'urgence d'héberger des familles, migrantes, privées de toit. Ils constituaient alors une offre disponible et relativement bon marché, pour une population pensée comme étant seulement de passage. On s'intéressera ensuite à l'institutionnalisation de ce mode d'hébergement, laquelle répond en particulier à une augmentation de la population et à la nécessité de professionnaliser la prise en charge. L'utilisation croissante de ces structures oblige à chercher des places dans des établissements de plus en plus nombreux, dont une part non négligeable découvre alors le « social » et les bénéfices qui peuvent en être tirés. Le développement et la reconfiguration progressive de l'hôtellerie sociale font l'objet de la dernière partie de l'article.

### L'urgence sociale au service des politiques migratoires

C'est à la fin des années 1990 que les pouvoirs publics commencent à utiliser de façon spécifique et importante des hôtels pour héberger des familles. Comment se fait-il que les centres d'hébergement ne soient pas mobilisés à cette fin ? Comment expliquer l'utilisation d'établissements commerciaux, où le travail social, sur place et en routine, est absent, pour héberger des ménages privés de logement et présentant de nombreuses difficultés sociales et administratives ?

#### Le recours aux hôtels : conjoncture de l'urgence sociale

Une nuit d'hiver, en 1999, une équipe mobile du Samusocial (de Paris) laisse ses rations à des parents et des enfants rencontrés en maraude et ramenés au siège de la structure pour y passer la nuit. Ce n'est pas la première fois que cette organisation vient en aide à des familles ; depuis 1997, quelques-unes ont ainsi été secourues. Mais, dès le lendemain matin, au moment où l'« alerte » a été donnée à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), cet événement a constitué la « preuve tangible » d'un drame nouveau : celui de familles, c'est-à-dire en premier lieu d'enfants, à la rue et en danger (Chateauraynaud et Torny, 1999). Cet événement amène rétrospectivement à réévaluer et mettre en série différents signaux de cette présence, désormais jugée nouvelle et inquiétante, dans l'espace public. Le Samusocial passe le relais à un acteur compétent, la DDASS, qui

lui confie alors la responsabilité d'héberger toute famille rencontrée, dans les rues de la capitale ou au bout du fil, grâce au 115 de Paris, numéro d'urgence gratuit pour les sans-domicile qui permet d'avoir accès à un hébergement. Ainsi, l'ingénierie du Samusocial, en matière d'accueil, d'orientation et d'hébergement, en urgence, est sollicitée par les pouvoirs publics pour accueillir des familles étrangères. Ils définissent à cet instant le problème avant tout comme une affaire d'immigration : les familles semblent, pour la plupart, récemment arrivées en France et leurs difficultés de logement sont tenues pour momentanées, et découlant de leurs difficultés administratives. Partant, les pouvoirs publics considèrent l'hébergement comme l'un des supports matériels nécessaires pour régler ces questions. Mais ils y ajoutent un caractère tout à fait impérieux : la présence d'enfants constitue une obligation effective d'hébergement (4). Cette obligation amène également à contourner le système d'hébergement en vigueur, pour deux raisons.

D'un côté, une bonne partie des centres d'hébergement accueillant des sans-domicile « isolés », comme les centres d'hébergement d'urgence ou les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), sont jugés inadaptés par les pouvoirs publics et les associations à l'accueil de mineurs. Il est exclu de « mélanger » des « enfants » et des « clochards », comme le rapportent plusieurs acteurs publics et associatifs de l'époque. D'un autre côté, les établissements qui accueillent des familles (des CHRS ou des centres maternels notamment) sont saturés, ou ciblent des difficultés sociales et des publics qui ne correspondent visiblement pas aux familles hébergées par l'intermédiaire du Samusocial. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ont également peu de marge de manœuvre et ils ne concerneraient en droit qu'une partie seulement du contingent. Des hôtels permettent alors aux pouvoirs publics, avec le Samusocial de Paris, d'héberger les familles rapidement et seulement pour le temps souhaité, en flux tendu. Ces structures s'imposent donc comme un « substitut fonctionnel » (Merton, 1966), à la fois au dispositif d'hébergement que l'on dira « généraliste », et au dispositif « spécialisé » pour l'accueil des demandeurs d'asile. Un circuit parallèle de l'urgence sociale se met ainsi en place pour les familles. Par « parallèle », il faut ici entendre deux choses : premièrement, une prise en charge différenciée, par le type de public et d'hébergement, de celles des personnes seules ;

(4) Cette obligation existe en droit pour les individus « isolés », mais tous les requérants n'obtiennent pas satisfaction.

deuxièmement, un mode d'accueil peu visible et méconnu (5).

Les établissements sollicités alors sont, pour l'essentiel, des « hôtels meublés » aussi appelés « hôtels préfecture », habitués à « louer » à la semaine ou au mois, à des ménages démunis. Paris présente, on y reviendra dans la dernière partie, une offre, certes « en voie de disparition » (FORS-Recherche sociale, 2003), mais d'emblée suffisante pour accueillir l'ensemble des familles rencontrées. L'existence juridique de ces structures n'est pas distincte d'autres hôtels : il s'agit d'établissements commerciaux, recevant du public, comme tels contraints à un règlement de sécurité et aux contrôles incidents (PNLHI, 2007). Ils sont toutefois définis par différence avec les hôtels de tourisme (on parle d'« *hôtels non homologués tourisme* »), qualification qui suppose des conditions portant sur le nombre, la surface et l'équipement des chambres, la présence et la nature des sanitaires, et les services rendus (*ibid.*). En d'autres termes, il s'agit d'établissements qui, sans déroger en principe aux obligations en matière de salubrité, de sécurité et de droits des occupants, constituent la forme la plus basse de gamme de l'hôtellerie et, globalement, la plus économique. Face à l'obligation de mettre à l'abri des familles, définies par la présence d'un enfant mineur et au caractère urgent mais supposé de court terme des difficultés de logement de celles-ci, l'hôtel apparaît ainsi comme une solution idoine et bon marché. Comment s'organisent les acteurs pour faire face à l'afflux continu de familles ?

### Catégorisation des familles migrantes et spécialisation des acteurs

L'hébergement des familles à l'hôtel accapare en effet de plus en plus de places et de forces au sein du Samusocial, en particulier dans le service chargé de leur orientation, le 115 (de Paris). Quelques postes de « permanenciers » sont réservés, dès 1999, à un futur « pôle famille ». Ces écoutants sociaux hébergent, cette année-là, 1 834 personnes, pour une durée de séjour moyenne de dix-huit jours (6). Ces valeurs doivent être rapportées à l'ensemble de l'hébergement du 115 : les familles ne pèsent que pour 12 % des nuitées et des effectifs en 1999, et ne sont pas accueillies plus longtemps que les

« isolés ». Elles semblent signifier que l'hébergement pourvu est bel et bien un dépannage, une réponse efficace à l'urgence, mais elles permettent également d'apercevoir une spécialisation progressive et nouvelle d'acteurs de l'urgence sociale dans l'accueil de familles identifiées comme migrantes.

Les savoir-faire de ces acteurs sont éprouvés, en matière d'hébergement tout d'abord. La relation avec des hôteliers, qui sont des commerçants, n'est pas aussi évidente qu'avec des centres classiques : l'accueil des familles, sur le plan matériel et relationnel, n'est pas toujours jugé satisfaisant ; des chambres sont plus peuplées qu'elles ne le devraient ; le paiement est souvent fastidieux. L'absence d'acteur institutionnel dans ces établissements oblige à gérer souvent à distance et à l'aveugle les conflits éventuels entre hôteliers et résidents. L'augmentation constante des familles faisant appel au 115 oblige également à prospecter de nouveaux hôtels. C'est une période de « découverte », de « bricolage », de « débrouille », où l'on apprend sur le tas, comme le rapportent des membres du 115 de l'époque. Mais le travail des permanenciers n'achoppe pas sur l'hébergement, dont toutes les familles bénéficient. Il butte, en revanche, sur les demandes d'aide des familles, en matière de suivi social et juridique. Toutes les familles ne sont pas régularisées, toutes ne parviennent pas à être orientées vers les services sociaux de droit commun ; certaines relèvent surtout de la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Les pouvoirs publics ne peuvent plus ignorer l'immigration, constituée notamment de demandeurs d'asile, qui alimente l'urgence sociale (Noblet, 2000). L'État décide alors de diviser le travail d'accueil des familles, en fonction de l'absence ou de la possession d'un titre de séjour et de la nature de celui-ci. Il conserve néanmoins l'hôtel social comme clé de voûte de l'hébergement de ces familles sans logement et immigrées, dont le séjour est toujours pensé comme provisoire.

En 2000, la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile (CAFDA) est créée. Il s'agit non seulement de soulager le 115 de Paris d'une partie de son public, mais avant tout, de répondre efficacement aux besoins des demandeurs d'asile, en

(5) Il est remarquable que les travaux consacrés à l'action publique en direction des sans-domicile n'aient guère relevé le rôle des hôtels sociaux. Dans la réédition de l'ouvrage de référence *La question SDF* (2012), Julien Damon n'y accorde pas plus d'importance que dans le tirage d'origine, plus vieux d'une décennie. Les familles sont pourtant plus visibles aujourd'hui qu'elles ne l'étaient alors, et l'auteur n'est pas moins l'un des rares chercheurs à interroger directement les liens entre la politique de l'hébergement, la gestion de l'immigration et la gouvernance des villes. De même, dans un ouvrage récent traitant de l'urgence sociale, Daniel Cefai et Edouard Gardella (2011) tendent à considérer les familles comme des sans-domicile comme les autres – ce qui est déjà une manière, conforme à celle des pouvoirs publics aujourd'hui, de régler la définition de ce public.

(6) Ces données proviennent de la base Aloha-4D, qui recueille des informations sur les appels passés au 115, les individus hébergés et les séquences d'hébergement. On ne dispose pas de données antérieures à 1999. Mais les témoignages soulignent une augmentation claire des prises en charge de familles, à partir de 1997, année où le Samusocial commence à utiliser l'hébergement hôtelier pour abriter des familles. Sur l'évolution des familles parmi les sans-domicile, notamment les personnes hébergées par le 115 de Paris, voir Guyavarch et Le Méner (2010).

matière d'hébergement et surtout de suivi social et juridique. Le Centre d'action sociale protestant (CASP), impliqué depuis des années dans l'aide aux sans-abri, administrant lui-même quelques centres d'hébergement et quelques hôtels, présentant de « *bons états de service* », dixit le Directeur de l'action sanitaire et sociale de l'époque, se voit confier la CAFDA. En 2002, l'Ordre de Malte est à son tour sollicité pour prendre en charge les familles déboutées de leur demande d'asile. Initialement, l'association est mandatée pour organiser le retour au pays de ces familles. Très rapidement, l'action est réorientée vers l'accompagnement social et juridique, notamment l'obtention d'un titre de séjour. La présence d'un enfant mineur protège concrètement les parents d'une expulsion du territoire français. Ces familles « ni-ni » (ni régularisables, ni expulsables) sont, pour la plupart, sommées d'attendre dix ans ou presque, pour obtenir un titre d'un an. C'est le cas également des familles suivies par l'Association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leurs familles (APTM), créée en 1967 pour faciliter l'intégration de travailleurs immigrés. Ces familles n'ont pas demandé l'asile mais sont « sans-papiers ». Quant au 115, il demeure la « porte d'entrée » dans le dispositif, par où les familles sont orientées vers telle ou telle plateforme, tout en fournissant un hébergement à des ménages dont un des membres est déjà régularisé. Chaque plateforme fonctionne donc comme une filière pour une catégorie de familles, définie en fonction de son statut administratif à l'entrée dans le dispositif (7). Elle fournit à la fois, à l'exception du 115 (8), des prestations en matière de suivi social et juridique (réalisées dans des locaux des associations), et un hébergement à l'hôtel. Cette résidence dure aussi longtemps que la situation administrative d'une famille n'est pas réglée, et que son accès à un hébergement de meilleure qualité, voire à un logement, n'est pas assuré. Ce point mérite d'être souligné. Le durcissement des politiques migratoires, qui est en arrière-plan des difficultés que rencontrent de nombreuses familles (Le Méner et Oppenheim, 2012), n'exclut visiblement pas l'existence de dispositifs publics protecteurs, organisés et pensés comme tels par des services de l'État. Dans le cadre donné d'une politique compliquant considérablement l'accès à un titre de séjour (autre qu'un statut de demandeur d'asile), et limitant en conséquence l'accès à l'emploi et au logement des étrangers, l'hébergement est clairement établi, par les administrations de l'époque, la DDASS en premier lieu, comme une protection inconditionnelle et indéfinie pour les familles. Ceci ressort à la fois des archives et des entretiens avec

des associations, dont certaines ne se privent pas de critiquer publiquement, par ailleurs, les politiques d'immigration.

Mais si les plateformes permettent de réduire provisoirement la charge du Samusocial, elles atteignent vite les quotas fixés par les pouvoirs publics. De nouvelles familles sont donc « dépannées » par le 115, dans l'attente d'être suivies par une plateforme adaptée. Or, les durées de prise en charge s'accroissent chez tous les opérateurs, notamment à la CAFDA, qui subit directement l'effet de l'allongement général de l'instruction des demandes d'asile. De fait, les sorties vers le logement, largement conditionnées par l'accès à un titre de séjour (autre qu'un récépissé de demande d'asile), sont rares. Les plateformes tournent à plein régime, tandis que le 115 de Paris est saturé par une demande toujours plus importante, de dépannages notamment.

Le rapprochement entre les acteurs de l'urgence sociale, qui se spécialisent partiellement dans l'accueil d'immigrés, et ceux de l'aide aux migrants, qui deviennent d'importants hébergeurs dans le champ de l'aide aux plus démunis, est patent et entretenu par une demande croissante. C'est le cas à Paris comme dans les départements de première couronne, particulièrement la Seine-Saint-Denis, et dans d'autres régions affectées à la même époque par une recrudescence de migrants, de demandeurs d'asile en particulier (Dourlens, 2006 ; Frigoli, 2004 ; Boucher et De Ridder, 2002). Cependant, si « *au départ, il n'y avait pas de problème d'hébergement [mais un] problème de suivi* » (directeur associatif), l'augmentation considérable des familles change non seulement l'ampleur mais également la définition des problèmes traités.

## Héberger les familles : un enjeu d'action publique

Pour absorber une demande toujours plus importante, les capacités d'accueil des plateformes, et les budgets associés à ces prises en charge, en premier lieu consacrés à l'hébergement hôtelier, sont relevés régulièrement. La « mise à l'abri » est assurée mais le travail quotidien d'hébergement et d'accompagnement social et juridique est de plus en plus compliqué, tandis que l'enveloppe budgétaire consacrée aux nuitées hôtelières préoccupe les pouvoirs publics. Les acteurs interrogent le fonctionnement du dispositif d'hébergement. À la suite de l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra en 2005,

(7) Il faut ajouter que les familles peuvent passer d'une plateforme à une autre, en fonction de l'évolution de leur statut administratif et des possibilités d'accompagnement social qui s'ensuivent.

(8) Ces familles sont alors orientées vers le service social de droit commun compétent sur le territoire concerné.

la sécurité devient plus que jamais le maître mot de l'hébergement hôtelier. S'ensuit une reconfiguration du système d'acteurs et une professionnalisation du secteur de l'hébergement hôtelier. Celui-ci est désormais disjoint du travail de suivi social et juridique auprès des familles.

### **L'incendie de l'hôtel Paris-Opéra : la sécurité devient une question prioritaire**

Face à l'allongement des durées d'accueil, et aux nouvelles demandes, les quotas de prises en charge (et par conséquent les effectifs) des plateformes sont augmentés. Mais la hausse de ces capacités signifie, pour tous les acteurs, un travail plus important pour capter des places dans un parc qui se révèle déjà à leurs yeux « saturé ». Faute de savoir où abriter les familles dans la même gamme de prix, les hébergeurs sont obligés de commercer avec des hôtels où ils savent qu'il existe parfois de nombreux problèmes, comme l'illustre, entre autres, cet extrait du « Rapport d'activité 2003 » du Samusocial de Paris (2004:10) : « *La liste est longue des abus relevés lors des contacts téléphoniques quotidiens effectués par le Pôle Familles (du 115 de Paris). État sanitaire des chambres, chauffage réduit (voire inexistant), eau chaude limitée, électricité "contingentée", douche "hebdomadaire" ou payante, matelas en guise de lit... pourtant facturé (...). Ces hôtels (...) utilisent, en l'absence des personnes hébergées, la pièce à d'autres fins* ». Les plateformes font part aux pouvoirs publics de ces difficultés et de leur propre amateurisme en matière d'hébergement, découlant d'une charge d'accueil toujours plus élevée. Dans son évaluation de l'action menée en direction des sans-domicile, l'État souligne les progrès réalisés en matière d'hébergement des familles (9). Mais les pouvoirs publics s'inquiètent aussi du recours croissant et coûteux à l'hôtellerie sociale. Des rapports publics signalent à la fois la nécessité de réduire cette charge et l'impossibilité de le faire, à moins de parvenir à faciliter les sorties du dispositif. Néanmoins, ces flux dépendent largement des politiques migratoires et de la demande d'asile. Or, ces politiques sont décidées indépendamment de leur impact sur les crédits de l'hébergement d'urgence. L'hébergement des familles en hôtels est donc institutionnalisé par défaut, et le ministère de l'Économie et des Finances réclame, dès 2004, une rationalisation du système. Il recommande notamment la création d'une « *coordination des Pôles Hébergement Hôtelier* » (Samusocial de Paris, 2005:35), visant en particulier à renforcer la capacité de négociation des acheteurs, c'est-à-dire des hébergeurs. C'est dans

ce contexte de consécration, par manque d'alternative, de l'hébergement hôtelier, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et dans celui des politiques de l'asile et des migrations, que survient l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra.

Dans la nuit du 14 au 15 avril 2005, un incendie s'empare de l'hôtel Paris-Opéra, dans le 9<sup>e</sup> arrondissement. Plus d'une vingtaine de personnes périssent, dont une dizaine d'enfants, hébergés notamment par le Samusocial, la Ville de Paris et l'APTM. Les associations qui viennent en aide aux victimes dénoncent les conditions d'hébergement : environ quatre-vingts personnes, contre soixante et une prévues, résidaient apparemment dans cet établissement jugé vétuste, pourtant contrôlé quelques semaines plus tôt par la préfecture de police, laquelle signalait la nécessité de travaux, mais émettait un avis favorable à l'exploitation. Les associations décrivent également le coût considérable de cet hébergement, qui enrichit des marchands de sommeil sur le dos d'immigrés, demandeurs d'asile notamment, privés d'un logement digne et obligés de faire appel au 115. Pour l'association Droit au logement, il faut « *cesser de loger des familles dans des hôtels de tourisme, un pis-aller coûteux pour les collectivités publiques, inadapté, précaire et dangereux pour les familles sans logis* » (10). Le ministre de l'Intérieur, Dominique de Villepin, annonce deux chantiers : le premier consiste à réduire les délais d'instruction de la demande d'asile, afin de limiter le séjour en hôtel des requérants ; le second concerne la « sécurité » du parc hôtelier, afin d'éviter de nouveaux drames. L'utilisation des hôtels meublés n'est donc pas remise en question par l'État (pas plus que par la Ville de Paris), mais le fonctionnement de l'hébergement est en revanche mis en cause. La tragédie du Paris-Opéra a conduit à réviser les exigences en matière d'hébergement, et à faire de la « sécurité » une question prioritaire, qui oriente la professionnalisation du secteur de l'hébergement hôtelier et reconfigure le jeu d'acteurs. Elle est désormais traitée par les pouvoirs publics et les hébergeurs comme un « précédent » (Cottureau, 1990), redéfinissant l'usage de cet habitat : toute mise à l'abri satisfait impérieusement des obligations de sécurité, et d'occupation notamment. Celui-ci légitime et permet de comprendre les réponses apportées à des demandes d'hébergement qui ne cessent d'augmenter, qui sont satisfaites dans le sens d'une mise à l'abri, en sécurité, mais pas toujours dans le sens des attentes domestiques des habitants (11).

(9) Dans une évaluation, datée de 2004, du Schéma d'hébergement, d'accueil et d'insertion 2001-2002 de la Ville de Paris (SAHIP).

(10) MyTF1News, « Tragique incendie dans un hôtel parisien », 15 avril 2005 ; voir le site internet : <http://lci.tf1.fr/france/2005-04/tragique-incendie-dans-hotel-parisien-4860176.html> (dernière consultation 18 juin 2013).

(11) Des comportements et des équipements parfois tolérés auparavant dans les chambres, espaces privés non soumis aux mêmes réglementations que les parties communes de l'hôtels deviennent strictement prohibés, comme de se servir de plaques électriques.

Dans les semaines qui suivent l'incendie, un groupe de travail réunissant l'État, la préfecture de police, le Samusocial et les associations, travaille à sécuriser le parc hôtelier. Une « charte relative à la qualité des prestations hôtelières » est instaurée par la préfecture en 2006. Les établissements utilisés par les plateformes sont listés, contrôlés désormais plus régulièrement, et des avis de non-conformité entraînent ou la fermeture d'établissements, ou l'interdiction, pour les plateformes, de travailler avec eux. Cela concerne, entre mai et décembre 2005, onze établissements où vivaient des familles orientées par le Samusocial. Les visites d'hôtels par les intervenants associatifs, de l'APTM notamment, interrogeant les conditions de vie et d'accueil des familles, se multiplient – près d'une cinquantaine sont réalisées en 2005. La relation commerciale entre les hôteliers et les plateformes est également passée au crible dans plusieurs rapports, notamment de l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales (2006). Des difficultés de gestion de différents ordres sont relevées, impliquant autant des hôteliers que des plateformes, autres que le 115 de Paris. La sécurité des circuits financiers doit répondre à celle des bâtiments. L'autonomisation et la professionnalisation d'un secteur de l'hébergement des familles, distinct des services d'accompagnement social et juridique, apparaissent, fin 2005, comme un objectif clair des pouvoirs publics. La création du Pôle d'hébergement et de réservation hôtelière (PHRH), centrale de prospection, de réservation et d'orientation, créée au sein du Samusocial de Paris, en est une des réponses les plus significatives.

### **Le PHRH : centraliser l'hébergement des familles**

Après une expérimentation d'une année environ, le PHRH est pérennisé par les tutelles en 2007. « L'objectif principal de ce pôle est lié à la sécurisation de la chaîne des paiements hôteliers, à la vérification de l'effectivité des dépenses engagées, à la vérification des bonnes conditions de vie des familles hébergées en hôtel et aux négociations auprès des hôteliers en vue de leur adhésion à la "Charte Hôtelière" » (Samusocial de Paris, 2008:70). Le PHRH gère aujourd'hui, en Île-de-France, un parc d'hébergement équivalent au dispositif national d'asile (DNA), couvrant tout l'Hexagone. Il importe de s'attarder sur la mise en place de cette centrale d'hébergement pour comprendre la séparation progressive entre l'hébergement et le suivi social et juridique des familles. En effet, celle-ci entérine, alors même que les durées de séjour s'allongent, une pratique de l'urgence sociale et de l'hébergement hôtelier ayant comme

finalité, et non plus comme moyen, la mise à l'abri des familles.

Peu après l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra, des membres du pôle famille du 115 de Paris sont détachés pour réaliser un audit de la totalité du parc hôtelier. Deux, puis trois personnes, futures cadres du PHRH, visitent et contrôlent les établissements un à un, dans l'idée d'avoir une connaissance panoramique et de première main des structures utilisées, et d'établir une grille d'évaluation hôtelière. Ces visites permettent également d'étendre la capacité d'accueil, au sein des établissements déjà sous contrat avec le Samusocial, mais également, par bouche à oreille, au sein d'établissements qui ne travaillaient pas encore avec le « Samu ». Des procédures encadrant les relations avec les hôteliers sont mises en place. « Vérificateurs » et « médiateurs » entrent dans la panoplie des métiers du social. Les premiers ont pour tâche de s'assurer de la conformité des établissements à certains critères de sécurité et d'occupation des lieux, par exemple l'installation et le fonctionnement des alarmes, des portes coupe-feu, des sorties de secours, ou encore le peuplement des chambres, selon des critères de superficie stipulés dans le cahier des charges – sans se substituer à l'autorité de la préfecture de police, compétente en matière de sécurité incendie. Tous les établissements sont visités une fois par an au moins par des binômes composés d'un vérificateur et d'un médiateur. Des équipes s'y rendent également, à la suite de problèmes soulevés par des hôteliers ou des familles, notamment en cas de conflit. Ces compétences en matière de prospection commerciale, de gestion quotidienne avec les hôteliers et de suivi des conditions d'hébergement, comptent dans la décision de la DDASS de confier au PHRH l'hébergement, non seulement des familles relevant du 115 de Paris, mais également de l'APTM et de l'Ordre de Malte. Des difficultés dans la gestion financière des nuitées à l'APTM motivent la décision de la DDASS ; l'Ordre de Malte, quant à lui, répondait de plus en plus difficilement à l'augmentation de ses effectifs ; le 115 hébergeait déjà, outre des familles régularisées ou prioritaires (dans le cas de demandes expresses d'hébergement émanant des pouvoirs publics), le surplus de ces plateformes. Celles-ci sont invitées à se concentrer sur le suivi des familles, qui doit aboutir à leur sortie d'hôtel et à une « fluidification » du parc. La centralisation de l'hébergement au sein du PHRH signifie donc une autonomisation et une professionnalisation de l'hébergement, relativement au travail social. Elle est justifiée par un souci d'économie, d'efficacité et d'équité entre les plateformes, dans un contexte d'augmentation continue de la demande et d'expansion géographique (12) du parc hôtelier.

(12) En 2008, 21 % des demandes d'hébergement adressées au PHRH donnaient lieu à un hébergement à Paris, 51 % en première couronne, 28 % en grande couronne (Samusocial de Paris, 2009). En 2011, ces valeurs sont respectivement de 15 %, 5 %, et 30 % (Samusocial de Paris, 2012).

Cette logique de centralisation de l'hébergement se poursuit et s'étend dans les années qui suivent. Le PHRH gère l'hébergement de nouvelles plateformes, d'abord du 115 de Seine-Saint-Denis à partir de 2009. Cette opération répond à un souci de coordination entre les territoires parisiens et séquanodionysiens, principaux pourvoyeurs de familles et d'hôtels dans la région. Le PHRH orientait, en effet, un nombre croissant de familles dans des structures de Seine-Saint-Denis, alors que le 115 93 trouvait de plus en plus péniblement des places pour « ses » familles, dans le département. On peut noter qu'il s'agit là de la première plateforme non parisienne qui utilise le PHRH. L'intégration de l'hébergement du 115 93 au sein du PHRH a valeur d'expérimentation pour les pouvoirs publics, en vue d'une centralisation régionale de l'hébergement, déjà évoqué des années plus tôt (Samusocial de Paris, 2009:64). L'expérience est jugée convaincante par les services de l'État. Elle se renforce dans les années qui suivent : en 2013, l'hébergement du 115 de Seine-et-Marne est assuré par le PHRH, qui intègre également l'hébergement hôtelier des familles relevant de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans plusieurs départements franciliens. Autre fait marquant, en 2010 : la CAFDA perd sa mission d'hébergement au profit du PHRH, en raison de problèmes de gestion financière, et au motif explicite d'une centralisation et d'une rationalisation de l'hébergement. L'intégration de l'hébergement des familles demandeuses d'asile au sein du PHRH approfondit l'autonomisation d'un secteur de l'hébergement, utile à des politiques publiques distinctes mais ainsi rapprochées voire confondues dans leur mise en œuvre. Comme l'indique le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (2012) qui motive cette expérimentation, il y a des avantages économiques et administratifs à avoir une organisation unique, intégrée et centralisée, de l'hébergement au niveau des territoires. En Île-de-France, le PHRH a montré une « grande expérience de l'orientation des publics à la recherche d'un hébergement, mais aussi une bonne connaissance du marché local », dans « huit départements » (p. 33). Le « poids que lui donnent l'importance de sa capacité financière et l'étendue de son champ d'action (...) lui permet d'obtenir des tarifs hôteliers les plus bas de France » (p. 33). Tout ceci le désigne comme acteur idoine pour gérer l'hébergement hôtelier au niveau régional.

Huit ans après l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra, les pouvoirs publics ont réussi à sécuriser le parc hôtelier et le circuit des paiements, grâce à la professionnalisation et à l'autonomisation d'un nouveau secteur d'hébergement, d'abord à destination des familles (13). Cette réussite a verrouillé la conception de l'hébergement hôtelier pour les pouvoirs publics. Dans cette configuration, c'est l'augmentation des dépenses publiques qui devient alors un problème prioritaire pour l'État et les collectivités. La construction de logements n'est pas envisagée comme une réelle alternative à l'hébergement hôtelier pour cette population par les pouvoirs publics (14), qui renforcent au contraire leur usage d'un parc hôtelier lui-même profondément transformé depuis la fin des années 1990.

### La reconfiguration du parc hôtelier : le « social » marchandé ?

La tragédie du Paris-Opéra, comme d'autres drames survenus auparavant ou depuis, a alimenté la représentation d'un monde aux mains de marchands de sommeil, avides et peu scrupuleux quant aux conditions de vie au sein de leurs établissements, au risque d'ignorer l'utilité de cet habitat pour des ménages modestes et l'hospitalité qui pouvait y régner dans bien des lieux (Lévy-Vroelant, 2005). Les pouvoirs publics n'ont pourtant jamais été tout à fait aveugles ou complètement absents de ces établissements. Mais alors qu'ils avaient concouru, jusqu'aux années 1990, à la quasi-disparition d'un habitat modeste, ils contribuent aujourd'hui au développement d'un marché, au sein duquel les échanges ne cessent de croître. Des hôteliers se professionnalisent ainsi dans le « social » et contrarient l'idée que le secteur serait tenu par de simples amateurs. Comment expliquer cet attrait nouveau ? Assiste-t-on, ici comme ailleurs dans le social (Bruneteaux et Terrolle, 2008) et dans la gestion des populations immigrées et indésirables (Bernardot, 2007), à un passage de témoin, facilité par les pouvoirs publics, entre des petits commerçants avides et des entreprises capitalistes ? La réponse ne va pas de soi : les hébergeurs sont toujours à la recherche de nouvelles chambres, et peinent à mettre à l'abri toutes les familles. Comment expliquer alors, si le « social » est devenu aussi rentable et compte tenu des capacités d'accueil considérables de l'hôtellerie en Île-de-France, que l'offre ne parvienne pas à suivre la demande ?

(13) L'hébergement des demandeurs d'asile en hôtel, jusque-là coordonné par l'OFII en Île-de-France, ouvre une possibilité de développement nouvelle pour le PHRH, qui peut ainsi héberger non plus seulement des familles mais également des personnes isolées.

(14) Le développement de logements transitoires, comme Paris Solidaire ou Solibail, loin d'être négligeable, ne concerne toutefois, en droit, qu'une petite partie des ménages concernés. Il en est de même pour Action Logement (ex 1 % Logement). Pour accéder à ces dispositifs, il faut remplir des conditions administratives et financières qui désignent les bénéficiaires comme autonomes ou prochainement autonomes.

### De l'hôtel meublé à l'hôtel social : une continuité historique ?

Les hôtels ont répondu, à partir de la fin des années 1990, à Paris et plus largement en Île-de-France, à une demande croissante d'hébergement. Pourtant, c'est un parc qui rétrécit comme peau de chagrin que sollicitent les pouvoirs publics. Les structures utilisées alors sont essentiellement des établissements meublés ou de tourisme, mais loués à une clientèle pauvre. Ce sont à la fois des « *logements de passage* » (Lévy-Vroelant, 2000 : introduction), et des logements tout court, pour ceux qui ne parviennent pas à vivre ailleurs, ou ne le souhaitent plus. À cet égard, les pouvoirs publics s'appuient sur une forme d'accueil multiséculaire des pauvres et des migrants (de l'intérieur, ou de l'étranger) dans les grandes villes (Roche, 2000 ; Faure et Lévy-Vroelant, 2007). L'hôtellerie bon marché, meublée, a fourni, en France comme dans d'autres pays en voie d'industrialisation ou industrialisés, un habitat accessible, au cœur de la ville, à des bataillons de travailleurs migrants (voir Groth, 1994, pour les États-Unis ; voir Busch-Geertsema et Sahlin, 2007, pour l'Europe). À Paris, dans les années 1930, plus de 10 % de la population vivait encore dans des hôtels meublés ou garnis. Après-guerre, ainsi que l'ont montré Alain Faure et Claire Lévy-Vroelant (op. cit.), la construction massive de logements abordables, de foyers pour travailleurs, et la lutte contre l'insalubrité ont entraîné un étiolement continu de ce « *parc social de fait* » (Briantais, 1986), comme viennent à le désigner les acteurs publics, dans les années 1980. D'aucuns soulignent alors que les hôtels constituent une offre accessible, pour des particuliers mais également pour les pouvoirs publics et les associations, à la recherche de solutions de dépannage à destination des familles notamment (*ibid.* ; Conseil national de l'habitat, 1990). Ils affirment la nécessité de maintenir un parc d'hôtels « sociaux » dans la ville. À cette aune, il n'est pas anecdotique qu'un rapport commandé par le ministre du Logement, Louis Besson, promeuve un type nouveau de « résidence hôtelière », inspirée par l'hôtellerie meublée – ces résidences deviendront quelques années plus tard des résidences sociales, déclinées en 2006 en résidences hôtelières à vocation sociale. Le recours aux hôtels, petit à petit qualifiés de « sociaux », n'est donc pas une complète nouveauté à la fin des années 1990. Il s'inscrit dans une histoire longue de l'accueil des migrants en ville, et une réflexion politique qui invite à préserver un habitat menacé de disparition.

Mais il est étonnant justement qu'à cette époque, les hôteliers quittent le « social » ou rechignent à se convertir dans ce secteur : la location au mois paraît de plus en plus contraignante, tandis que les bâtiments peuvent se revendre à des prix de plus en plus élevés et se transformer, entre autres, en établissements touristiques, estimés plus rentables dans la capitale (pour une synthèse, voir Hamard, 1991). Les chambres se louent également moins cher dans le social que dans l'hôtellerie classique. Elles sont plus vite dégradées, et demandent davantage de menus travaux, tout comme les parties communes. L'équipement collectif est mis à rude épreuve. Cela entraîne une décote relative de l'établissement. Se spécialiser dans le social, c'est aussi perdre sa clientèle classique, et son fonds de commerce, autre élément rabaisant la valeur de l'établissement. En outre, l'institutionnalisation de l'hébergement des familles à l'hôtel et le déclassement de certains établissements ne lèvent pas toutes les contraintes en matière de gestion hôtelière ; au contraire, les établissements sont, comme on l'a vu, de plus en plus contrôlés, particulièrement après les incendies de 2005. Au quotidien, les hôteliers estiment, en outre, que le « social » est plus exigeant que le tourisme : l'occupation, permanente et plus dense durant la journée, de l'établissement par les résidents, oblige à une disponibilité accrue. Le fait que des personnes vivent à l'hôtel sur de plus longues périodes amène également à devoir gérer des questions d'utilisation des parties communes et de cohabitation qui ne se posent pas avec une clientèle dite « classique ». Lorsque la Ville de Paris propose d'ailleurs, quelques années plus tard, à plus de six cents hôtels meublés ou pratiquant de l'hébergement social, de contribuer très largement à leur rénovation en échange d'un droit de tirage pendant plusieurs années (que l'on peut considérer comme une soupape de réservation), la grande majorité refuse, au motif notamment des complications quotidiennes qu'entraînerait la collaboration avec les pouvoirs publics. Quel intérêt ont donc trouvé les hôtels qui se sont mis, à partir de la fin des années 1990, à travailler avec l'État, les départements ou leurs opérateurs ?

### La diversification de l'hôtellerie sociale : des logiques de spécialisation hétérogènes

Pour les anciens meublés, la garantie d'un taux d'occupation voisin de 100 % pour les chambres concernées et d'un paiement effectif (15) incite à travailler dans le « social ». Bien que la mise aux normes des établissements, le respect des consignes

(15) L'État au travers de ses opérateurs, la Ville ou le Département de Paris sont les payeurs. Des retards de paiement ont parfois grippé les relations avec des hôteliers mais ceux-ci ont été payés à terme. Les récits des hôteliers « sociaux » contrastent avec ceux des tenanciers de meublés, qui pointent la difficulté, et parfois l'impossibilité, d'être réglés ou remboursés par des clients, notamment au moment du décès de certains d'entre eux, entraînant le non-règlement de la ou des dernières mensualités (Barrère et Lévy-Vroelant, 2012). Ces défauts de paiement ont pu mettre en péril des gérants, alors difficilement capables de régler leur loyer à leur propriétaire.

imposées par les opérateurs en matière d'accueil des familles, d'équipement et de prestations hôtelières, dissuadent certains établissements de collaborer avec le « Samu » ou la « Ville », de nombreuses structures se spécialisent effectivement dans l'accueil des familles. Un rapport du ministère des Finances avance en 2004 que l'hôtellerie sociale serait globalement plus lucrative que l'hôtellerie traditionnelle, en raison également d'une moindre charge en personnel. Certains tenanciers cessent peu ou prou d'accueillir des personnes seules, notamment de vieux travailleurs qui constituaient leur clientèle classique, d'autres délaissent dorénavant toute activité touristique. Entre autres, quelques établissements de tourisme en perte de vitesse se convertissent ainsi dans le « social » : il s'agit d'un retournement par rapport à la situation des années 1980 et du début des années 1990. Les besoins croissants en matière d'hébergement et la saturation progressive du parc parisien amènent les opérateurs à prospecter au-delà de Paris, et attirent de nouveaux acteurs sur le marché.

C'est surtout en dehors de Paris, qui demeure une place forte du tourisme, que des hôteliers venant de ce secteur d'activité se spécialisent petit à petit dans le « social ». Ils apportent, selon les opérateurs, des équipements et des savoir-faire de meilleure qualité que dans les vieux hôtels parisiens. Les bâtiments, plus vastes, offrent des chambres plus grandes, mieux agencées, parfois équipées, telles des studios, comme dans certaines résidences anciennement trois étoiles ou dans des résidences hôtelières à vocation sociale « favorisant l'autonomisation des familles » (Samusocial de Paris, 2011). Ils permettent notamment d'accueillir des familles dites « nombreuses », qui peinent à être abritées à Paris, où les chambres sont globalement plus petites, et où la rotation est fortement limitée. Pour de vastes résidences, équipées de studios de type « appart hôtel », pouvant accueillir des centaines de personnes, le « social » a permis de maintenir ou d'accroître le chiffre d'affaires, avec un taux d'occupation, là encore voisin de 100 %, c'est-à-dire de soigner les deux indicateurs d'activités déterminants au moment de céder une affaire. Des groupes hôteliers spécialisés dans l'accueil des familles se développent ainsi et deviennent d'autant plus rentables qu'ils réalisent des économies d'échelles sur les travaux d'entretiens, internalisés.

C'est également parmi ces hôtels de tourisme que l'on retrouve certains des établissements les moins appréciés des familles : éloignés de Paris et des

grandes villes alentour, privés de cuisine (Laflamme et al., 2008), équipés de sanitaires et de douches collectives. Mais ces établissements correspondent à une offre de plus en plus importante, celle d'hôtels de chaîne. Ce sont, typiquement, des établissements deux étoiles, franchisés, comme les Lemon (16), du groupe Egg Hôtel, ou encore les Formule 1 ou F1, du groupe Accor (dont certains murs et fonds ont été rachetés, repeints et rafraîchis par le groupe Egg, pour y installer des Lemon). Tous ces établissements ne se séparent pas complètement de leur activité d'origine. Dans certains d'entre eux, les familles côtoient des touristes, des ouvriers ou des travailleurs de passage, moyennant en général une séparation des étages ou des ailes des établissements, entre le « social » et la « clientèle classique », supposés faire « mauvais ménage ». Ces stratégies de spécialisation partielle peuvent renvoyer à deux logiques d'apprentissage : les établissements qui entrent de plain-pied dans le social en ont une expérience par ailleurs ; les autres structures s'y mettent petit à petit et en éprouvent les difficultés et avantages. Ces logiques s'apprécient également au regard de l'activité initiale de ces sociétés : les hôteliers, venant du tourisme et y maintenant une activité, rapportent tous leur découverte du social à une chute de leurs affaires.

Si le développement de l'hôtellerie sociale s'explique à l'aune d'une demande toujours croissante, il doit donc également être rapporté à l'économie de l'hôtellerie classique. En Île-de-France, par exemple, la baisse d'activités du centre d'affaires de Saint-Ouen-l'Aumône, plus important regroupement de petites et moyennes entreprises d'Europe, où sont également implantées de nombreuses multinationales, se répercute directement sur la réservation hôtelière. Certaines sociétés se sont vues alors obligées de se diversifier dans le « social », parmi d'autres activités. En certaines circonstances, le « social » est ainsi le support d'une polyactivité de crise pour des hôteliers. Un enjeu devient donc, pour les hébergeurs, de capter une offre d'hébergement variable pour différentes raisons, non exclusives : fermetures administratives, changements de main ou d'activité.

Les hébergeurs s'emploient donc à un important travail de prospection, de veille et de fidélisation des hôteliers. Au sein du PHRH, par exemple, plusieurs postes sont consacrés au développement et à la prospection commerciale. Mais des hébergeurs de plus petite taille attachent la même importance à l'extension et à l'entretien de « leur » parc (17).

(16) Voir le site des hôtels Lemon : <http://www.lemonhotel.fr/page/27/20-hotels-dans-toute-la-france.html> (dernière consultation le 17 juin 2013).

(17) La connaissance du monde hôtelier devient alors un enjeu entre les acteurs publics. Plusieurs hébergeurs ont ainsi refusé de communiquer, dans le cadre restreint d'une enquête quantitative au moment de la construction de la base de sondage, les adresses des hôtels où ils orientaient des familles. Ce refus était explicitement motivé par notre appartenance au Samusocial de Paris et par la crainte que l'on fournisse ces informations au PHRH, qui pourrait alors faire une offre plus avantageuse à ces hôteliers.

Cela passe par un travail relationnel au long cours avec les hôteliers. Néanmoins, ils ne peuvent pas entretenir de telles relations avec tous les établissements où ils orientent des familles. Aussi délèguent-ils tout ou partie de la prospection et de la gestion du parc à des intermédiaires, appelés couramment des « prestataires ». Ceux-ci sont chargés de trouver des chambres pour le compte d'hébergeurs, incapables d'assurer « en direct » l'hébergement d'une population toujours croissante. Dès le début des années 2000, le recours à ces intermédiaires se généralise au sein des plateformes. Ces sociétés prospectent le monde de l'hôtellerie et louent des chambres dans des hôtels sociaux, notamment dans des résidences hôtelières, conformes aux exigences des opérateurs, à qui ils les relouent. Elles tirent parti de leur connaissance de l'hôtellerie francilienne – certaines de ces sociétés sont également des agences de voyage – pour convaincre des établissements de se « mettre au social ». Dans certains départements, comme dans le Val-d'Oise, ces intermédiaires fournissent près de l'intégralité des chambres aux opérateurs (en l'occurrence au 115 du 95). Le PHRH, quant à lui, passe par de telles sociétés pour accéder à 68,5 % de ses nuitées (Samusocial de Paris, 2012:88) ; en 2003, le principal intermédiaire ne comptait que pour 2,59 % des dépenses hôtelières du Samusocial de Paris (Samusocial de Paris, 2004:109). Des relations commerciales « *en direct* » sont plus souples et réactives, mais plus coûteuses en temps pour l'opérateur. De plus, les tarifs pratiqués en direct ne sont pas plus avantageux qu'en passant par des prestataires. En ce sens, les chiffres d'affaires réalisés par certains intermédiaires, atteignant pour l'un d'entre eux plus de 22 millions d'euros en 2011 (Samusocial de Paris, 2012:87), masquent des économies relatives pour les pouvoirs publics, en l'absence des personnels nécessaires pour assurer cette gestion, au sein des organismes hébergeurs, financés par l'État.



L'hôtellerie sociale est donc un marché en pleine expansion, où une poignée d'acheteurs (organisme mandatés par l'État et les conseils généraux) captent une offre éclatée et dispersée entre une multitude de vendeurs. D'après la théorie économique, les acheteurs devraient être les acteurs dominants. Or, ils paraissent plutôt suivre l'offre, avec des marges limitées de négociation. L'augmentation constante de la demande et des besoins d'hébergement, dans un contexte de rareté relative de l'offre, est une explication de ce paradoxe. Mais ceci ne dit pas

pourquoi l'hôtellerie sociale est devenue un mode d'hébergement central pour les pouvoirs publics, d'autant moins que les anciens meublés, utilisés pour héberger provisoirement des familles à la fin des années 1990, constituaient un habitat en voie d'extinction. La saturation ou l'inadaptation des autres centres d'hébergement et la disponibilité, par contraste, de ces établissements, associée à leur caractère plutôt bon marché, ont motivé le recours croissant à l'hôtellerie comme moyen d'héberger des familles, démunies mais définies d'abord par la présence d'un enfant, et assistées en fonction de leur statut administratif et de l'évolution de celui-ci. L'hébergement hôtelier s'est développé au gré d'une demande croissante. La question de la sécurité est devenue un enjeu capital, à la défaveur notamment de l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra. L'hébergement hôtelier est alors apparu avant tout comme un problème de sécurité pour les pouvoirs publics. Un secteur propre de l'hébergement s'est professionnalisé et autonomisé du travail social et juridique auprès des familles. Des acteurs nouveaux ont alors fait leur apparition : des commerciaux, au sein des organismes mandatés par l'État, des « prestataires », mettant à profit leur connaissance de l'offre hôtelière, des hôteliers, venant du tourisme en particulier et découvrant dans le « social » une activité lucrative, spécialement en temps de crise. La technologie d'hébergement ainsi développée permet d'accompagner différentes politiques publiques, *a priori* distinctes : l'urgence sociale, la protection des demandeurs d'asile, la gestion d'autres catégories de migrants ou encore la protection de l'enfance (pour les prestations hôtelières engagées par les conseils généraux).

L'extension des besoins sur le territoire francilien pointe vers une régionalisation de l'orientation. Cette régionalisation peut apparaître plus conforme au niveau effectif où se joue la question de l'hébergement des familles. Dans la façon dont elle se dessinait, elle laissait pourtant de côté la question de la coordination des acteurs publics (État vs. Conseil général, décliné dans les différents départements franciliens), et le rôle prépondérant des communes, possibles opérateurs de blocage dans les processus d'intégration des familles dans les territoires (Le Méner et Oppenheim, 2012). Le projet d'une plateforme régionale d'accompagnement social des familles hébergées à l'hôtel, confiée à la Croix-Rouge française, paraît s'atteler à ces questions (18). Les familles hébergées à l'hôtel par l'État uniquement à travers les 115, doivent bénéficier d'une évaluation et d'un accompagnement social systématiques, là où elles vivent ; l'opérateur devra

(18) L'appel à projet, paru le 30 mai 2013, est consultable à l'adresse : [http://www.drihl.ile-defrance.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/Note\\_de\\_presentation\\_de\\_l\\_appel\\_d\\_offres\\_cle7158cd.pdf](http://www.drihl.ile-defrance.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_presentation_de_l_appel_d_offres_cle7158cd.pdf) (dernière consultation le 25 juillet 2013).

également « optimiser » la localisation de l'hébergement, en fonction notamment des « contraintes de vie », comme la scolarité des enfants. Les moyens engagés seront considérables (trois mille familles au moins sont concernées) pour un objectif ambitieux :

accélérer l'accès au logement. Mais ce projet semble entériner, paradoxalement, la séparation problématique entre les acteurs de l'hébergement, plus que jamais conçu comme une mise à l'abri, et ceux du travail social.

## Références bibliographiques

- Assemblée nationale, 2012. « Rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence », présenté par Danièle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard, rapport n° 4221.
- Barrère C. et Lévy-Vroelant C., 2012. *Hôtels meublés à Paris. Enquête sur une mémoire de l'immigration*, Paris, Créaphis.
- Bernardot M., 2007. *Déplacer et loger les indésirables, sociologie du logement contraint*, in *Le logement précaire en Europe. Aux portes du palais* (sous la dir. de Laflamme V., Lévy-Vroelant C., Robertson D. et Smyth J.), Paris, L'Harmattan:286-303.
- Boucher M. et De Ridder G., 2002, *L'accueil des demandeurs d'asile, un système en péril. L'exemple de la Haute-Normandie*. *VEI Enjeux*, n° 131:203-221.
- Briantais J., 1986, « Les hôtels meublés en région Île-de-France », rapport pour la Mission d'étude du comité interministériel pour les villes.
- Bruneteaux P. et Terrolle D., 2008, *La lutte contre la grande pauvreté : un marché ?*, *Regards croisés sur l'économie*, n° 4:223-233.
- Busch-Geertsema V. et Sahlin I., 2007, *The role of hostels and temporary accommodation*, *European Journal of Homelessness*, vol. 1:67-93.
- Cefaï D. et Gardella E., 2011, *L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte.
- Chateauraynaud F. et Torny D., 1999. *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'École des hautes études sciences sociales.
- Conseil national de l'habitat, 1990, « Rapport du groupe de travail sur le devenir des hôtels meublés », présenté par Bernard Carton.
- Cottureau A., 1990, *Faire un précédent*, in *De l'ethnométhodologie aux approches socio-historiques. Parcours d'un séminaire, 1988-1989*, Paris, Centre national de la recherche scientifique et université Paris 7:45-63.
- Damon J., 2012 [2002], *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris, PUF.
- Dourlens C., 2006, *L'accueil des demandeurs d'asile dans les structures d'urgence*, *Les Travaux de l'Observatoire 2005-2006*, Paris, La Documentation française.
- Faure A. et Lévy-Vroelant C., 2007, *Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris 1860-1990*, Paris, Créaphis.
- FORs-Recherche sociale, 2003, « Les hôtels meublés : une offre en voie de disparition », rapport pour la Fondation Abbé Pierre.
- Frigoli G., 2004, *Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance*, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 20, n° 2:153-167.
- Groth P. E., 1994, *Living downtown: The history of residential hotels in the United State*, Berkeley, University of California Press.
- Guyavarch E. et Le Méner E., 2010, *À Paris, de plus en plus de familles sans domicile, Sans-abri en Europe*, automne 2010:19-21.
- Hamard M.-O., 1991, « Un mode d'habitat en voie de disparition : les hôtels meublés et leur population à Paris », mémoire de maîtrise de géographie, sous la direction de Michel Rochefort et Michelle Guillon, université Paris 1.
- Hérouard F., 2003-2004, « Habiter un logement temporaire. Le cas des demandeurs d'asile hébergés à l'hôtel », *Travaux de l'Institut de géographie de Reims*, n° 115-118:107-122.
- Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales, 2006, « Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence », réalisé par Gilles Sanson, Christine d'Autume et Maryse Fourcade.
- Laflamme V., Quaglia M. et Marpsat M., 2008, « L'hôtel : un hébergement d'urgence devenu durable. Étude comparée des trajectoires des personnes logées dans les hôtels bon marché, Paris-Lille », Document de travail, Paris, INED.
- Le Méner E. et Oppenheim N., 2012, *The temporary accommodation of homeless families in Île-de-France: Between social emergency and immigration management*, *European Journal of Homelessness*, vol. 6, n° 1:83-103.
- Lévy-Vroelant C., 2005, *Retour sur une catastrophe annoncée : le logement précaire dans la capitale*, *Mouvements*, n° 42:89.
- Lévy-Vroelant C. (dir.), 2000, *Logements de passages. Formes, normes, expériences*, Paris, L'Harmattan.
- Merton R. K., 1966 [1949], *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Armand Colin.
- Noblet P., 2000, *L'État, les associations d'accueil et d'hébergement et les étrangers demandeurs d'asile ou sans-papiers*, *Fondations*.
- PNLHI (Pôle national de lutte contre l'habitat indigne), 2007. « Les réglementations et polices applicables aux hôtels et "Hôtels meublés" », notes juridiques (mise à jour le 10 janvier) ; site internet : <http://www.logementsmigrants-paca.org/IMG/File/REGLEMENTATION.pdf>
- Roche D., 2000 (dir.). *La ville promise : mobilité et accueil à Paris (fin XVII<sup>e</sup>-début XIX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Fayard.
- Samusocial de Paris, de 2001 à 2012, Rapports d'activité du Samusocial de Paris.