

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30



N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 janvier 2012.

PROJET- NE PAS DIFFUSER
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*

ET PRÉSENTÉ

PAR MME. DANIELE HOFFMAN-RISPAL ET M. ARNAUD RICHARD

Députés.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
SYNTHÈSE	13
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPAUX CONSTATS CONCERNANT LA « REFONDATION » DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU MAL LOGÉES	17
I.– UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT QUI DEMEURE QUANTITATIVEMENT SOUS-DIMENSIONNÉ MALGRÉ DES EFFORTS SUBSTANTIELS DANS LA PÉRIODE RÉCENTE	17
A.– L'AUGMENTATION RÉCENTE DES CAPACITÉS NATIONALES D'HÉBERGEMENT ET EN LOGEMENTS ADAPTÉS	17
1.– Les capacités d'accueil ont été fortement augmentées sur la période 2004-2010.....	17
2.– La hausse des capacités a notamment concerné l'urgence alors qu'elle devait avant tout concerner le logement adapté.....	18
3.– La qualité de certains centres d'hébergement a été améliorée grâce au Plan de relance de l'économie.....	19
4.– L'augmentation des capacités a été rendue possible grâce à un effort budgétaire substantiel au titre du budget de l'État.....	19
B.– L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES PERSONNES SANS DOMICILE	21
1.– Le nombre des personnes sans domicile a peut-être doublé au cours des années 2000, maintenant un sous-dimensionnement important de l'offre.....	21
2.– Les informations statistiques disponibles, très lacunaires, ne permettent pas de quantifier et qualifier précisément ce sous-dimensionnement.....	22
II.– UNE GOUVERNANCE COMPLEXE POUR UN DISPOSITIF QUI MOBILISE LES NIVEAUX CENTRAL ET DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT, AINSI QUE LES OPÉRATEURS ASSOCIATIFS	23
A.– DEUX DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET UNE DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE SONT COMPÉTENTES AU NIVEAU NATIONAL	23
1.– Les attributions respectives de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des	

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

paysages (DHUP) et de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées (Dihal)	23
2.– Les limites du modèle actuel d'organisation administrative au niveau central	24
B.– L'ORGANISATION DÉCONCENTRÉE, TOUT AUSSI COMPLEXE, A SUBI UNE RÉORGANISATION EN PROFONDEUR AU MOMENT DU LANCEMENT DE LA REFONDATION	25
1.– La dissociation, par la réforme de l'administration territoriale (Réate), des volets « cohésion sociale » et « logement » de la politique nationale d'hébergement, sauf en Île-de-France	25
2.– Des constats d'inquiétude quant à l'affaiblissement des capacités et de l'autorité des services déconcentrés de l'État	25
III.– UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT QUI S'APPUIE SUR PLUSIEURS MAILLONS DONT LES ÉTATS D'AVANCEMENT SONT CONTRASTÉS...	27
A.– MIEUX PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES : DES DISPOSITIFS NOMBREUX DONT L'EFFICACITÉ D'ENSEMBLE DEMEURE INCERTAINE	29
1.– L'enjeu important des impayés de loyer dans la problématique de la mise à la rue	29
2.– La difficulté à juger de l'efficacité des nombreuses mesures et dispositifs ayant pour objet d'éviter la mise à la rue des ménages en situation d'impayés de loyers	29
B.– RÉFORMER LA VEILLE SOCIALE : UNE INSTALLATION « MAL CONDUITE » DES SIAO	31
1.– Une réforme fondamentale pour la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement d'urgence et d'orientation	31
2.– Un portage pas toujours collectif des SIAO	32
3.– Une tendance au fractionnement des SIAO	32
4.– Une réforme soutenue par les représentants des opérateurs associatifs qui s'inquiètent toutefois du manque d'implication de l'État dans sa mise en œuvre	33
C.– PLANIFIER L'ADAPTATION DE L'OFFRE À LA DEMANDE : LES DOCUMENTS DÉPARTEMENTAUX DE RÉFÉRENCE	34
1.– Le questionnement sur la mise en place effective des plans départementaux accueil, hébergement, insertion (PDAHI)	34
2.– Un enjeu crucial en préalable de la démarche de contractualisation avec les opérateurs associatifs	35
D.– CONNAÎTRE L'ACTIVITÉ DES OPÉRATEURS ASSOCIATIFS POUR OUVRIR LA VOIE DE LA CONTRACTUALISATION : LA MISE EN PLACE D'UN RÉFÉRENTIEL NATIONAL DES COÛTS	36
1.– La mise en place du référentiel des coûts n'est pas achevée	36

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

2.– Une contractualisation qui demeure à négocier et à conclure.....	36
E.– AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS ADAPTÉS ET DE DROIT COMMUN EN FAVEUR DES PERSONNES SANS DOMICILE.....	38
1.– Une appréciation relativement convergente du nombre des personnes hébergées susceptibles d'intégrer un logement.....	38
2.– Un effort important des pouvoirs publics pour augmenter l'offre de logements qui toutefois ne permet pas de mesurer à ce stade un flux nouveau de sortie au titre du « logement d'abord ».....	39
IV.– QUEL BILAN DE LA REFONDATION À CE STADE, QUELLES PERSPECTIVES POUR LA MENER À BIEN ?.....	41
A.– UN CONSTAT GÉNÉRAL D'INSUFFISANCE DES RÉSULTATS AU TITRE DE LA REFONDATION.....	41
B.– DES QUESTIONS NOUVELLES SUR L'ÉTAT ET L'ÉVOLUTION DU MONDE ASSOCIATIF.....	42
1.– Quelle structure du monde associatif au service d'une prise en charge efficace des personnes sans domicile ?.....	42
2.– Quels changements pour le travail social dans le cadre de la refondation ?.....	43
a) <i>Une orientation des travailleurs sociaux des CHRS vers l'accompagnement social « hors les murs » ?.....</i>	<i>43</i>
b) <i>Quelles formations par rapport au sans-abrisme, notamment pour les travailleurs sociaux des opérateurs associatifs ?.....</i>	<i>44</i>
c) <i>Quel rôle pour les « référents personnels » prévus initialement dans le cadre de la refondation ?.....</i>	<i>44</i>
C.– LA REFONDATION AU RISQUE DE L'ISOLEMENT ET DE LA « FILIÉRISATION » DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE ?.....	45
DEUXIÈME PARTIE : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS DOMICILE : QUELLE ACTION DÉCENTRALISÉE, QUELLE COOPÉRATION AVEC L'ÉTAT ?.....	47
I. – MALGRÉ CERTAINS ARGUMENTS PLAIDANT POUR LE REGROUPEMENT DE TOUTES LES POLITIQUES D'AIDE SOCIALE AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, LA DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT N'EST PAS SOUHAITABLE EN L'ÉTAT.....	49
A.– L'EXERCICE DES COMPÉTENCES RESPECTIVES DE L'ÉTAT ET DES CONSEILS GÉNÉRAUX EST SOURCE DE COMPLEXITÉ.....	49
1. La prise en charge des femmes enceintes et des mères isolées d'enfants de moins de trois ans est institutionnellement complexe.....	49
2. Certains conseils généraux déclarent ne pas être opposés au principe d'un bloc de compétences décentralisées pour toute l'aide sociale, y compris l'hébergement.....	54

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

B. – LA DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU MAL LOGÉES APPARAÎT CEPENDANT INOCCASIONNELLE À CE STADE	54
1. Une difficile évaluation des moyens à transférer aux départements dans l'hypothèse de la décentralisation	55
2. Une politique publique qui présente des dimensions nationales	56
II. – LA RÉUSSITE DE LA REFONDATION IMPLIQUE UNE COOPÉRATION ACCRUE ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS	59
A. – LA PARTICIPATION RÉELLE, MAIS NON QUANTIFIABLE, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU FINANCEMENT ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT	60
1.– La participation des départements et communes aux dispositifs relevant de la compétence de l'État.....	60
2.– La participation des départements en complément de l'exercice de leurs compétences propres	62
3.– La contribution réelle, mais mal connue, des collectivités territoriales à la politique de l'hébergement d'urgence	62
B.– LA PARTICIPATION INÉGALE DES CONSEILS GÉNÉRAUX AUX DISPOSITIFS QUI CONSTITUENT LA REFONDATION.....	63
1.– L'installation et le fonctionnement des Ccapex	63
2.– L'élaboration des PDAHI et leur intégration dans les PDALPD.....	65
3.– La participation aux SIAO.....	67
C.– UNE COORDINATION POUR LES JEUNES MAJEURS PRIS EN CHARGE DURANT LEUR MINORITÉ PAR L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE (ASE) QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	68
1.– L'Ase prend en charge des jeunes dont les difficultés semblent croissantes	70
a) <i>Un plus grand nombre de jeunes aux profils très difficiles</i>	<i>70</i>
b) <i>Des réponses institutionnelles insuffisantes en regard de l'évolution des profils des jeunes pris en charge</i>	<i>71</i>
c) <i>La problématique croissante dans certains départements des mineurs isolés étrangers (MIE)</i>	<i>71</i>
2.– Une part des jeunes majeurs pris en charge par l'Ase durant leur minorité ont recours à l'hébergement d'urgence	73
a) <i>Une hypothèse qui, sans être quantifiée, s'appuie sur de nombreux témoignages et observations</i>	<i>73</i>
b) <i>Une prise en charge de jeunes majeurs par les conseils généraux contribuant à empêcher ou repousser la rupture de l'aide sociale.....</i>	<i>75</i>
CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION	77

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

<i>Évaluer le déficit du nombre des places d'hébergement au regard du nombre des personnes sans domicile et relever le nombre de ces places dans les zones tendues par la pérennisation des places hivernales</i>	77
<i>Renforcer les outils de prévention des mises à la rue dans le cas d'impayés de loyer et étudier les coûts publics comparés d'un maintien dans le logement et d'une mise à l'abri au titre de l'hébergement d'urgence</i>	78
<i>Raccourcir le délai de traitement des demandes d'asile et organiser des études et un débat public sur les conditions d'accueil et de séjour sur le territoire français des étrangers en situation irrégulière</i>	80
<i>S'interroger sur la présence dans les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion de personnes bénéficiant ou qui devraient bénéficier d'une prise en charge sanitaire ou au titre d'un dispositif d'aide sociale spécifique</i>	81
<i>Mener à son terme la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées</i>	82
<i>Gouvernance nationale de la refondation : attribuer les compétences correspondantes à une seule direction d'administration centrale</i>	83
<i>Gouvernance nationale de la refondation : stabiliser les structures administratives issues de la réforme de l'administration territoriale</i>	85
<i>Renforcer la capacité d'innovation et de réactivité du tissu associatif pour mettre en œuvre la refondation et créer des lieux de dialogue sur l'évolution de ce tissu au regard de la mise en place d'un service public</i>	86
<i>Renforcer la coopération entre l'État et les départements en matière de prise en charge des personnes sans domicile sans décentralisation de la compétence....</i>	87
<i>Installer dans chaque département un SIAO unique et basé sur la coopération des opérateurs, mettre en place des PDAHI et achever le référentiel national des coûts et contractualisation</i>	90
<i>Augmenter les facultés de sortie vers le logement dans le cadre du « logement d'abord » (logements sociaux, intermédiation locative, maisons relais) et créer des équipes de travailleurs sociaux pour l'accompagnement social dans le logement</i>	91
<i>Conclusion : relever le niveau de priorité collective accordée aux personnes sans domicile et sans abri, notamment en prévoyant une loi de programmation et d'orientation pluriannuelle accompagnant la mise en œuvre de la refondation</i>	94
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	96

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

INTRODUCTION

À l'initiative du groupe UMP, et en application des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CEC) a inscrit à son programme de travail pour la session 2010-2011 l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence.

Conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 146-3 du Règlement, deux commissions permanentes de l'Assemblée nationale – la commission des affaires économiques et la commission des affaires sociales – ont désigné des binômes de membres, issus respectivement de la majorité et de l'opposition, pour participer aux travaux à mener. Ces membres sont les suivants :

– Affaires économiques : MM. Michel Piron (UMP) et Jean-Yves Le Bouillonnet (SRC) ;

– Affaires sociales : M. Arnaud Richard (UMP) et Mme Danièle Hoffman-Rispal (SRC).

Parmi ces 4 députés, le 28 octobre 2010, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CEC) a désigné deux rapporteurs, Mme Danièle Hoffman-Rispal pour l'opposition et M. Arnaud Richard pour la majorité.

*

* *

Au cours de plus de douze mois de travail en commun – et conformément aux orientations qu'ils avaient présentés devant le CEC lors de sa réunion du 7 avril 2011 dans le cadre d'un point d'étape – les rapporteurs se sont attachés à varier les modalités d'évaluation de l'hébergement d'urgence, sujet qui s'est révélé d'emblée indissociable des problématiques relatives à la veille sociale, à l'hébergement d'insertion et à l'accès au logement.

Les rapporteurs ont pu, avec l'autorisation du CEC et le soutien du Président Bernard Accoyer, bénéficiaire de l'appui de la Cour des comptes, en application de l'article 47-2 de la Constitution (qui dispose qu'elle « *assiste le Parlement [...] dans l'évaluation des politiques publiques* »), et par anticipation,

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

dès le mois de décembre 2010, de la mise en œuvre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières dans sa rédaction issue de la loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

Les rapporteurs tiennent à remercier M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et Mme Anne Froment-Meurice, présidente de sa cinquième chambre d'avoir permis cette assistance, dans le respect des principes fondamentaux qui contribuent à la qualité du travail de la Cour – en particulier la collégialité et la contradiction –, et ce dès le début de notre mission il y plus d'un an, en ajoutant pour ce faire notre sujet au programme de travail de la Cour.

Les rapporteurs remercient chaleureusement les membres de l'équipe de la Cour qui ont plus particulièrement contribué à la réalisation de son rapport (publié en annexe au présent rapport) : Mme Évelyne Ratte, conseillère-maître et rapporteure, M. Michel Davy de Virville, conseiller-maître et contre-rapporteur, Mme Marie Pittet, conseillère-maître et rapporteure, Mme Marie-Christine Butel, rapporteure, Mme Isabelle Gandin, rapporteur et Mme Fanny Dabard, stagiaire.

Au demeurant, loin de se borner à la livraison d'un rapport – qui constitue désormais, pour toutes les parties prenantes intéressées par le sujet, une référence incontournable de travail – la collaboration avec la Cour des comptes a consisté en échanges réguliers et approfondis avec les membres de cette équipe, à l'occasion de déplacements sur le terrain et dans le cadre de diverses auditions. Ces échanges ont nourri, tout au long de l'année 2011, la réflexion menée sur notre sujet dans nos institutions respectives.

Dans le contexte d'une démarche évaluative, la Cour des comptes s'est dotée d'un comité de pilotage pour mener son étude. En tant que membres de ce comité, les rapporteurs ont pu suivre l'avancée des travaux de la Cour – notamment la réalisation de deux enquêtes auprès respectivement de personnes accueillies dans les structures d'hébergement et de logement adapté et de travailleurs sociaux opérant dans ces structures – et bénéficier des réflexions des personnalités qualifiées qui en étaient membres. Lors des réunions de ce comité, nous avons informé ses membres de l'avancée de nos propres travaux et leur avons présenté nos impressions et nos réflexions à l'issue de certains de nos déplacements.

Les rapporteurs ont souhaité en tout état de cause nourrir leur propre réflexion, à la fin de l'année 2010 et au cours du premier semestre de l'année 2011, par des auditions à la fois des principaux responsables administratifs de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées et de personnalités qualifiées (notamment membres des conseils, comités et observatoires chargés en la matière de contribuer à la connaissance et à la réflexion des pouvoirs publics).

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Ce programme d'auditions a été complété, suite à la présentation de son rapport par la Cour des comptes devant le CEC le 15 décembre 2011, par une table ronde réunissant – outre un représentant du Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA) – plusieurs représentants d'associations et de fédérations d'associations parmi les plus impliquées et représentatives sur le sujet de l'hébergement et du logement adapté, ainsi que par l'audition de M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement auprès de la ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement. M. Benoist Apparu nous a par ailleurs fait parvenir le 24 janvier 2011 un avis sur le rapport de la Cour des comptes, publié en annexe au présent rapport.

Pour compléter le travail de la Cour des comptes axé sur la politique mise en œuvre par l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, les rapporteurs ont pris l'initiative d'adresser un questionnaire à 30 départements à la fois représentatifs au regard de la taille de leur population et de la diversité de leurs territoires ruraux et urbains, et parmi les plus concernés sur leur territoire respectif par nos problématiques ; en orientant notamment les questions sur la coopération entre les départements et l'État sur certains dispositifs attachés à ces sujets, ainsi que sur le principe et les modalités de la décentralisation en matière d'aide sociale (dans le contexte où la mise à l'abri des personnes sans domicile constitue la seule aide sociale demeurant de la compétence de l'État).

Les rapporteurs tiennent à remercier les 21 départements qui ont bien voulu répondre à cette sollicitation, alors que le questionnaire présentait la difficulté de comporter des questions à la fois techniques et de principe. L'étude concernant les collectivités territoriales a été complétée par plusieurs auditions, dont celle de représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), que les rapporteurs remercient d'avoir bien voulu accepter d'être consultée sur le contenu du questionnaire – évoqué ci-dessus – adressé aux départements et sur la liste des départements destinataires.

Les rapporteurs ont souhaité, autant que faire se pouvait, se rendre sur le terrain dans des structures d'hébergement et de logement adapté, pour y échanger avec les personnes accueillies, les travailleurs sociaux et leurs responsables opérationnels : le 25 janvier 2011 au centre d'accueil et de soins hospitaliers (Cash) de Nanterre, le 30 mai 2011 dans plusieurs établissements et associations à Paris, le 15 décembre 2011 en accompagnement d'une « maraude » organisée par les services de la ville de Paris et le 19 décembre 2011 dans plusieurs établissements et associations dans le département des Yvelines. Par ailleurs, les rapporteurs ont souhaité privilégier ces rencontres et échanges sur le terrain lors de leurs déplacements dans le Rhône (13 et 14 avril 2011), en Loire-Atlantique (29 et 30 juin 2011) et à Londres (13 et 14 septembre 2011), en plus de contacts plus institutionnels avec les élus locaux et services administratifs déconcentrés.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Enfin, les rapporteurs notent que lors de son audition par le groupe de travail le 17 janvier 2012, M. Benoist Apparou, secrétaire d'État chargé du logement, a salué le travail de la Cour des comptes et a d'ores et déjà indiqué qu'il contribuera, avec celui des rapporteurs, aux travaux à venir pour poursuivre la réforme de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées : *« notre intention est de tirer profit [du] travail [de la Cour des comptes] et d'appliquer l'ensemble des recommandations contenues dans le rapport. Dès le mois de février – à ce moment, votre propre rapport sera publié –, je rencontrerai les représentants du secteur associatif, afin de déterminer avec eux, en nous fondant sur le document de la Cour et sur celui de l'Assemblée nationale, ce qu'il est possible de faire pour accélérer l'application de la réforme. »*

*

* *

Le présent rapport s'attache à présenter :

- les principaux constats concernant la « refondation » en cours de la politique publique de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées (première partie) ;
- les problématiques relatives à l'action décentralisée des collectivités territoriales concernant la prise en charge des personnes sans domicile (deuxième partie) ;
- les conclusions de l'évaluation conduite par les rapporteurs et leurs propositions.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

SYNTHÈSE

On ne peut éluder le fait que des dizaines de milliers de personnes dorment chaque nuit à la rue dans notre pays. À l'issue de nos travaux, et sur le fondement des travaux de la Cour des comptes réalisés à la demande du CEC, nous considérons que le déficit du nombre des places d'hébergement au regard du nombre des personnes sans domicile (80 000 places pour environ 150 000 personnes sans domicile) implique l'ouverture d'un certain nombre de places nouvelles dans les zones tendues.

Ce processus d'ouverture de places nouvelles doit être mis en œuvre au regard d'une analyse préalable et approfondie des besoins manquants dans chaque territoire. Afin d'engager l'effort nécessaire, devrait cependant être mise à l'étude sans délai la pérennisation tout au long de l'année des places supplémentaires ouvertes l'hiver.

L'action publique ne doit en aucune manière baisser les bras s'agissant de la prévention, en tentant d'agir positivement sur le flux des « canaux d'alimentation » de la population des personnes sans-abri. Il convient, autant que faire se peut, de maintenir dans le logement un ménage en difficulté financière, par une action publique préventive mise en œuvre dès le premier impayé de loyer. Car le « logement d'abord », c'est peut-être, au préalable, maintenir dans un logement, quitte à ce que soit dans un autre. Le caractère crucial de ces questions invite à un questionnement collectif : jusqu'où doit aller l'action publique en la matière ? Quels sont les coûts comparés d'un maintien dans le logement sur fonds publics et d'un accueil en hébergement d'urgence après l'expulsion ?

La « refondation » de la politique de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement consiste en premier lieu, par l'édification d'un service public, en une réorganisation d'ampleur du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion géré par les opérateurs associatifs sous la direction de l'État ; et, en second lieu, à concevoir et procéder à cette réorganisation pour la mise en œuvre du « logement d'abord », c'est-à-dire l'accès, dès que possible, à un logement adapté ou de droit commun – notamment social – en faveur des personnes sans domicile. Si un certain scepticisme s'est parfois installé – en raison d'un bilan jugé faible, à ce stade, de cette refondation – nous souhaitons cependant que toutes ces réformes soient menées à leur terme. Car nous considérons que la refondation est une réforme positive et bien conçue.

Nous notons que la refondation a été menée dans un contexte administratif complexe. Sans attendre l'achèvement de la refondation, il nous semble logique et opportun de mettre à l'étude l'intégration des compétences de l'hébergement et du logement au sein d'une seule administration centrale, à l'instar de l'innovation prometteuse que constitue la création en Île-de-France de la direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl).

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Eu égard au contexte de la réforme de l'administration territoriale, à laquelle ont notamment correspondu à la fois une baisse des effectifs de l'État local et un profond renouvellement des équipes administratives déconcentrées, nous estimons qu'il convient de conserver la nouvelle organisation territoriale de l'État ; ce qui ne constitue pas une approbation sans réserve de la façon dont sont désormais dissociées les compétences respectivement relatives à l'hébergement, au logement, ainsi qu'aux éléments portant sur les champs sanitaire et médico-social.

Au-delà, s'agissant des opérateurs quotidiens de cette politique, il nous apparaît nécessaire d'aborder le sujet de l'organisation du tissu associatif, qui fondera demain – comme aujourd'hui – le maillage des opérateurs de terrain dans les domaines de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées. L'engagement associatif est source d'innovations et s'appuie sur une motivation de l'action tournée vers les plus démunis. Il convient de conjuguer ces atouts avec les axes d'un service public définis à un niveau politique. Ces enjeux nous semblent appeler, sous une forme qui reste à imaginer, un dialogue dédié, public, et sans doute déconcentré, entre l'État et le monde associatif.

Nous considérons que beaucoup d'arguments militent pour ne pas procéder, à ce stade, à la décentralisation de la compétence de l'État en matière d'hébergement d'urgence et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées, bien que les conseils généraux exercent une compétence légale de droit commun en matière d'aide sociale. La question de la « domiciliation » des personnes sans domicile constituerait une difficulté juridique et technique pour la prise en charge de leur hébergement par une collectivité territoriale. Au-delà, la politique d'hébergement a en tout état de cause des dimensions nationales, telles que son lien avec la politique migratoire, ou la garantie d'une prise en charge inconditionnelle et équitable sur l'ensemble du territoire des personnes sans domicile. Pour le succès de la refondation, il importe néanmoins d'améliorer la coopération entre l'État et les collectivités territoriales, qui participent substantiellement à cette politique.

S'agissant des réformes qui composent la refondation, nous appelons l'État à continuer de privilégier la constitution d'un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO – outil quotidien de régulation mettant en regard l'offre et la demande d'hébergement et de logement au bénéfice des personnes sans domicile) unique par département et regroupant tous les opérateurs départementaux concernés, là où il ne fonctionne pas encore. Nous appelons également à l'accélération de la mise en place des plans départementaux dit « accueil, hébergement, insertion » (PDAHI), au risque, le cas échéant, de révéler publiquement, dans les zones tendues, un manque de places d'hébergement ou en logements adaptés.

Les PDAHI constituent un préalable au conventionnement pluriannuel entre l'État et chaque opérateur associatif, qui doit permettre de concilier l'organisation d'un réel service public et le financement pluriannuel et donc lisible sur le moyen terme, des opérateurs associatifs. Outre le référentiel des prestations (déjà en vigueur), un autre préalable est l'élaboration du référentiel national des coûts des prestations servies par ceux-ci. Il faut désormais, dans des délais rapprochés, que les

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

services de l'État disposent d'un outil fonctionnel en la matière, qui suscite la confiance des opérateurs associatifs.

Réussir la stratégie du « logement d'abord » – consistant, en faveur des personnes sans domicile, en l'accès, accompagné socialement et dès que possible, au logement de droit commun ou adapté – nécessite que des logements adaptés, sociaux ou en intermédiation locative soient rendus disponibles, à des prix accessibles.

Outre la reconquête des « contingents préfectoraux » d'attribution de logements sociaux, nous proposons que soit envisagée une modification de la loi dite « SRU », par le relèvement du taux de 20 % en zones tendues, ainsi que la bonification, pour le calcul de ce taux, des logements sociaux construits en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des places de pensions de famille.

Le « logement d'abord » doit en outre s'appuyer sur l'accompagnement « social » dans le logement ; à cette fin, nous sommes favorables à la création de « plateaux techniques » constitués de travailleurs sociaux des CHRS ayant vocation à procéder à l'accompagnement social – « hors les murs » du centre – des personnes logées au titre du « logement d'abord ».

Notre étude sur l'hébergement nous conduit enfin à estimer nécessaire un exercice de lucidité dans la sérénité, en ce qui concerne la situation des personnes sans papier et plus particulièrement des personnes en demande d'asile ou déboutées du droit d'asile. Nos travaux nous ont amenés à constater que des personnes étrangères en situation irrégulière, souvent déboutés du droit d'asile, sont hébergées durablement, notamment dans des hôtels quand il s'agit de familles avec des enfants, au titre de la politique publique objet de cette étude.

Ces parcours – nombreux, banalisés, accompagnés et financés sur fonds publics – reflètent-ils un « équilibre » au regard des débats qui traversent notre société quant aux principes et conditions de l'accueil des étrangers ? Nous souhaitons, sur la base d'une évaluation parlementaire préalable, qu'un débat public soit mené sereinement en la matière, ne serait-ce que pour apprécier, évaluer et constater quel est le « prix à payer » de cet « équilibre » respectivement pour les personnes concernées et pour l'État.

En conclusion, nous souhaitons replacer les questions évoquées dans cette synthèse, parfois techniques, dans leur contexte humain. L'enjeu de la refondation, orientée vers le « logement d'abord », est de porter une politique publique à la hauteur des besoins, sinon des projets des personnes sans domicile. La réinsertion des personnes sans domicile et, plus largement, très précarisées ne peut réussir que si la société est ouverte et considère que ces personnes n'en sont pas exclues, ne sont pas des « exclus ». Il s'agit d'une question à la fois culturelle et de priorité politique.

La discussion et l'adoption, dès le début de la prochaine législature, d'un projet de loi d'orientation et de programmation pluriannuelle pourrait contribuer non seulement à accélérer et amplifier la mise en œuvre de la refondation dans l'optique du « logement d'abord », mais aussi à mettre en place une série de dispositions et

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

d'engagements traduisant concrètement une priorité collective nouvelle accordée au sort des personnes sans domicile et les plus précarisées.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPAUX CONSTATS CONCERNANT LA
« REFONDATION » DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET
D'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU
MAL LOGÉES

I.– UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT QUI DEMEURE
QUANTITATIVEMENT SOUS-DIMENSIONNÉ MALGRÉ DES EFFORTS
SUBSTANTIELS DANS LA PÉRIODE RÉCENTE

A.– L'AUGMENTATION RÉCENTE DES CAPACITÉS NATIONALES
D'HÉBERGEMENT ET EN LOGEMENTS ADAPTÉS

1.– Les capacités d'accueil ont été fortement augmentées sur la
période 2004-2010

La période 2004-2010 – et plus particulièrement en 2007-2009 – est marquée par une augmentation des capacités d'hébergement d'urgence, d'insertion et en logement adapté (pensions de famille et intermédiation locative).

Le tableau suivant ⁽¹⁾ retrace cette augmentation.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT ET EN LOGEMENT ADAPTÉ

	2004	2005	2006	2007
Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et places de stabilisation hors CHRS	11 919	12 212	13 138	14 565
Places d'hôtel	6 953	8 626	9 393	9 802
Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	30 332	30 603	31 185	37 220
Maisons-relais/pensions de famille	1 899	2 262	3 192	4 619
Total places d'hébergement	51 103	53 703	56 908	66 206

	2008	2009	2010
Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et stabilisation hors CHRS	16 556	17 535	18 919
Places d'hôtel	10 647	13 025	15 016
Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)	38 298	39 442	39 540
Maisons-relais/pensions de famille	5 172	7 909	9 212
Places en résidence hôtelière à vocation sociale à disposition de l'État		118	203

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 85.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Total places d'hébergement	71 673	78 029	82 890
----------------------------	--------	--------	--------

Source : Direction générale de la cohésion sociale

2.– La hausse des capacités a notamment concerné l'urgence alors qu'elle devait avant tout concerner le logement adapté

La Cour montre que ces évolutions – qui correspondent à un effort considérable d'augmentation du nombre des places d'hébergement et de logement adapté – ne sont pas toujours « en ligne » avec la programmation initiale et les principes de la refondation :

– pour contribuer « au logement d'abord », c'est-à-dire l'attribution – dès que possible – d'un logement adapté ou de droit commun dès le premier signalement à la veille sociale d'un ménage sans domicile, il était prévu que soient disponibles 15 000 places en pension de famille fin 2011 ⁽¹⁾. Le nombre des places disponibles devait s'élever – au mieux – à 10 572 à cette date ⁽²⁾; au demeurant, le nombre des places en pension de famille aura ainsi plus que quintuplé en sept ans ;

– la proportion des places d'urgence – en centre d'hébergement et à l'hôtel – a augmenté sur 2004 à 2010 dans l'ensemble de l'offre d'hébergement et de logement adapté ; alors qu'il était prévu – là aussi dans la logique du « logement d'abord » – d'y substituer des places en hébergement d'insertion et de logement adapté. Sur la période, le nombre quotidien des nuitées d'hôtels a plus que doublé ;

– dans ce contexte, la proportion des places en CHRS a baissé ; leur nombre a néanmoins augmenté en six ans de presque un tiers.

Le maintien d'une certaine prépondérance de l'urgence est encore plus marqué si l'on considère les places ouvertes uniquement l'hiver par temps de grand froid. Sur ce sujet, beaucoup des intervenants associatifs lors de la table ronde du 21 décembre, ont porté un regard sévère sur ce volet saisonnier de l'hébergement d'urgence. M. Matthieu Angotti, directeur général de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), a considéré que « *le caractère saisonnier de la réponse institutionnelle, celle-ci étant bien meilleure quand les températures chutent, ne permet pas de réaliser un véritable accompagnement social, seul susceptible de permettre de sortir de l'urgence* ».

Pour M. Christophe Louis, directeur de l'association Les enfants du canal et représentant le collectif Les morts de la rue, la modulation saisonnière de l'offre a des effets sur la vie et la mort des personnes sans abri ; il a précisé que les

(1) La pension de famille associe des logements privés et des locaux collectifs avec la présence quotidienne d'un hôte.

(2) Cf. le rapport de la Cour des comptes, pp. 128 et 129.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

besoins « *ne doivent plus être pris en compte seulement pendant la période hivernale si l'on veut ne plus voir mourir des gens dans la rue* ». M. Éric Pliez, directeur de l'association Aurore, a estimé « *que cette saisonnalité est toujours dommageable aux personnes* ».

3.– La qualité de certains centres d'hébergement a été améliorée grâce au Plan de relance de l'économie

La Cour observe que l'augmentation du nombre des places s'est accompagnée, notamment *via* le Plan de relance de l'économie, d'un plan d'humanisation des centres d'hébergement existants. La Cour indique que ce plan « *a conduit l'État à consacrer au total, entre 2008 et 2010, 175 millions d'euros à la rénovation de 11 562 places d'hébergement et à la création de 3 786 autres places ou logements, soit un total de 15 348 places ou logements. Compte tenu du fait que le nombre total de places d'hébergement en 2010 était d'environ 67 000 places (hors places d'hôtel), c'est donc près de 23 % du parc qui a été rénové, réhabilité ou construit en trois ans.* ⁽¹⁾ »

Lors de la table ronde du 21 décembre 2011 réunissant – à l'invitation des rapporteurs – des représentants des personnes accueillies et des opérateurs associatifs, Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique emploi-logement à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), a précisé, évoquant les aspects budgétaires et les capacités d'accueil en hébergement d'urgence de la politique de l'État, qu'« *au nombre des évolutions positives, il faut souligner [...] la politique d'humanisation des centres d'hébergement.* »

4.– L'augmentation des capacités a été rendue possible grâce à un effort budgétaire substantiel au titre du budget de l'État

Le tableau suivant, issu du rapport de la Cour des comptes, retrace les crédits consommés de 2006 à 2010 – au titre du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – pour la veille sociale, l'hébergement d'urgence et d'insertion, ainsi que le logement adapté.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS « CONSOMMÉS » CONSACRÉS À LA VEILLE SOCIALE, À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT ADAPTÉ

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
CP	753,02	874,95	998,71	1 083,65	1 130,17
Évolution n/n-1		+ 16,19 %	+ 14,14 %	+ 8,50 %	+ 4,29 %

Source : Rapport de la Cour des comptes.

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 99.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Ce tableau traduit l'impact budgétaire de l'augmentation du nombre des places financées *via* le programme 177. Lors de son audition le 17 janvier 2012, M. Benoist Apparu a précisé que « *l'enveloppe budgétaire du programme 177, qui est restée stable, en exécution, entre 2010 et 2011, connaît à nouveau 0 % d'augmentation dans la loi de finances initiale pour 2012 – une politique que nous assumons depuis le départ* ».

Il a par ailleurs indiqué que, suite au décret d'avance pris à la fin de l'exercice 2011 pour un montant de 70 millions d'euros et le report de la moitié de cette enveloppe pour l'exécution 2012, « *pour la première fois depuis vingt ans, le montant des crédits distribués en début d'année [en 2012] aux services déconcentrés est strictement équivalent à celui du budget exécuté l'année précédente [en 2011]. Même si les associations auraient sans doute préféré une augmentation, cette évolution est essentielle car elle donne au financement du secteur une plus grande fiabilité.* »

Le tableau suivant – issu d'informations figurant dans le rapport de la Cour des comptes – permet d'apprécier les différences de coûts pour l'État, par place (par logement pour l'intermédiation locative) et par an, des grandes catégories de places ainsi financées.

COÛTS MOYENS PAR CATÉGORIE DE PLACE ET PAR AN (CHIFFRES 2010)

(en euros)

Hébergement d'urgence	8 500
CHRS	15 900
Pensions de famille	5 200
Intermédiation locative	5 800

Source : rapport de la Cour des comptes.

Ce tableau montre que la refondation et la stratégie du « logement d'abord », décrites *infra*, correspondent à un enjeu important du point de vue budgétaire, dès lors qu'elles conduisent à loger dans une pension de famille ou en intermédiation locative des personnes hébergées précédemment en urgence ou en CHRS ; étant précisé, de surcroît, que le coût d'un logement en intermédiation locative peut permettre le logement de plusieurs personnes, selon la composition du ménage.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

B.– L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES PERSONNES SANS DOMICILE

1.– Le nombre des personnes sans domicile a peut-être doublé au cours des années 2000, maintenant un sous-dimensionnement important de l'offre

La Cour considère que l'augmentation des capacités d'hébergement et en logement adapté constatée durant la deuxième moitié des années 2000 est insuffisante pour faire face à « *une forte augmentation estimée des populations concernées* »⁽¹⁾.

Si la Cour regrette le manque d'informations fiables et régulièrement actualisées en la matière, elle constate que l'enquête « sans domicile de 2001 » de l'Insee avait permis de dénombrer 86 000 personnes sans domicile en France. La Cour – sur la base d'autres travaux de compilation de l'Insee publiés en janvier 2011 et en relevant certains indicateurs plus parcellaires issus d'analyses de praticiens de la veille sociale – indique que « *le total des personnes sans domicile aurait été ainsi proche de 150 000 à la fin des années 2000* »⁽²⁾.

Ainsi, en regard des presque 83 000 places disponibles pour l'hébergement et le logement (en maisons relais) financées sur le programme 177, le sous-dimensionnement de cette offre serait presque de moitié par rapport au nombre des personnes sans domicile. Pour certains intervenants associatifs réunis lors de la table ronde du 21 décembre 2011, le manque de capacité est plus marqué encore ; M. Olivier Marguery, directeur des programmes exclusion de la Fondation de l'Armée du salut, a ainsi estimé « *entre 180 000 et 200 000* » le nombre de personnes sans domicile.

Ces évaluations du sous-dimensionnement de l'offre sont analogues à celles concernant l'absence de réponse positive aux demandes de mise à l'abri par le 115, selon la présentation de certaines statistiques faite lors de la même table ronde par M. Matthieu Angotti, (Fnars) ; il a ainsi précisé que le rapport pour 2010 de l'Observatoire national du 115 « *montre que l'afflux de demandes nouvelles suscite une réponse institutionnelle assez faible : en dehors des périodes de grand froid, de 40 à 60 % des demandes ne donnent pas lieu à l'attribution d'une place d'hébergement. Une nouvelle évaluation à laquelle nous avons procédé en novembre 2011 indique un taux de 62 % de réponses négatives pour trente-sept départements, hors Paris.* »

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 55.

(2) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 56.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

2.– Les informations statistiques disponibles, très lacunaires, ne permettent pas de quantifier et qualifier précisément ce sous-dimensionnement

La Cour regrette que plus de dix ans sépareront la publication des résultats de l'enquête « sans domicile 2001 » de l'Insee de celle actuellement en cours de réalisation. La Cour estime inopportun de recommander qu'elle soit réalisée plus régulièrement, car il s'agit d'*« une enquête lourde dont il ne paraît pas envisageable de réduire la périodicité. ⁽¹⁾ »*

De nombreux intervenants lors de la table ronde du 21 décembre 2011 ont regretté le manque de connaissances quantitatives et qualitatives concernant les personnes sans domicile. M. Matthieu Angotti (Fnars) a ainsi précisé que le rapport – évoqué *supra* – de l'observatoire national du 115 pour 2010 « *souligne combien nous manquons de données objectives, claires et précises, territoire par territoire, sur la situation dans la rue et dans les centres d'hébergement d'urgence, cette absence ouvrant la voie à de vaines querelles de chiffres. C'est pourquoi nous souhaiterions qu'un réel effort soit consenti pour recueillir de telles données, ce qui nécessite des ressources techniques et des compétences spécifiques. »*

M. Christophe Louis, représentant Les Morts de la rue et les Enfants du canal, a fait des constats analogues en précisant qu'*« il est actuellement très difficile de recenser exactement le nombre de personnes à la rue [...]. Il est très difficile, en revanche, de dire si ces personnes sont plutôt des étrangers, des déboutés du droit d'asile ou des personnes expulsées de leur logement »*. M. Armando Magallanes, directeur du pôle hébergement de l'association Aurore, a souhaité « *insister sur le manque d'enquêtes qualitatives et quantitatives permettant d'évaluer la situation en Île-de-France. Elles sont pourtant nécessaires à la réussite de la politique du “logement d'abord”. Les associations elles-mêmes ont besoin d'une plus grande lisibilité sur ce flux de personnes [...]* »

Afin de remédier à la faiblesse de la connaissance publique sur les personnes sans domicile, M. Matthieu Angotti (Fnars), en envisageant un financement public, a indiqué « *cela pourrait être l'activité d'un organisme tel que le comité d'évaluation du RSA, dont la création a permis une avancée en la matière. En effet, ce comité a la charge de produire différents types d'évaluation : analyse des données administratives fournies par la Caisse nationale et les caisses d'allocations familiales ; enquêtes à caractère quantitatif et analyses qualitatives, menées par des sociologues, parfois en partenariat avec les associations et les allocataires. On pourrait s'inspirer de ce type de dispositif, assez lourd et onéreux, pour l'adapter à la politique d'accès au logement. Mais on ne peut pas charger les travailleurs sociaux de cette tâche, qui ne relève pas de leur mission. »*

(1) *Ibid.*, p. 68.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**II.– UNE GOUVERNANCE COMPLEXE POUR UN DISPOSITIF QUI
MOBILISE LES NIVEAUX CENTRAL ET DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT,
AINSI QUE LES OPÉRATEURS ASSOCIATIFS**

**A.– DEUX DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET UNE
DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE SONT COMPÉTENTES AU NIVEAU
NATIONAL**

**1.– Les attributions respectives de la direction générale de la
cohésion sociale (DGCS), de la direction de l'habitat, de
l'urbanisme et des paysages (DHUP) et de la délégation
interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des
personnes sans domicile ou mal logées (Dihal)**

Comme le précise la Cour des comptes, « *les services centraux concernés [par la refondation] sont la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* »⁽¹⁾, respectivement pour ses volets aide sociale et exclusion d'une part, et pour ses aspects immobiliers s'agissant des logements sociaux, aidés et des centres d'hébergement d'autre part.

Dans ce contexte, la Diah, créée dès le mois d'avril 2008 sur proposition de notre collègue Étienne Pinte faite en janvier de la même année, a notamment pour rôle la mobilisation de tous les départements ministériels concernés et d'« *assurer en lien étroit avec la DGCS et la DGALN [direction générale à laquelle appartient la DHUP] le pilotage général de la refondation* »⁽²⁾; pour ce faire, la DGCS et la DHUP l'« *informent de façon régulière de l'état d'avancement des travaux qu'elles conduisent dans le cadre de [la] refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement* »⁽³⁾.

Le Dihal préside les réunions du comité de la refondation, qui a pour rôle, comme le note la Cour des comptes, « *d'aménager une relation et un dialogue régulier du secteur associatif avec le ministre en charge du logement. Il permet aux associations d'obtenir une information d'ensemble sur le processus de refondation et son avancement. Afin de renforcer l'approche interministérielle, le comité a été ouvert aux représentants des ministères de la Santé, de la Justice, de l'Intégration, de la Jeunesse, et de l'OFII. Il comprend également des*

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 174.

(2) Cf. la lettre de mission du Premier ministre adressée à M. Alain Régnier, Dihal, le 21 septembre 2010, citée par la Cour des comptes dans son rapport, page 176.

(3) Cf. la lettre du ministre d'État et du secrétaire d'État chargés du logement adressée au Dihal le 23 août 2010, citée par la Cour des comptes dans son rapport, page 177.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

représentants du Conseil consultatif des personnes accueillies et hébergées (CCPA) et des membres du réseau de professionnels de l'action sociale. ⁽¹⁾ »

2.- Les limites du modèle actuel d'organisation administrative au niveau central

Tout en reconnaissant le rôle positif d'entraînement joué par la Dihal dans le lancement de la refondation, le lien qu'elle a permis d'entretenir à ce titre avec le monde associatif, ainsi que la mobilisation interministérielle réelle à laquelle elle a contribué, la Cour des comptes résume ainsi les difficultés de son action : elle « *ne gère aucun crédit d'intervention et son pouvoir de peser sur les décisions est très limité, le travail interministériel est exclusivement fondé sur la négociation et le pouvoir de persuasion [et] l'accès limité aux services déconcentrés est une limite à l'action* » ⁽²⁾.

Ces constats sont partagés par plusieurs des représentants associatifs que les rapporteurs ont reçus le 21 décembre 2011 ; certains d'entre eux envisagent des évolutions possibles de l'organisation administrative au niveau central pour pallier ces difficultés. Pour M. Matthieu Angotti (Fnars), « *la Dihal, après avoir connu divers échecs et faute de moyens, se cantonne à réaliser des études et des recherches, ce qui ne suffit pas.* »

Mme Jeanne Dietrich (Uniopps) a indiqué être favorable « *au maintien de la Dihal, mais à condition qu'elle soit pourvue de moyens lui permettant véritablement de fonctionner, afin de mettre en œuvre une interministérialité efficace. La marge se situe en effet davantage du côté des moyens d'action réels donnés à cet organisme que de celui de la création d'une agence.* »

Enfin, au nom de la Fondation Armée du salut, M. Olivier Marguery a indiqué souhaiter « *soit un ministère des solidarités, soit une délégation interministérielle forte pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées – actuellement la Dihal – qui puisse exercer une autorité sur les différentes administrations centrales afin de mener une politique cohérente, et non plus désarticulée comme celle d'aujourd'hui. La Fondation de l'Armée du salut souhaite que cette politique embrasse toutes les questions relatives à la cohésion sociale et à la solidarité.* »

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 178.

(2) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 180.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**B.– L'ORGANISATION DÉCONCENTRÉE, TOUT AUSSI COMPLEXE, A SUBI
UNE RÉORGANISATION EN PROFONDEUR AU MOMENT DU
LANCEMENT DE LA REFONDATION**

**1.– La dissociation, par la réforme de l'administration territoriale
(Réate), des volets « cohésion sociale » et « logement » de la
politique nationale d'hébergement, sauf en Île-de-France**

La Réate a conduit à reproduire aux échelons départemental et régional la dissociation des compétences relatives à la refondation constatée au niveau central :

– au niveau régional, le volet « cohésion sociale » relève des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et le volet « logement » des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

– au niveau départemental, ces deux volets relèvent respectivement des directions départementales chargées de la cohésion sociale (notamment les DDCS) et des directions départementales des territoires (DDT).

La Réate a par ailleurs modifié la répartition des tâches entre les échelons départemental et régional ; s'agissant du volet « cohésion sociale », la Cour des comptes note que les DRJSCS sont ainsi « *en charge de la définition de la stratégie régionale et de la coordination des actions conduites au niveau départemental [...] et destinataires des crédits déconcentrés* », alors que les DDCS sont « *en charge de la mise en œuvre opérationnelle des actions.* »⁽¹⁾

La situation est différente en Île-de-France, et ce uniquement à l'échelon régional ; la direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) est ainsi en charge des deux volets ci-dessus évoqués, dans la région qui, selon la Cour des comptes, « *concentre plus de 50 % des personnes sans domicile.* »⁽²⁾

**2.– Des constats d'inquiétude quant à l'affaiblissement des
capacités et de l'autorité des services déconcentrés de l'État**

La question de la dissociation des volets « cohésion sociale » et « logement » au niveau déconcentré pourrait être posée, d'autant plus qu'il a été jugé utile d'intégrer ces deux volets dans une même direction régionale précisément dans la région où les problèmes sont les plus aigus.

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 185.

(2) Ibid., p. 183.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Toutefois, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des DRJSCS et des DDCS, la Cour des comptes précise que « *les difficultés évoquées par les responsables départementaux ne concernent pas la question de l'organisation et de la coordination des services mais les conséquences de la Réate et notamment l'affaiblissement des DDCS* »⁽¹⁾. Dans le cas précis de la « reconquête » des contingents préfectoraux dans le parc des logement sociaux – tendant pour l'État à exercer effectivement son pouvoir de désignation des locataires dans 25 % des logements de ce parc (cf. *infra*) –, la Cour précise que des DDCS ont « *insisté sur le fait que la “grave pénurie en effectifs de leur service” ne permettait que de parer au plus pressé [...].* »⁽²⁾

Lors de la table ronde du 21 décembre, les difficultés d'exercer leurs missions par les services déconcentrés de l'État ont été abordées, par exemple s'agissant de la mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ou des négociations à mener avec les opérateurs associatifs en vue d'une contractualisation pluriannuelle de leurs activités et de leurs moyens ; en outre, M. Matthieu Angotti (Fnars) a souligné, s'agissant de l'amélioration de la connaissance quantitative et qualitative des personnes sans domicile, qu'il convenait « *de savoir si les services déconcentrés de l'État disposent des compétences nécessaires pour mener ces travaux d'observation* ». Plus généralement, il a indiqué que « *les services déconcentrés sont exsangues.* »

(1) *Ibid.*, p. 188.

(2) *Ibid.*, p. 147.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

III.– UNE REFONDATION DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT QUI S'APPUIE SUR PLUSIEURS MAILLONS DONT LES ÉTATS D'AVANCEMENT SONT CONTRASTÉS...

La refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées consiste à construire un service public dédié permettant la mise en œuvre du principe du « logement d'abord ».

La « règle » serait qu'un ménage sans domicile ait accès à un logement de droit commun ou à un logement adapté le plus rapidement possible.

La refondation prévoit, en amont d'une telle situation, de prévenir la mise à la rue (du fait d'un départ forcé ou non du logement), notamment en cas d'impayés de loyers. Des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (Ccapex) ont notamment été créées à cet effet, en plus de nombreux dispositifs existants.

Quand une situation de sans-abrisme est connue par la veille sociale, le délai pour l'accès au logement (de droit commun ou adapté) peut en principe être très court pour autant que le ménage concerné est en mesure de gérer son autonomie financièrement et dans les actes de la vie courante. Pour faciliter cet accès, il est prévu qu'il puisse bénéficier, dans le cadre du service public de l'hébergement et de l'accès au logement, d'un accompagnement « dans le logement » pour préparer ou conforter cette autonomie.

Il est aussi prévu que la veille sociale s'appuie sur une connaissance et une capacité d'attribution des logements adaptés ou de droit commun disponibles. C'est l'objet même du SIAO de faire coïncider au mieux – dans chaque département – l'offre et la demande existantes en la matière ; le SIAO disposant au demeurant des mêmes renseignements s'agissant de l'hébergement d'urgence et d'insertion, dans les cas où le recours à ces solutions demeure nécessaire.

La fluidité d'un tel dispositif dépend aussi de l'adaptation à moyen terme de l'offre à la demande en matière d'hébergement et de logement. Les plans départementaux accueil hébergement insertion (PDAHI – élaborés par les services de l'État) doivent programmer cette adaptation, dans le cadre des plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD – conjointement élaborés par les conseils généraux et les services de l'État).

Toute situation de « sans-abrisme » ne peut bien entendu conduire à l'accès sans délai à un logement de droit commun ou adapté, ne serait-ce que dans le ou les premiers jours de la prise en charge pour lesquels l'hébergement d'urgence est en tout état de cause justifié. La précarité – voire la déstructuration – de certaines personnes est parfois telle qu'un hébergement d'insertion (en CHRS)

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

peut être requis le temps de préparer l'accès au logement. La stratégie du « logement d'abord » repose dans ce cas sur une sortie du CHRS dès que possible.

La qualité de la première orientation par la veille sociale des personnes sans abri est cruciale pour le bon fonctionnement du dispositif. Cette première orientation est devenu un droit législatif depuis 2009, dans le prolongement du droit – lui aussi nouveau et prévu par la loi – à demeurer « dans les murs », en hébergement d'urgence, jusqu'à la mise en œuvre consentie de cette première orientation.

Ce schéma de service public, tourné vers l'accès dès que possible au logement de droit commun ou adapté, nécessite la modification et l'approfondissement des relations entre l'État et les opérateurs. La contractualisation doit leur assurer une visibilité financière contribuant à atteindre les objectifs en lien avec le sens donné à ce service public, dans un cadre harmonisé concernant le contenu et les coûts des prestations correspondantes.

Par la refondation, il s'agit de rompre avec un système fragmenté caractérisé par :

– une veille sociale tournée exclusivement vers l'urgence répétée chaque jour de trouver un toit pour dormir ;

– des centres d'hébergement, certes en lien avec la veille sociale, mais qui demeurent autonomes concernant leur « politique » d'accueil ;

– un hébergement d'urgence proposant la mise à l'abri pour la nuit « qui vient », sans réelle perspective d'orientation et de prise en charge sociales, ne serait-ce qu'à court terme ;

– un système veille sociale/hébergement d'urgence identifiant avec difficulté le profil des personnes hébergées au regard de leurs besoins en termes d'orientation et de prise en charge sociales ;

– un long parcours urgence/insertion/accès au logement, qui fait courir le risque à chaque niveau d'une stagnation de la personne concernée, eu égard à l'absence d'un service public d'ensemble aux objectifs clairement définis.

Au regard de ce que la refondation se propose de mettre en œuvre – par la mise en place concomitante de plusieurs dispositifs techniques importants et complexes – et de ne plus faire, la Cour des comptes a établi des constats que les développements suivants présentent.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**A.– MIEUX PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES : DES DISPOSITIFS
NOMBREUX DONT L'EFFICACITÉ D'ENSEMBLE DEMEURE INCERTAINE**

**1.– L'enjeu important des impayés de loyer dans la problématique
de la mise à la rue**

Les statistiques relatives aux impayés de loyers semblent insuffisamment actualisées et systématiques et la Cour des comptes salue à ce titre le fait « *que la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) s'est engagée à fournir à l'administration l'ensemble des impayés de loyers et à développer un système d'informations ad hoc à compter de 2012.* ⁽¹⁾»

Les enquêtes « logement » de l'Insee et les informations fournies par les caisses d'allocations familiales (CAF) indiquent que le nombre de ménages en situation d'impayés de loyer se situait entre 200 000 et 500 000 pour les années 2008 et 2009. (Certaines informations semblent montrer que ce chiffre augmente depuis le début de la crise en 2008). Certains des ménages concernés font l'objet d'un commandement de quitter les lieux. Selon la Cour des comptes, le nombre de ces commandements s'est élevé à « *58 000 en 2008 contre 49 889 en 2000 (soit une augmentation de 16 %).* Les statistiques ne permettent pas de savoir combien de personnes ont été concernées [par le fait de quitter effectivement les lieux], ni quel est le devenir de ces familles, mais le risque est important pour ces personnes aux revenus très modestes de devoir recourir à l'hébergement d'urgence. ⁽²⁾»

Ces statistiques montrent que les ordres de grandeur entre le nombre estimé des personnes sans domicile et sans abri (cf. *supra* : estimation de 150 000 personnes sans domicile à la fin des années 2000) et le nombre des ménages directement menacés par une mise à la rue suite à des impayés de loyer ne sont pas substantiellement éloignés.

**2.– La difficulté à juger de l'efficacité des nombreuses mesures et
dispositifs ayant pour objet d'éviter la mise à la rue des ménages
en situation d'impayés de loyers**

La Cour des comptes énumère l'ensemble des dispositifs de prévention de la mise à la rue de ménages en situation d'impayés de loyers.

On peut notamment citer l'obligation d'une décision du juge pour obtenir l'expulsion, l'organisation de la mobilisation des bailleurs sociaux et des organismes payeurs des aides au logement en amont de la procédure d'expulsion, l'information obligatoire de l'État de toute assignation devant le juge civil pour cause d'impayés (information suite à laquelle le préfet est légalement tenu de procéder à une enquête sociale en sensibilisant les services sociaux compétents,

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 151.

(2) *Ibid.*

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

notamment les organismes payeurs des aides au logement et les services départementaux qui gèrent le Fonds de solidarité pour le logement – FSL), ou encore la création d'un numéro vert pour l'information des propriétaires et des locataires.

La Cour mentionne aussi les dispositions légales qui permettent au juge civil, selon l'article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), d'« *accorder des délais renouvelables aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, dont l'expulsion aura été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation* ». L'article L. 613-2 du CCH précise que la durée de ces délais « *ne peut, en aucun cas, être inférieure à un mois ni supérieure à un an* » et est fixée par le juge en appréciant, entre autres, la « *bonne ou mauvaise volonté* » des locataires et la situation respective de ceux-ci et des propriétaires. Une fois le bail résilié sur décision du juge, celui-ci peut encore susciter l'accord des parties sur un échéancier dans l'optique de la signature d'un nouveau bail avec maintien dans le logement initial, en organisant la reprise du versement des aides au logement, (versement *a priori* suspendu dès que le premier impayé de loyer a été porté à la connaissance des organismes verseurs).

La Cour des comptes observe aussi qu'a été expérimentée en Seine-Saint-Denis la mise en intermédiation locative de logements sociaux occupés par des ménages « *de bonne foi* »⁽¹⁾ en situation d'impayés, afin de les maintenir dans les lieux et de leur procurer les conditions et le temps nécessaire pour « rétablir » leur situation. Les résultats de cette expérimentation sont aujourd'hui relativement décevants : il semble à ce stade difficile de mettre en œuvre ce montage complexe en temps utile pour les locataires. L'expérimentation s'est néanmoins poursuivie en 2011.

La Cour des comptes analyse longuement les statistiques à sa disposition portant sur les impayés de loyer, les décisions d'expulsion prises par le juge civil, les autorisations de concours de la force publique pour procéder à l'expulsion et le montant des indemnités versées par l'État quand il refuse de prêter ce concours. Elle cherche à répondre à la question de l'efficacité des dispositifs en vigueur de prévention des expulsions. La Cour considère que cette analyse peut conduire à conclure à leur efficacité accrue ces dernières années mais qu'« *un doute subsiste* » en la matière, de surcroît dans le contexte d'« *une augmentation des impayés dans un contexte de crise économique* »⁽²⁾.

Lors de son audition par le groupe de travail le 17 janvier 2012, M. Benoist Apparou, secrétaire d'État chargé du logement, a lui aussi constaté la

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 153.

(2) Ibid., p. 160.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

difficulté à évaluer les impacts des dispositifs de prévention des expulsions locatives. Il a souligné que « *si environ 110 000 jugements d'expulsion sont prononcés chaque année, seulement 60 000 propriétaires formulent une demande de concours de la force publique, dont seulement 20 000 sont acceptées. Au final, en un an, seulement 10 000 expulsions sont réellement effectuées avec le concours de la force publique. Le problème est qu'aucune étude de cohorte n'a été réalisée sur ce sujet. Or, faute d'une telle étude, je ne sais pas ce qu'il advient des personnes concernées par les 100 000 jugements restants. Combien sont parties de leur propre initiative, par peur de l'huissier ou des policiers ? Ont-elles retrouvé un logement ? Se sont-elles tournées vers des structures d'hébergement, des voisins, des amis ? Nous n'en avons aucune idée.* »

Les Ccapex, dont la mise en place est obligatoire au titre de la loi du 25 mars 2009 dite « Molle », rassemblent principalement le préfet, le président du conseil général, les organismes payeurs des aides au logement, ainsi que le maire de la commune dans laquelle le ménage concerné réside. La Cour considère que « *l'objectif est de réunir tous les acteurs concernés (État, collectivités, bailleurs, propriétaires privés, associations) pour qu'ils agissent ensemble le plus en amont possible dès l'apparition des premiers impayés.* ⁽¹⁾ »

Considérant que les dernières Ccapex ont été installées depuis moins d'un an, la Cour des comptes considère que « *le premier bilan de leur action est [...] encore difficile à établir* » ⁽²⁾. La Cour, eu égard aux dispositifs auxquels les Ccapex se sont substitués, indique par ailleurs, plus sévèrement, que « *la plus-value apportée par les Ccapex [...] ne peut être estimée à ce stade [et] reste donc à démontrer* ». Les questions relatives à la mise en place et à l'activité des Ccapex sont abordées plus précisément dans la deuxième partie du présent rapport, eu égard aux informations fournies par les conseils généraux interrogés par les rapporteurs sur un dispositif dont ils sont parties prenantes ⁽³⁾.

B.– RÉFORMER LA VEILLE SOCIALE : UNE INSTALLATION « MAL CONDUITE » ⁽⁴⁾ DES SIAO

1.– Une réforme fondamentale pour la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement d'urgence et d'orientation

L'installation et le fonctionnement d'un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dans chaque département constituent une réforme d'ampleur de la « veille sociale ».

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 154.

(2) Ibid., p. 155.

(3) Ibid., p. 160.

(4) Ibid., p. 71.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Le SIAO doit ainsi être le premier des maillons d'une chaîne rénovée de l'hébergement et de l'insertion des personnes sans domicile, dans le contexte de la stratégie du « logement d'abord ». La Cour résume le rôle des SIAO en précisant qu'ils « *assurent la régulation des orientations : disposant d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition, ils reçoivent toutes les demandes de prise en charge et orientent les personnes vers la solution la plus adaptée à leur situation* »⁽¹⁾.

2.– Un portage pas toujours collectif des SIAO

La Cour regrette que le portage des SIAO ait été assuré dans de nombreux cas (et sans doute dans la majorité des cas) par l'attribution des missions du SIAO du département à un seul opérateur. Or, l'un des enjeux des SIAO était le regroupement des opérateurs et leur travail en commun, précisément afin de construire la vision exhaustive de l'offre et de la demande et donc d'assurer une réponse adaptée à chaque demande dans le respect de la logique du « logement d'abord ». Pour la Cour des comptes, le portage généralisé des SIAO par des groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) ou d'intérêt public (GIP) aurait été préférable pour atteindre cet objectif.

Lors de la table ronde du 21 décembre 2011, M. Éric Pliez (association Aurore) a dressé un constat plus optimiste quant à l'approfondissement de la coopération des associations du fait même de l'existence des SIAO, en précisant que « *l'un des enjeux de la création des SIAO était de permettre aux associations d'apprendre à partager et à travailler différemment pour orienter ces personnes, et ce mouvement semble se mettre en place d'une manière satisfaisante* ». Dans le même esprit, M. Armando Magallanes (association Aurore) a considéré que « *les SIAO peuvent obliger le mouvement associatif à rassembler ses pratiques. Nous avons joué un rôle moteur dans plusieurs SIAO, car ces plateformes peuvent donner lieu à une culture commune et être un lieu de rencontre entre les différents acteurs, y compris les bailleurs sociaux.* »

3.– Une tendance au fractionnement des SIAO

La Cour des comptes constate qu'il existe plusieurs SIAO dans certains départements

– dans environ 20 départements, il existe un SIAO « urgence » et un SIAO « insertion » (à l'instar de la situation constatée par les rapporteurs dans le Rhône puis en Loire-Atlantique), dichotomie qui peut conduire à des difficultés dans le cas – privilégié dans le contexte du « logement d'abord » – où est envisagé l'accès sans délai d'un ménage sans domicile à un logement ;

(1) *Ibid.*, p. 72.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

– dans au moins deux départements, les SIAO sont compétents sur des aires infra-départementales (Nord – 7 SIAO – et Pas-de-Calais – 6 SIAO).

La Cour des comptes relève que ces situations sont constatées en plus grand nombre dans des départements dans lesquels la situation est tendue. Elles y empêchent la capacité d'un SIAO à attribuer 100 % des places d'urgence, d'insertion ou en maisons relais, ce qui est pourtant sa vocation. La Cour des comptes constate au demeurant que cet objectif n'est pas atteint dans certains des départements où, pourtant, le SIAO est unique.

Pour la Cour, cette situation d'ensemble « révèle à l'évidence la forte réticence de certains opérateurs locaux à mettre en commun les données relatives à leur parc et à leur activité, et à accepter la mutualisation de l'attribution des places d'hébergement. Et l'administration ne s'est pas partout mise en situation de vaincre ces réticences. ⁽¹⁾»

4.– Une réforme soutenue par les représentants des opérateurs associatifs qui s'inquiètent toutefois du manque d'implication de l'État dans sa mise en œuvre

La Cour des comptes constate ainsi des défauts de mise en œuvre des SIAO, qui seraient imputables, selon elle, à une certaine faiblesse de l'État face aux opérateurs locaux susceptibles de les mettre en place et de les gérer ; lors de la table ronde du 21 décembre 2011, les représentants des opérateurs associatifs, tout en soutenant la réforme, ont regretté pour leur part le manque de moyens – budgétaires mais aussi en termes de formation des praticiens et d'ingénierie publique – consacrés par l'État à leur mise en œuvre.

M. Olivier Marguery (Fondation Armée du Salut) a considéré que « certains SIAO sont des coquilles vides. Sur la vingtaine de SIAO dans lesquels nous sommes impliqués, dix fonctionnent correctement. Par ailleurs, les moyens nécessaires n'ont pas toujours été affectés et l'affichage politique qui a présidé à la création des SIAO s'accompagne souvent, dans les faits, d'injonctions sans moyens ou d'un véritable bricolage. Cependant, là où le système fonctionne, il fonctionne bien. [...] Lorsque le système des SIAO fonctionnera, il aura un rôle très positif. »

Mme Jeanne Dietrich (Uniopss) a pour sa part estimé que « de nombreuses difficultés peuvent s'expliquer par le refus d'attribuer aux SIAO des crédits de fonctionnement, dont les associations avaient pourtant souligné d'emblée l'importance ». M. Christophe Louis (Les Morts de la rue et les Enfants du canal) a lui aussi regretté le « manque de moyens supplémentaires qui entrave le fonctionnement efficace du SIAO » et a relevé qu'« il aurait aussi fallu instaurer

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 76.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

judicieusement une culture de changement auprès des praticiens du SIAO qui manquent, au surplus, de la formation nécessaire ». M. Matthieu Angotti (Fnars) a évoqué pour sa part le risque, sur le terrain, d'un retour en arrière en précisant qu'« une fois le dispositif lancé, les associations ont eu le sentiment de se trouver seules, sans les moyens ni la concertation nécessaires et avec un vrai risque de buzz négatif autour des SIAO, de nombreux territoires déplorant une détérioration de la situation, avec des délais allongés et une absence de coordination qui complique l'accueil des publics nouveaux qui se présentent. Si l'on ne relance pas la machine en améliorant son pilotage, le risque existe que les acteurs, redoutant ces difficultés, s'organisent entre eux et limitent la concertation [...] . »

C.– PLANIFIER L'ADAPTATION DE L'OFFRE À LA DEMANDE : LES DOCUMENTS DÉPARTEMENTAUX DE RÉFÉRENCE

1.– Le questionnement sur la mise en place effective des plans départementaux accueil, hébergement, insertion (PDAHI)

La régulation quotidienne par les SIAO de la demande et de l'offre d'hébergement doit permettre d'identifier les hiatus territoriaux structurels concernant leur adéquation. Dans de tels cas, le législateur a prévu l'élaboration de documents départementaux de planification pour bien les connaître et pour contribuer à les réduire. Le plan départemental accueil, hébergement, insertion (PDAHI – acté par le préfet), inscrit dans le plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD – acté conjointement par le préfet et le président du conseil général – constitue le principal outil de planification qui, partant des connaissances et de la pratique du terrain en termes quantitatifs et concernant le profil des demandeurs, doit conduire à l'adaptation de l'offre (y compris en matière de logements sociaux).

L'élaboration des PDAHI a eu lieu au printemps 2009. Elle a donné lieu à deux séries d'évaluation et d'analyse en novembre 2010 et avril 2011. La Cour des comptes relate les difficultés suivantes concernant la portée et la qualité des PDAHI actuels (en soulignant au demeurant l'implication des acteurs associatifs dans leur élaboration et l'intérêt de l'exercice tendant à unir dans un même document des informations existantes) :

– l'articulation encore perfectible, dans de nombreux cas, entre les PDAHI et les PDALPD. Est également abordée par la Cour la question de la cohérence des PDAHI avec les schémas régionaux d'organisation sanitaires (SROS) et les plans stratégiques régionaux de santé (PSRSP) ;

– l'implication inégale d'acteurs « externes » essentiels comme les conseils généraux, les bailleurs sociaux, voire certaines administrations de l'État (en charge notamment des questions de santé, d'immigration et de la politique

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

carcérale). Certains éléments complémentaires concernant l'élaboration des PDAHI figurent au demeurant dans la deuxième partie du présent rapport, puisque les rapporteurs ont précisément souhaité interroger les départements sur les modalités de leur participation à ce processus ;

– le passage des intentions et orientations à la planification chiffrée. Cette difficulté porte, selon la Cour, sur la mobilisation des logements sociaux et sur la programmation budgétaire (qui doit, en principe, découler de la programmation du nombre des places nécessaires identifiées au titre de l'analyse de la demande).

2.– Un enjeu crucial en préalable de la démarche de contractualisation avec les opérateurs associatifs

L'enjeu de l'élaboration des PDAHI – au-delà de la connaissance précise des besoins – est de constituer la base (avec les référentiels nationaux – qui demeurent à mettre en place – des prestations et des coûts) de la contractualisation entre l'État et les opérateurs, afin de définir pour chacun d'eux les activités à exercer au regard des besoins, en contrepartie du financement pluriannuel de ces activités dans un cadre harmonisé.

Considérant l'insuffisance des premières réalisations, les raisons expliquant cette insuffisance, les tentatives pour y remédier ainsi que le caractère crucial de l'élaboration de PDAHI de qualité pour engager la contractualisation avec les opérateurs associatifs, la Cour des comptes conclut qu'« *on peut regretter les imperfections des premiers PDAHI produits* ⁽¹⁾ » et préconise d'accélérer leur mise en place en veillant à leur bonne intégration dans d'autres documents de programmation locaux, comme les programmes locaux de l'habitat.

Lors de son audition le mardi 20 décembre 2011, Mme Olga Trostiansky, adjointe au Maire de Paris chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion, nous a fait part de difficultés spécifiques dans la région Île-de-France ; un plan régional (PRAHI) semble avoir été élaboré – programmant l'ouverture de 13 000 places d'hébergement dans la région –, mais sans être dûment adopté par la suite. Ces éléments ont été corroborés lors de la table ronde du 21 décembre par M. Claude Chaudières (Uniopss), qui s'est interrogé sur ce sujet dans les termes suivants : « *des objectifs ont été fixés dans le cadre de la région Île-de-France (PRAHI), mais ils n'ont pas été déclinés dans les départements. Pourquoi en 2012, les PDAHI ne sont toujours pas signés en région Ile de France ?* »

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 202.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**D.– CONNAÎTRE L'ACTIVITÉ DES OPÉRATEURS ASSOCIATIFS POUR
OUVRIR LA VOIE DE LA CONTRACTUALISATION : LA MISE EN PLACE
D'UN RÉFÉRENTIEL NATIONAL DES COÛTS**

1.– La mise en place du référentiel des coûts n'est pas achevée

Outre l'élaboration des PDAHI, la contractualisation avec les opérateurs associatifs a pour préalable l'établissement d'un référentiel national des coûts des activités de ces opérateurs. La Cour décrit le chemin déjà parcouru en la matière :

– La première étape s'est appuyée sur les éléments du référentiel national des prestations – publié sous forme d'une circulaire signée par le directeur général de la cohésion sociale le 16 juillet 2010 – qui ont été rassemblées en 4 missions : alimenter, héberger, accueillir et construire un parcours d'autonomie ;

– les données organisationnelles et comptables de 240 établissements ont permis de définir six groupes homogènes de structure (GRS) qui les rassemblent, selon la nature de leurs activités, missions et fonctions. Une grille de coûts des prestations offertes a été associée à chacun des GHS ;

– la deuxième phase de l'élaboration du référentiel national des coûts consiste à tester ces outils pour parvenir à l'établissement, selon la Cour, d'un « *barème de financement et [de] tarifs plafonds* »⁽¹⁾ pour chaque GHS. Ces tests ont été lancés au cours du deuxième semestre de l'année 2011.

Pour les responsables associatifs réunis par les rapporteurs dans le cadre de la table ronde du 21 décembre 2011, il existe une incertitude sur la mise en œuvre de cette deuxième phase. M. Matthieu Angotti précise ainsi que l'« *étude [devant conduire à l'établissement du référentiel national des coûts] est restée au milieu du gué : une première phase a été effectuée [...]. Nous attendons aujourd'hui de passer à la deuxième étape.* »

2.– Une contractualisation qui demeure à négocier et à conclure

En tout état de cause, la Cour des comptes précise que « *l'objectif de faire progressivement converger les centres [vers les éléments de barème et de tarifs du référentiel national des coûts], à travers les contrats pluriannuels qui seront signés en 2012 est confirmé par la DGCS* »⁽²⁾.

Les responsables associatifs que les rapporteurs ont entendus le 21 décembre 2011 considèrent que les opérateurs sont prêts à cette échéance, qui doit conduire, outre l'évolution de leurs activités vers les besoins du service public recensés par le PDAHI, à une équité accrue – en regard du référentiel national des

(1) *Ibid.*, p. 222.

(2) *Cf. le rapport de la Cour des comptes*, p. 222.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

coûts – des dotations et subventions qui leur sont accordées ; les « perdants » accepteraient mieux de l'être précisément par la progressivité des changements induite par une contractualisation pluriannuelle.

Évoquant la perspective d'une unification du statut des établissements et centres dans la suite de la contractualisation et l'inéquité des dotations versées aujourd'hui du fait des différences de statut, M. Christophe Louis (Les Morts de la rue et les Enfants du canal) note qu'on « *“sur-dote” des dispositifs dont les bénéficiaires devraient déjà être devenus autonomes, et on “sous-dote” des hébergements d'urgence qui nécessiteraient un renforcement de l'accompagnement* ». M. Éric Pliez (association Aurore), évoquant d'éventuels « perdants » et l'importance de la pluriannualité du contrat pour eux, indique que « *certaines structures, notamment à Paris, se situeront au-dessus des coûts moyens. [Les] associations [...] peuvent difficilement gérer des budgets que l'on ampute de 10 ou 15 % en début d'année : il faut leur laisser le temps de se reconverter, ce qui exige au moins trois ans* ». Lors de son audition par le groupe de travail le 17 janvier 2012, M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement a précisé, concernant les effets budgétaires négatifs, qu'il s'agissait « *de faire en sorte d'en lisser les effets sur huit ou dix ans* » pour les opérateurs associatifs concernés.

En accord avec la logique de la refondation, les responsables associatifs considèrent par ailleurs que la contractualisation ne peut être menée que si les outils préalables – PDAHI et référentiels nationaux des prestations et des coûts – sont dûment achevés et si les services déconcentrés de l'État se livrent à une réelle négociation approfondie avec les opérateurs. M. Matthieu Angotti (Fnars) précise ainsi souhaiter que cette action « *soit conduite au niveau des territoires. Il faut, au plus vite, engager des discussions collectives dans ce but. Elles pourront, par la suite, donner lieu à des contrats pluriannuels pour chaque association. [en 2011], l'État a voulu lancer des précontrats pour inscrire des objectifs relatifs au logement dans les perspectives CHRS. Les associations ont rejeté cette démarche en raison de l'absence de toute visibilité sur des projets territoriaux à moyen terme* » ; ce dernier épisode est relaté par la Cour des comptes dans son rapport, celle-ci précisant que les associations ont refusé cette initiative de la part de l'État, en dénonçant une tentative de procéder au plus vite à des économies avant de disposer des outils permettant de les répartir de façon rationnelle et équitable.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**E.– AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS ADAPTÉS ET DE DROIT
COMMUN EN FAVEUR DES PERSONNES SANS DOMICILE**

**1.– Une appréciation relativement convergente du nombre des
personnes hébergées susceptibles d'intégrer un logement**

Recoupant diverses sources, la Cour considère que « *ce seraient sans doute quelque 20 000 à 25 000 personnes, présentes dans les dispositifs d'hébergement, qui seraient susceptibles chaque année de bénéficier de la politique du "Logement d'abord" en accédant de fait à un logement* »⁽¹⁾. Si l'on considère le nombre des places d'hébergement financées par le programme 177 (cf. *supra* le tableau issu des travaux de la Cour), on peut ainsi évaluer de 27 % à 34 % le nombre des personnes hébergées qui seraient susceptibles d'intégrer un logement. Les informations chiffrées utilisées par la Cour des comptes pour établir cette estimation (20 000 à 25 000 personnes prêtes à l'accès au logement) laissent penser que cette proportion est – logiquement – supérieure dans les CHRS.

M. Éric Pliez (association Aurore), lors de la table ronde du 21 décembre 2011, a fourni une information qui rejoint les estimations que l'on peut tirer des travaux de la Cour des comptes, en indiquant que « *le premier bilan d'étape du SIAO de Paris a montré que 25 % des familles hébergées à l'hôtel par le Samu social de Paris étaient aptes au logement.* »

De façon plus nuancée, et du point des vues des personnes accueillies, M. Roland Aubin (Conseil consultatif des personnes accueillies) a souligné lors de cette table ronde que « *les personnes aptes à vivre en logement à court terme sont très minoritaires dans [les] structures d'accueil* » telles que les CHRS. M. Roland Aubin invite en tout état de cause à évaluer avec prudence la part des publics hébergés réellement susceptibles de vivre de façon autonome dans un logement, en considérant notamment leur appétence réelle à opérer ce changement dans le contexte d'un certain volontarisme politique en la matière ; il a ainsi précisé que « *certaines personnes qui sont hébergées depuis deux ou trois ans par une structure peuvent ne pas être prêtes au changement de vie radical qui leur est proposé [dans le cadre du « logement d'abord »]. Nous ressentons de plus en plus une pression pour orienter vers le logement [...]. Il est souvent difficile [...] de [...] faire valoir [aux personnes hébergées] les avantages supposés du logement, surtout lorsque les intéressés sont déjà hébergés en chambres individuelles, disposant ainsi d'un "petit chez eux".* »

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 125.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

2.– Un effort important des pouvoirs publics pour augmenter l'offre de logements qui toutefois ne permet pas de mesurer à ce stade un flux nouveau de sortie au titre du « logement d'abord »

La Cour des comptes constate – dans le cadre de la refondation, mais aussi, antérieurement, du plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (Parsa) et du Plan de cohésion sociale – un effort de l'État pour élargir l'offre de logements adaptés et de droit commun susceptibles d'être proposés aux personnes sans domicile ou accueillies en hébergement d'urgence ou d'insertion ; cet effort n'a cependant pas toujours correspondu à la programmation en la matière :

– a été évoquée *supra* le nombre – maximum – de 10 572 places en maisons relais financées fin 2011, qu'il faut comparer aux 15 000 places programmées à cette échéance et aux 1 900 places disponibles en 2004 ;

– le nombre des logements sociaux financés a plus que triplé entre 2000 et 2010 ; parmi eux, la proportion des logements les plus sociaux en terme de loyers (financés par les prêts locatifs aidés d'intégration – PLAI) a augmenté sur la fin de cette période. Au total, en 2010, 131 509 logements sociaux ont été financés dont 26 836 en PLAI. La Cour des comptes observe cependant qu'en termes de construction de logements sociaux, « *les objectifs [de l'État] n'ont jamais été atteints au cours des trois années 2008 à 2010 et les objectifs 2011 sont en retrait sur ceux des années antérieures* »⁽¹⁾. La Cour observe aussi que la concentration accrue des constructions de logements sociaux dans les zones tendues est trop récente et insuffisante pour mettre en adéquation l'offre et la demande, notamment en Île-de-France ;

– les logements disponibles au titre de l'intermédiation locative étaient, selon la Cour des comptes, au nombre de 2 364 à la fin 2010 ; la programmation en la matière s'élevait à 5 000 logements « captés » à cette échéance. La Cour des comptes considère que « *l'objectif de 5 300 logements entrés dans le dispositif à fin 2011 a été trop ambitieux. Le volontarisme en la matière ne doit pas conduire à une programmation budgétaire irréaliste des mesures d'intermédiation locative* »⁽²⁾. La Cour observe que l'intermédiation locative permet, dans l'optique du « logement d'abord », la mobilisation de nouveaux logements en zones tendues, et ce sans investissement initial ;

– en décembre 2010, 60 000 contrats de garantie des risques locatifs (GRL) avaient été passés au titre du « pass GRL » – mis en place par Action Logement et les pouvoirs publics – qui constitue un contrat d'assurance des risques d'impayés de loyer financièrement accessible aux ménages modestes.

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 134.

(2) Ibid., p. 140.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Dans le cadre de la refondation, il avait été prévu que 400 000 contrats de ce type soient signés à cette échéance.

La Cour des comptes complète ce panorama par les dispositions prises par le Gouvernement fin 2010 et début 2011 – qui concernent la mise en œuvre du Dalo tout autant que la sortie vers le logement social des personnes hébergées – pour « récupérer » au bénéfice des services déconcentrés de l'État le « contingent préfectoral » prévu par la loi d'attribution d'un quart des logements sociaux.

La Cour note, au regard de l'enquête qu'elle a menée auprès de 37 directions départementales chargées de la cohésion sociale (DDCS) qui lui ont répondu, des résultats contrastés mais non négligeables de mobilisation du contingent préfectoral. Elle précise, pour les DDCS ayant répondu à la question parmi ces 37 directions, qu'« *on arrive à un chiffre de l'ordre de 40 000 logements reconquis depuis 2007, ce qui serait loin d'être négligeable. Par ailleurs, ces reconquêtes s'observent majoritairement dans des régions sans tension forte sur le logement : cette observation est particulièrement préoccupante car c'est bien sûr dans les zones tendues que cette reconquête est utile et nécessaire.* ⁽¹⁾»

La Cour relève que certaines DDCS présentent des objectifs ambitieux pour l'avenir en termes de reconquête du contingent préfectoral et, s'appuyant sur des informations de la DGCS, précise que « *le nombre de logements reconquis en Île-de-France s'établit en octobre 2011 à 30 000, pour un total de 60 000 à reconquérir.* ⁽²⁾»

Au total, s'agissant non plus seulement de l'augmentation de l'offre de sorties vers le logement mais de ces sorties elles-mêmes, il semble que les résultats concrets demeurent très partiels et limités à ce stade. La Cour des comptes note qu'« *en Île-de-France, le nombre de sorties de CHRS vers le logement depuis 2010 s'établit entre 250 et 450 par mois* » ⁽³⁾.

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 146.

(2) Ibid., p. 147.

(3) Ibid.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**IV.– QUEL BILAN DE LA REFONDATION À CE STADE, QUELLES
PERSPECTIVES POUR LA MENER À BIEN ?**

**A.– UN CONSTAT GÉNÉRAL D'INSUFFISANCE DES RÉSULTATS AU TITRE
DE LA REFONDATION**

Dans sa conclusion générale, la Cour des comptes constate que « *Les résultats escomptés ne sont pas encore atteints car il faut du temps⁽¹⁾* » à la fois pour organiser le service public en parvenant à contractualiser avec les opérateurs associatifs, mobiliser une offre nouvelle de logements adaptés ou de droit commun accessibles aux personnes sans domicile, reconquérir les contingents préfectoraux et améliorer la prévention des mises à la rue suite à des impayés de loyers.

Les représentants des opérateurs associatifs ne constatent pas à ce stade, sur l'ensemble du dispositif, de changements structurels imputables à une effectivité sur le terrain de la refondation et du « logement d'abord ».

M. Matthieu Angotti (Fnars) a ainsi considéré que « *la situation de l'hébergement d'urgence a très peu évolué ces dernières années* » et – plus généralement, en pointant le risque d'une remise en cause des principes de la refondation faute de résultats – que « *le bilan de la refondation est aujourd'hui assez faible : des bribes de réforme ont été lancées, mais on peut craindre que la nouvelle majorité – quelle qu'elle soit – qui sera aux affaires au printemps prochain ne soit tentée de repartir sur de nouvelles bases, ce qui nous ferait perdre cinq ans.* »

M. Éric Pliez (association Aurore) a estimé que l'objectif de mettre fin à une gestion du sans-abrisme par l'urgence quotidienne n'a pas – encore – été atteint : « *l'occupation du canal Saint-Martin par les Enfants de Don Quichotte avait permis la naissance du concept de "stabilisation" : il ne devait plus y avoir de remise à la rue. En réalité, nous avons réinventé l'urgence. Ainsi, pour ne pas dormir dehors, des sans-abri restent la nuit dans les structures que nous gérons, alors qu'il s'agit en principe d'accueils de jour. La situation s'est même plutôt dégradée.* »

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 231.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

B.– DES QUESTIONS NOUVELLES SUR L'ÉTAT ET L'ÉVOLUTION DU MONDE ASSOCIATIF

1.– Quelle structure du monde associatif au service d'une prise en charge efficace des personnes sans domicile ?

La Cour des comptes comme les représentants des opérateurs associatifs entendus lors de la table ronde du 21 décembre 2011 constatent que l'un des enjeux de la refondation, par l'édification d'un service public, est la capacité de ces opérateurs à s'organiser et à penser un meilleur schéma associatif au bénéfice de la prise en charge des personnes sans domicile.

Beaucoup des représentants de ces opérateurs associatifs ont défendu l'efficacité du statut associatif en la matière et ont considéré qu'il incombait aux responsables associatifs de trouver un équilibre entre petites structures innovantes et structures plus grandes susceptibles d'avoir une surface financière viable.

M. Matthieu Angotti (Fnars) a ainsi indiqué que les associations *« apportent une forte plus-value par leur capacité d'adapter leur offre de services à la réalité des besoins. Or c'est par le biais de petites structures très décentralisées qu'elles parviennent à innover. Il faut préserver cette "respiration" tout en acceptant la constitution d'assemblés aptes à travailler selon des orientations convergentes afin de prendre en charge des publics tout au long de leur parcours »*.

M. Gilles Desrumeaux (Union professionnelle du logement accompagné) a tenu des propos analogues en indiquant être attentif *« au maintien de la capacité de créer la nouveauté du secteur associatif. Car ce qui a bougé dans le secteur de l'hébergement et du logement au cours des vingt dernières années relève de son action. Il en va ainsi des agences immobilières à vocation sociale, des investissements dans la maîtrise d'ouvrage d'insertion, comme du démarrage des pensions de famille. [...] Il faut donc veiller à concilier la préservation de la souplesse propre à faciliter les innovations et la nécessité pour les organismes d'atteindre, à un moment donné, une taille critique »*. M. Christophe Louis (Les Morts de la rue et les Enfants du canal) a donné un autre exemple de la capacité d'innovation des associations en précisant défendre *« les petites associations, même si j'admets qu'elles doivent parfois procéder à quelques efforts pour mieux se gérer. Elles interviennent dans un domaine qui évolue rapidement : il y a encore quinze ans, on parlait de "dortoirs" pour les personnes qui étaient à la rue. D'importantes avancées ont eu lieu grâce à l'action de ces associations. Il est important de les préserver pour leur conserver une capacité d'innovation. »*

M. Olivier Marguery (Fondation Armée du salut) a considéré que la contradiction entre le maintien d'un tissu de petites associations dynamiques et innovantes et les *« contraintes de gestion »* qui poussent au regroupement

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

pouvaient être dépassées « *par le jeu des fédérations. Celles-ci doivent être soutenues par l'État comme lieux d'expression du monde associatif élargi aux représentants des usagers. Elles peuvent résoudre l'inévitable tension entre l'échelon micro-local qui innove et qui permet une unité de parcours, d'une part, et la logique économique dont dépend notre survie, d'autre part* ». M. Roland Aubin (Conseil consultatif des personnes accueillies) a souligné l'importance de la prise en compte des usagers dans la vie et la réflexion des associations, précisant qu'« *il serait bon que les associations prennent en compte les recommandations transmises à Mme Roselyne Bachelot-Narquin et préconisant de mieux faire participer les usagers.* »

2.– Quels changements pour le travail social dans le cadre de la refondation ?

a) Une orientation des travailleurs sociaux des CHRS vers l'accompagnement social « hors les murs » ?

Alors que la Cour des comptes observe que « *la réflexion sur ces sujets reste inaboutie* »⁽¹⁾, beaucoup des intervenants lors de la table ronde du 21 décembre 2011 ont insisté sur la nécessité d'un accompagnement social dans le logement en faveur des personnes accédant à un logement dans le cadre de la stratégie du « logement d'abord ».

M. Éric Pliez (association Aurore) a résumé l'enjeu liant cette nécessité de l'accompagnement social à la « reconversion » d'un certain nombre de travailleurs sociaux en activité dans les centres d'hébergement en précisant qu'il « *ne sert à rien d'abandonner les gens dans leur logement, comme l'a montré l'exemple du canal Saint-Martin : 80 % des personnes ont été logées et nombre d'entre elles en sont reparties, faute d'accompagnement social – la fraternité qui s'était créée autour de leur campement avait disparu. Le "logement d'abord" ne peut fonctionner que si l'on redéploie intelligemment les bases arrière que sont les accueils de jour et, plus encore, les centres d'hébergement, ce qui implique de mettre en place des "plateaux techniques" susceptibles, dans le logement, de créer du lien social, [...] l'essentiel étant d'éviter que les personnes ne se retrouvent isolées dans leur logement.* »

M. Matthieu Angotti (Fnars) a indiqué souhaiter l'existence de « *"plateaux techniques" et [d'] équipes de travailleurs sociaux dédiés à l'accompagnement hors les murs, avec l'impératif de connaître, autour d'eux, les réseaux et les circuits de services collectifs, notamment dans les domaines de la santé et de l'emploi. Il est fondamental qu'une personne en difficulté sache qu'elle dispose toujours d'une personne vers qui se tourner et qui saura l'orienter. [...]*

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, page 117. Cette réflexion de la Cour vaut aussi en l'espèce pour la nature, le statut et les missions du « référent personnel » abordé infra.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Les CHRS sont favorables à la reconversion progressive d'une partie de leurs équipes pour assurer un accompagnement hors les murs, avec le même nombre de travailleurs sociaux et une diminution des places d'hébergement : c'est l'un des principaux enjeux de la refondation. »

b) Quelles formations par rapport au sans-abrisme, notamment pour les travailleurs sociaux des opérateurs associatifs ?

Les représentants des opérateurs associatifs ont abordé la question de la formation professionnelle des travailleurs sociaux en activité, eu égard notamment à la prise en compte des personnes accueillies, aux mutations de leur métier induites par la refondation, à la faiblesse de leur formation initiale en matière d'urgence et de sans-abrisme et à la capacité des associations de mettre en œuvre les normes publiques.

M. Roland Aubin (Conseil consultatif des personnes accueillies), qui contribue à leur formation en la matière, a indiqué que les travailleurs sociaux « souffrent encore de lacunes dans leur connaissance de la loi de 2002 prévoyant la mise en place de conseils de la vie sociale. » M. Olivier Marguery (Fondation Armée du salut) a souligné que « le plus important réside dans la formation en faveur d'un changement culturel des pratiques. Ainsi, l'information sur l'intervention sociale d'intérêt collectif, promue par le Conseil supérieur du travail social, est encore trop peu diffusée et nécessiterait une formation longue. Un groupe de travail avait été constitué sur les métiers de l'urgence sociale, mais il n'a débouché sur rien. Se pose en filigrane la question de la professionnalisation car l'urgence sociale est aujourd'hui traitée soit par le secteur caritatif, soit par des professionnels de l'insertion ou du travail social classique, ce qui ne permet pas forcément à ces derniers de prendre en compte la réalité de la vie d'une personne demeurée sans abri pendant une longue durée. »

M. Claude Chaudières (Uniops) a précisé qu'« il faudrait aussi insister sur une aide à la formation au niveau des conseils d'administration des associations, ne serait-ce qu'en raison de la complexité des lois et de l'évolution des procédures. [...] On note souvent un décalage entre l'évolution des missions d'intérêt général définies et financées par l'État et le projet associatif qui peut remettre en cause l'organisation politique et/ou technique d'une association. »

c) Quel rôle pour les « référents personnels » prévus initialement dans le cadre de la refondation ?

Au-delà des changements des modalités de travail des travailleurs sociaux en activité et de leur formation professionnelle, certains intervenants, lors de la table ronde du 21 décembre 2011, ont souhaité rappeler que la refondation prévoyait la mise en place d'un « référent personnel » pour les personnes sans

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

domicile prises en charge et que ce projet n'avait, à ce stade, pas connu un début d'application.

M. Christophe Louis (Les Morts de la rue et les Enfants du canal) a indiqué qu'« *un des axes de la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement, notamment au travers des SIAO, était le "réfèrent personnel", mode de coordination des prestations, apparemment oublié. Il s'agissait d'assurer une continuité de la prise en charge. Mais aucun crédit n'a jamais été inscrit à ce titre, pas même pour des expérimentations. Le "réfèrent personnel" devait pouvoir être sollicité par l'intéressé, en cas de difficulté dans sa vie, même un ou deux ans après l'obtention d'un logement* ». Pour M. Matthieu Angotti (Fnars), le réfèrent personnel devait être « *en mesure d'assurer un premier accueil de qualité, enjeu crucial, puis de mobiliser un réseau d'intervenants en rapport avec des problématiques plus spécifiques [...] aussi bien en matière d'emploi que de santé ou de logement.* »

**C.- LA REFONDATION AU RISQUE DE L'ISOLEMENT ET DE LA
« FILIÉRISATION » DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS
DOMICILE ?**

La Cour des comptes et, de façon plus marquée, certains intervenants à la table ronde du 21 décembre 2011, ont signalé le risque d'un isolement institutionnel de la politique de l'État d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ; cet isolement porterait le risque de créer une « filière spécifique de pauvres », ainsi mise en concurrence avec d'autres filières créées sur la base d'autres dispositifs publics de prise en charge de la précarité ; l'efficacité de l'action publique d'ensemble contre la pauvreté s'en trouverait affectée.

Selon la Cour des comptes, « *on sait que la mise en œuvre du Dalo introduit un phénomène de concurrence entre les publics prioritaires. Mais on ignore quelle est la part des personnes ou ménages issus des structures d'hébergement et qui sont relogés au titre du Dalo.* ⁽¹⁾ »

M. Claude Chaudières (Uniopss) a précisé que « *les ménages prioritaires, au titre des politiques publiques sont très nombreux, les personnes sortant des dispositifs d'hébergement sont mises en concurrence avec tous les autres demandeurs de logements. [...] Avec une quinzaine de filières d'accès au logement social dans chaque département, il n'y a plus de lisibilité pour les publics prioritaires et les acteurs locaux ont du mal à se coordonner.* »

S'agissant plus précisément du logement adapté ou accompagné, M. Gilles Desrumeaux (Unafo) a souligné que « *les pensions de famille accueillent déjà des personnes en situation de grande exclusion. Si le SIAO fonctionne comme une*

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 144.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

filière d'accès à ces logements, substituant un nouveau droit de réservation à ceux dont disposent aujourd'hui divers acteurs – dont le préfet –, le dispositif ne fonctionnera pas ». Il a précisé qu'« une politique qui a renoncé à s'attaquer au mal-logement et dont la cible s'est déplacée du logement des personnes en situation de pauvreté pour privilégier un filet de sécurité destiné aux publics prioritaires ne manquera pas d'induire des effets de filière. Nous le sentons déjà dans nos établissements [proposant des logements adaptés et accompagnés] : les personnes que nous accueillons doivent être estampillées “public prioritaire” ou être déjà passées par une commission de médiation ou un centre d'hébergement. »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**DEUXIÈME PARTIE : LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET LA PRISE EN CHARGE DES
PERSONNES SANS DOMICILE : QUELLE ACTION
DÉCENTRALISÉE, QUELLE COOPÉRATION
AVEC L'ÉTAT ?**

Le protocole d'évaluation adopté par la 5^e chambre de la Cour des comptes prévoyait, d'un commun accord avec les rapporteurs du Comité, que ceux-ci « [prennent] *plus particulièrement en charge la partie de l'évaluation portant sur les relations avec les collectivités locales.* »

Les rapporteurs ont abordé les questions relatives à l'action des collectivités territoriales concernant la prise en charge des personnes sans domicile et de leur coopération avec l'État en la matière en effectuant les travaux suivants :

– les déplacements et visites organisés en régions (Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire) et en Île-de-France (dans les Hauts-de-Seine, à Paris et dans les Yvelines) ont donné lieu à des entretiens avec des élus locaux et ont permis d'examiner les modalités de mise en œuvre de diverses initiatives et actions décentralisées ;

– les rapporteurs ont procédé à l'audition de représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), ainsi que de Mme Olga Trostiansky, adjointe au maire de Paris chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion ;

– les rapporteurs ont adressé au début du mois de juillet 2011 un questionnaire aux présidents de trente conseils généraux. Ce questionnaire et la liste des départements destinataires – que les rapporteurs ont souhaité représentative de la diversité des territoires tout en privilégiant les zones urbaines les plus denses dans lesquelles se situent l'essentiel des difficultés liées au sans-abrisme – ont été soumis à l'expertise de l'ADF préalablement à l'envoi de ce courrier. L'ADF a d'ailleurs bien voulu tenir les rapporteurs régulièrement informés de ses échanges avec l'État quant à la mise en œuvre sur le terrain de ses compétences et de celles des départements.

Il était en l'espèce logique que les rapporteurs centrent leurs travaux sur l'observation de l'action des départements. Alors que la compétence de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile et mal logés relève de l'État, les lois de décentralisation ont en effet progressivement confié des responsabilités accrues aux départements en matière d'aide sociale, y compris pour des domaines se situant « à proximité » de la compétence étatique, ou concernant des personnes sans domicile.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

La décentralisation des compétences en matière d'aide sociale, initiée avec l'adoption des lois dites « Deferre » en 1982 et 1983, a été sensiblement accentuée avec les lois de 2003 et 2004 – constituant ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte II de la décentralisation »⁽¹⁾ –, jusqu'à prévoir une compétence générale des départements en matière d'action sociale, codifiée à l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Celui-ci dispose ainsi que : « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ». Ont par ailleurs été transférés en 2004 aux départements – dans les conditions prévues aux articles 6 et suivants de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement – le financement et la gestion des Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Ce mouvement progressif de décentralisation amène logiquement à poser la question du transfert aux départements de la compétence – aujourd'hui résiduelle – de l'État concernant l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans domicile et mal logés (cf. **I** ci-après). La question de la prise en charge de l'hébergement des femmes enceintes et des mères isolées d'enfants de moins de trois ans illustre d'ailleurs certaines pertes d'énergie et de temps – et donc peut-être d'efficacité à l'égard des personnes concernées – pour déterminer dans le détail les champs de compétence respectifs et les modalités d'action de l'État et des départements.

Toutefois, si une certaine logique théorique et pratique peut plaider pour un achèvement de la décentralisation en matière d'aide sociale, il n'apparaît pas souhaitable à ce stade de proposer d'y procéder. La politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri et mal logés « porte » en effet des dimensions nationales, qu'il convient de ne pas négliger ; par ailleurs, un transfert de compétences ne peut concerner qu'une compétence dont les moyens – techniques et budgétaires – de l'exercer sont clairement évalués ; or la refondation – qui constitue d'ailleurs la formalisation du souhait que l'État fasse mieux en la matière – ne permet pas à ce stade de procéder à cet exercice d'évaluation.

Dans ce contexte, la coordination entre les conseils généraux et l'État constitue un enjeu majeur de l'efficacité et de l'efficience de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri et mal logés (cf. **II** ci-après). Comme le note opportunément la Cour des comptes⁽²⁾ : « *la politique de refondation prévoit l'association des services du conseil général aux principaux*

(1) Cf. notamment la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, et les lois n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité et n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 227

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

dispositifs mis en place : PDAHI, SIAO, CCAPEX de manière à permettre la conduite au plan local d'une politique commune à l'égard de certains publics et de certaines structures. Toutefois les modalités d'articulation entre les services de l'État et ceux du conseil général restent très diverses selon les départements, [...] ». Les rapporteurs, dans les développements ci-après, illustreront ce constat d'une grande variété dans l'intensité et les modalités de coopération entre l'État et les départements.

**I. – MALGRÉ CERTAINS ARGUMENTS PLAIDANT POUR LE
REGROUPEMENT DE TOUTES LES POLITIQUES D'AIDE SOCIALE
AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL, LA DÉCENTRALISATION DE LA
POLITIQUE D'HÉBERGEMENT N'EST PAS SOUHAITABLE EN L'ÉTAT**

**A. – L'EXERCICE DES COMPÉTENCES RESPECTIVES DE L'ÉTAT ET DES
CONSEILS GÉNÉRAUX EST SOURCE DE COMPLEXITÉ**

Si les dispositions législatives évoquées *supra* sont claires, l'actuelle répartition des compétences entre l'État et les départements est relativement complexe si l'on considère leur mise en œuvre effective sur le terrain, comme en témoigne l'application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) pour la prise en charge des femmes enceintes isolées ou accompagnées d'enfants de moins de trois ans. Les difficultés liées à l'application de cette disposition conduisent à un contexte tendu entre l'État et les départements, jusqu'à l'engagement de contentieux. Cette situation contribue sans doute à ce que certains conseils généraux considèrent qu'il pourrait être logique, voire pertinent, de leur transférer la compétence exercée à ce stade par l'État concernant la politique d'hébergement et d'accès au logement.

**1. La prise en charge des femmes enceintes et des mères isolées
d'enfants de moins de trois ans est institutionnellement
complexe**

La mission parlementaire sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, confiée par le Premier ministre à notre collègue Étienne Pinte, avait fait le constat en décembre 2007 d'une « *pratique très hétérogène de l'accueil des mères selon les départements. Certains départements accueillent les familles sans restriction, d'autres demandent à ce que soient réunis les besoins de soutien matériel et de soutien psychologique, d'autres étant disposés à accueillir les enfants, mais étant plus restrictifs pour les mères. Les jeunes mères sortant de la maternité avec des nourrissons de moins de trois jours et sans solution d'hébergement sont de plus en plus nombreuses. Cette situation concerne 20 femmes par mois dans les Yvelines, 150 enfants de moins de*

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

trois ans sont logés en CHU, CHRS ou à l'hôtel. À Paris, 1 959 enfants de moins de trois ans ont été hébergés par le pôle famille du 115 de Paris en 2006. ⁽¹⁾»

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi « Molle », a prévu la modification de l'article L. 222-5 du CASF après l'adoption d'un amendement de nos collègues Étienne Pinte, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales et culturelles, et Marc-Philippe Daubresse ⁽²⁾. La première phrase du 4° de l'article L. 222-5 du CASF a ainsi été complétée par les mots : « , notamment parce qu'elles sont sans domicile », pour conduire au texte figurant dans l'encadré ci-après.

Article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles

[...] « Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du Conseil Général : [...]

« 4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile ».

Le tableau suivant, issu des réponses des conseils généraux aux questions des rapporteurs, permet de mesurer, pour quelques conseils généraux, le poids – somme toute limité en effectif – de cette problématique dans l'ensemble des jeunes qu'ils prennent en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

**RÉPARTITION DES PUBLICS PRIS EN CHARGE
PAR CERTAINS CONSEILS GÉNÉRAUX (2010)**

(en nombre de personnes)

	Aide sociale à l'enfance	4° de l'article L. 222-5 CASF		
		Femmes enceintes et mères d'enfants de moins de 3 ans	Enfants de moins de 3 ans (en nombre et en pourcentage du total Ase)	
Alpes-maritimes	2 150	149	135	6,3 %
Calvados	2 230	27	34	1,5 %
Moselle	3 575	189	164	4,6 %
Seine-Maritime	6 249	22	28	0,4 %
Hauts-de-Seine	3 568	149	142	4,0 %
Seine-Saint-Denis	6 533	332	309	4,7 %
Yvelines	1 925	73	76	3,9 %

Source : Réponses au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(1) Rapport de M. Étienne Pinte au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abris ou mal logées, juin 2008, p. 26.

(2) Un amendement identique avait été déposé par le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Portant ainsi sur des situations individuelles très difficiles mais relativement peu nombreuses, l'intention des auteurs de l'amendement était de « clarifier le texte en vigueur en rappelant que le fait d'être sans domicile suffit à attester du "besoin de soutien" justifiant la prise en charge »⁽¹⁾ au titre de la compétence départementale en matière d'aide sociale à l'enfance (Ase). Il apparaît – eu égard aux réponses au questionnaire que certains conseils généraux ont adressées aux rapporteurs – que ce souci de clarification n'a pas empêché le développement de controverses à la fois sur le sens à donner à cette disposition législative et sur les modalités concrètes de sa mise en œuvre.

Les conseils généraux sont nombreux à considérer que la modification par la loi « Molle » de l'article L. 222-5 du CASF n'a pas modifié – ou ajouté – à leur compétence antérieure, qui leur impose de prendre en charge des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans, dans une démarche « éducative », c'est-à-dire en réponse à des difficultés dans l'exercice de l'autorité parentale.

Ainsi, le président du Conseil général de Seine-et-Marne, répondant aux rapporteurs, estime que « *cette assertion [sur l'existence d'une compétence départementale d'hébergement d'urgence de ces femmes enceintes, mères et enfants] est parfaitement inexacte, puisque les départements ne sont pas compétents en matière d'hébergement d'urgence, qui reste une compétence d'État.* »

L'ajout des mots « *notamment parce qu'elles sont sans domicile* » est ainsi fréquemment interprété par les conseils généraux comme un élément qualifiant les difficultés matérielles et psychologiques de la mère, qui fondent traditionnellement la prise en charge au titre de l'Ase. Selon le Conseil général des Hauts-de-Seine, « *on ne peut [...] considérer qu'il existe une présomption selon laquelle une femme enceinte ou une mère isolée avec enfant de moins de trois ans dépourvue de logement relèverait à ce titre de l'Ase* ». La Ville de Paris estime, de façon analogue que « *les départements n'ont pas d'obligations légales en matière d'hébergement d'urgence, y compris pour les femmes enceintes et les mères d'enfants de moins de trois ans sans domicile [...] l'Ase intervient dans le cadre d'une problématique sociale et éducative globale.* »

Les conseils généraux font ainsi souvent valoir une différence de finalité et donc une absence d'équivalence entre la nécessité de fournir un hébergement et la compétence du département au titre de l'Ase ; dans cette perspective, la mission de l'État aurait pour objet le secours et le logement, tandis que la mission du département aurait pour finalité la protection de l'enfance. Le Conseil général du

(1) Exposé sommaire de l'amendement déposé et défendu par nos collègues Étienne Pinte, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles saisie pour avis, et Marc-Philippe Daubresse. Cet amendement a été adopté suivant l'avis favorable du Gouvernement.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Calvados souligne que cette dernière « *ne s'inscrit pas par principe dans le cadre de l'urgence* » et ajoute que « *la loi de 2009 a conduit les services de la DDASS à identifier les accueils qui auraient pu relever de la compétence du département dans les CHR et foyers d'urgence sur le seul constat de l'accueil d'une femme enceinte ou d'une mère avec enfant de moins de trois ans. Le critère n'est pas suffisant car [...] la finalité de l'accueil n'est pas l'hébergement consécutif à l'absence de domicile mais la nécessité d'une action socio-éducative* ». Dans un courrier du 4 août 2011 adressé au secrétaire d'État chargé du logement – qu'il a joint en réponse aux questions des rapporteurs – le président du Conseil général de Seine-et-Marne précise que « *certaines familles, malgré les conditions difficiles de logement dans lesquelles elles se trouvent, restent en capacité de préserver le lien éducatif de manière remarquable et il est donc profondément injuste de les inscrire dans le registre de la protection de l'enfance avec le caractère intrusif et coercitif que cela représente* ». En conséquence, de façon pratique, certains départements – ici le Conseil général de Haute-Garonne – estiment qu'une fois résolues les difficultés éducatives, « *un retour en hébergement classique est effectué.* »

S'agissant des impacts concrets de cette modification législative, le Conseil général du Val-de-Marne – citant un rapport de 2010 de l'inspection générale départementale de ses services – les estime réels mais très limités, en indiquant que « *le département intervient à la marge des politiques en faveur de l'hébergement d'urgence. Son action se justifie par son rôle en matière de protection de l'enfance* ». S'agissant de l'impact concret de la modification de l'article L. 222-5 du CASF, le Conseil général du Calvados estime lui aussi qu'« *il n'y a pas un avant et un après loi de 2009* ». Le Conseil général de la Haute-Garonne fait part d'un impact plus significatif de la modification législative de 2009, en précisant qu'« *avant la loi de 2009, seules les situations relevant de problématiques éducatives [...] étaient prises en charge. Depuis cette loi, une bonne partie des femmes accompagnées sont dans des questions uniquement d'hébergement [...] le nombre de prises en charge du public au titre de l'article L. 222-5 du CASF a augmenté de 60 %.* »

Certains opérateurs financés par l'État au titre de sa compétence en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées semblent en tout état de cause avoir une lecture impliquant plus avant, sur le fondement de l'article L. 222-5 du CASF, les conseils généraux, leurs services et leurs infrastructures, dès lors qu'est posée la question de la mise à l'abri d'une femme enceinte ou d'une mère isolée accompagnée de ses enfants de moins de trois ans. Le Conseil général des Hauts-de-Seine précise ainsi que « *depuis l'adoption de [la loi du 25 mars 2009], [...] les services de l'État intègrent les centres maternels en tant que lieux d'accueil des personnes en difficulté avec des sollicitations par le 115.* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Les services de l'État considéreraient ainsi qu'il existe une forme de présomption selon laquelle une femme enceinte ou une mère isolée dépourvue de domicile a besoin d'un soutien matériel et psychologique et relève à ce titre de l'Ase.

Le désaccord théorique et pratique conduit certains départements à considérer qu'ils sont en l'espèce confrontés à un transfert de charges non compensé. Dans une lettre au secrétaire d'État chargé du logement, M. Benoist Apparu, le président du Conseil général de Seine-et-Marne a exprimé son inquiétude : *« je crains qu'il ne soit avant tout question derrière cette stratégie de transférer des coûts de l'État vers le département, niant la réelle distinction entre les deux dispositifs »*. Le Conseil général des Hauts-de-Seine exprime le même sentiment, en affirmant que *« l'hébergement d'urgence relève [...] de la solidarité nationale et l'interprétation des textes par l'État vise surtout à faire supporter par les départements une charge qui ne cesse de s'alourdir en induisant l'équation : pauvreté = maltraitance des enfants. »*

De fait, des demandes de remboursement auprès des départements des frais d'hébergement de personnes éligibles à l'Ase au titre de l'article L. 222-5 du CASF – et hébergées par des opérateurs classiques de l'État en la matière comme les CHU ou les CHRS – ont été adressées par des services de l'État à certains conseils généraux ; et ont donné lieu à plusieurs litiges et contentieux devant les tribunaux, dont les principes faisaient encore récemment l'objet d'échanges nourris entre les départements – *via* l'ADF – et le Gouvernement et ses services. Si le principe même de ces demandes de remboursement ne semble plus être contesté – suite à une expertise juridique du Conseil d'État réalisée en 2011 –, la controverse concerne désormais le point de savoir si la tarification ainsi appliquée aux conseils généraux peut être mise en œuvre pour des frais d'hébergement relevant d'établissements qui n'auraient pas été autorisés par le président du conseil général en application de l'article L. 313-3 du CASF.

En conclusion, le partage actuel des compétences entre les départements et l'État apparaît constituer une source de tension ; il n'est au demeurant pas certain que cette dernière puisse être apaisée par de nouvelles « retouches » législatives qui maintiendraient globalement inchangées les compétences respectives de l'État et des départements. La difficulté a en effet pour origine le fait que l'aide sociale en faveur d'un même ménage relève de deux autorités publiques différentes selon la nature du secours apporté. Sans exagérer la portée de cette difficulté – qui porte sur un nombre de cas individuels limités au regard des effectifs pris en charge par les départements au titre de l'Ase –, il convient de reconnaître qu'elle conduit les départements comme l'État à consacrer une part de leur énergie à déterminer le *modus operandi* lui-même de la prise en charge plus qu'à améliorer sa qualité.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

2. Certains conseils généraux déclarent ne pas être opposés au principe d'un bloc de compétences décentralisées pour toute l'aide sociale, y compris l'hébergement

Les difficultés de mise en œuvre de l'article L. 222-5 du CASF précité ne sont sans doute pas étrangères à ce que certains conseils généraux considèrent favorablement le principe de la décentralisation de la compétence de l'État – résiduelle en matière d'aide sociale – relative à l'hébergement et au logement des personnes sans abri ou mal logées.

Ainsi, le Conseil général de Haute-Garonne jugerait « *utile d'unifier le bloc de compétence et d'attribuer la prestation d'hébergement d'urgence à une même autorité administrative, sans distinction entre les questions de couples ou de femmes seules, et au sujet des questions d'âge des enfants (pourquoi cette barre à 3 ans ?)* ». Selon le Conseil général des Bouches-du-Rhône, une telle décision « *aurait le mérite de simplifier l'organisation de la réponse sociale en la matière* ». Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle y voit également une certaine justification, indiquant qu'« *un transfert au département de la compétence hébergement serait donc envisageable. Il permettrait sans doute une meilleure articulation entre les différentes politiques sociales.* »

B. – LA DÉCENTRALISATION DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE OU MAL LOGÉES APPARAÎT CEPENDANT INOCCASIONNELLE À CE STADE

Les rapporteurs observent en premier lieu la difficulté qu'il y aurait à décentraliser la compétence de l'État pour laquelle – en lançant la refondation – ce dernier a précisément choisi de continuer à l'exercer en modifiant sa gouvernance et les dispositifs techniques qui la constituent, dont certains d'entre eux ne sont d'ailleurs à ce stade pas encore mis en œuvre. Il apparaît donc périlleux de procéder à la décentralisation d'un dispositif dont les contours et contenus font et feront l'objet jusqu'à moyen terme d'importants changements.

Au demeurant, lors de la table ronde à laquelle les rapporteurs ont convié les représentants d'associations dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile, M. Éric Pliez (association Aurore) a abordé la question du sens à donner à la refondation du point de vue de la décentralisation en s'interrogeant dans les termes suivants : la création de « *la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (Dihal) ne va-t-elle pas [...] dans le sens d'une reprise en main de cette politique par l'État ?* »

Deux catégories d'arguments conduisent en tout état de cause à considérer difficile, voire inopportune à ce stade, la décentralisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes défavorisées :

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

– il semble difficile d'identifier aujourd'hui le coût de la politique qu'il s'agirait de décentraliser ;

– certaines dimensions de cette politique relèvent d'autres problématiques nationales ou mettent en jeu la responsabilité et l'autorité de l'État, à l'instar des modalités de la prise en charge des personnes de nationalité étrangère, des fondements juridiques de la prise en charge par une autorité publique décentralisée d'une personne sans domicile – qui par définition n'est pas « rattachable » à un territoire – ou encore du respect sur l'ensemble du territoire de l'inconditionnalité de l'accueil en urgence.

1. Une difficile évaluation des moyens à transférer aux départements dans l'hypothèse de la décentralisation

La majorité des départements ayant répondu aux questions des rapporteurs sont sceptiques quant à un processus de décentralisation s'appuyant sur la dévolution de moyens budgétaires suffisants pour l'exercice de la compétence relevant aujourd'hui de l'État. Ainsi, évoquant la conjoncture budgétaire actuelle, le Conseil général des Bouches-du-Rhône souligne les « *questionnements inévitables sur le transfert des moyens en cette période de difficultés budgétaires nationales.* »

En l'espèce, cette question est plus aiguë encore, du fait de la sous-budgétisation chronique du programme 177, qui rend difficile l'identification de bases budgétaires récentes exhaustives permettant de déterminer le montant des charges qu'il conviendrait de transférer aux départements. Au-delà de cette question qui n'est pas que technique, il n'est pas non plus certain que les principes du calcul de ces charges soient évidents. En effet, si est transférée une compétence consistant à apporter une solution de mise à l'abri, de façon inconditionnelle, pour toute demande recensée d'hébergement, il est patent que les crédits du programme 177, même « rebasés », n'y suffiraient pas, loin s'en faut (cf. *supra* les développements de la première partie du présent rapport relatifs au sous-dimensionnement du dispositif).

Les conseils généraux craignent que l'idée de la dévolution de compétences s'appuie justement sur le constat fait par l'État de son incapacité à financer le dispositif tel qu'il existe. Pour le Conseil général du Calvados, « *la question ne semble être posée [...] qu'au regard des difficultés de l'État à assurer le financement du dispositif sur l'ensemble du territoire* ». Plusieurs conseils généraux témoignent d'ailleurs de la difficulté pour l'État de financer certains dispositifs existants, parfois très directement liés à l'exercice de ses compétences. Le Conseil général de Haute-Garonne déplore « *que les services de l'État ne soient pas dotés de moyens en suffisance pour que [les] jeunes majeurs [...] puissent être accompagnés* », tandis que le Conseil général du Val-de-Marne

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

demande « *que le 115 du Val-de-Marne bénéficie d'un financement à hauteur des besoins et ce de façon pérenne.* »

2. Une politique publique qui présente des dimensions nationales

L'hébergement des personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière est un aspect de la compétence de l'État fréquemment évoqué par les conseils généraux pour considérer sa décentralisation comme difficilement praticable. Ils rappellent en effet que les politiques relatives à l'immigration et l'asile constituent une prérogative régalienne. Compte tenu du fait que l'hébergement d'urgence constitue le seul secours de mise à l'abri pour les personnes sans papier et sans domicile, les conseils généraux seraient – dans l'hypothèse d'une compétence décentralisée – placés dans une situation particulièrement inconfortable en étant tenus de les prendre en charge, sans être, par définition, en capacité de définir et de mettre en œuvre une politique migratoire. La situation actuelle est à ce titre relativement cohérente : l'État est responsable à la fois de la police des étrangers en situation irrégulière et de la prise en charge éventuelle de leur séjour au titre de l'hébergement d'urgence.

Les départements sont d'autant plus sensibles à cette question qu'ils relèvent que les personnes de nationalité étrangère, en situation régulière ou non – souvent en attente ou déboutées du droit d'asile – sont présentes de façon croissante dans les structures qu'ils gèrent au titre de l'Ase – par exemple les centres maternels. Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle précise ainsi que les familles de nationalité étrangère représentent « *30 à 50 % des effectifs du centre maternel public* ». Ces personnes font parfois l'objet, dans des proportions substantielles, d'une obligation de quitter le territoire français. Le Conseil général du Val-de-Marne précise ainsi que « *les mères isolées accueillies [...] sont très majoritairement issues de l'immigration africaine. 40 % sont en situation irrégulière au titre du séjour* ».

Certains conseils généraux contestent d'ailleurs devoir prendre en charge au titre de l'Ase des familles composées de personnes étrangères en situation irrégulière, parce que leur prise en charge relèverait nécessairement d'un secours organisé au niveau national. Le Conseil général de la Haute-Garonne considère ainsi que « *la prise en charge des populations les plus démunies, dont font précisément partie les populations étrangères et en particulier celles qui sont sans statut, relève à l'évidence de la fonction de protection fondamentale de l'État au nom de son rôle de garant de la cohésion sociale* ». Le même conseil général constate que la confrontation de sa position et de celle de l'État correspond à un « *conflit d'interprétation [qui] n'a pas été porté devant les tribunaux et n'est donc pas tranché. Il entraîne de nombreux soucis au quotidien et laisse des enfants sans réponse satisfaisante.* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Plusieurs conseils généraux insistent également sur la nature du secours apporté par l'État aux personnes sans domicile – qui, par définition, ne sont pas rattachées à une adresse particulière – et, plus largement, sur le « nomadisme » des personnes sans domicile. Le Conseil général du Calvados considère ainsi que « *cette compétence de l'État trouve son fondement dans la prise en charge des personnes sans domicile fixe et donc sans domicile de secours* » ; pour le Conseil général du Val-de-Marne, « *il s'agit fondamentalement d'une mission régaliennne [...] très en lien avec les missions de maintien de l'ordre public* ». Le même conseil général en conclut que « *la prise en charge de personnes en errance, sans lien avec le territoire, ne correspond pas à [l'] objectif de la décentralisation des compétences sociales* ». Dans le même ordre d'idée, le Conseil général de la Moselle indique qu'il lui « *apparaît judicieux de maintenir un dispositif d'accueil uniforme et cohérent sur l'ensemble du territoire national* ». Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine considère, à tout le moins, qu'un « *regard supra départemental sur la prise en charge de ces publics est indispensable.* »

Les représentants des opérateurs associatifs, lors de la table ronde du 21 décembre 2011, ont avancé des arguments analogues – portant sur la nécessité d'une certaine uniformité des modalités de l'accueil des personnes sans domicile –, les conduisant à l'expression d'un scepticisme certain sur la question de la décentralisation de la compétence de l'État. Ainsi, M. Christophe Louis (associations Les Morts de la rue et Les Enfants du canal) a posé la question en ces termes : « *est-on sûr qu'il y aura égalité de traitement sur tous les territoires. [...] La décentralisation [...] que vous évoquez suscite en tout état de cause de sérieuses inquiétudes en matière de respect de l'inconditionnalité de l'accueil* ». M. Éric Pliez (association Aurore) a exprimé sa crainte que la décentralisation n'aboutisse à « *une rupture de l'égalité et de la solidarité.* »

M. Matthieu Angotti (Fnars), en soulignant que la décentralisation conduirait à une charge de contrôle pour l'État pas moins lourde que celle qui lui incombe dans le cadre de l'exercice de sa compétence actuelle, a posé la question suivante : « *quant à l'équité territoriale, la question se pose déjà aujourd'hui et se poserait plus encore en cas de décentralisation. Quelle place l'État stratège pourra-t-il occuper pour assurer une équité de traitement ?* » M. Claude Chaudières (Uniopss) s'est aussi interrogé sur la capacité de l'État à mettre en œuvre un contrôle efficace de la mise en œuvre de la compétence décentralisée, en posant cette question : « *comment les préfets dresseraient-ils des constats de carence en matière de sans-abrisme ?* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

**II. – LA RÉUSSITE DE LA REFONDATION IMPLIQUE UNE
COOPÉRATION ACCRUE ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS**

Les rapporteurs considèrent que les modalités de la coopération entre l'État et les collectivités territoriales – notamment les départements – doit être approfondie selon au moins trois axes, dans l'optique de la réussite de la refondation :

– la coopération de fait, par la participation des collectivités territoriales à des dispositifs relevant de la compétence de l'État doit être mieux connue et organisée ;

– les principaux dispositifs techniques qui constituent la refondation prévoient une coopération avec les conseils généraux. Comme l'illustrent les témoignages recueillis auprès d'eux par les rapporteurs, l'intensité et la qualité de cette coopération sont très hétérogènes à ce stade, sans doute faute d'une organisation en amont suffisamment élaborée à ce stade ;

– certains jeunes pris en charge par les départements au titre de l'Ase se retrouvent, une fois leur majorité atteinte, parmi les personnes accueillies par l'État au titre de l'hébergement des personnes sans domicile ; et ce, dans des proportions sans doute non négligeables, quand bien même elles ne sont pas précisément quantifiées. Ce constat n'est pas surprenant, dans la mesure où les jeunes concernés subissent de façon précoce un ou des « accidents de la vie » parmi ceux qui peuvent conduire au sans-abrisme. Ce constat ne doit pas non plus occulter la qualité du travail des départements au titre de l'Ase, qui permet précisément à de nombreux jeunes de se voir offrir une voie meilleure et de s'insérer durablement dans la société. Il n'en reste pas moins que la question du devenir et du suivi des jeunes majeurs – les plus en difficulté – antérieurement pris en charge au titre de l'Ase appelle une coopération accrue entre les conseils généraux et l'État.

Les rapporteurs notent que des représentants des opérateurs associatifs, lors de la table ronde du 21 décembre 2011, ont souligné l'enjeu fondamental, pour le succès de la refondation, d'une coopération réussie entre l'État et les collectivités territoriales. M. Claude Chaudières (Uniopss) a indiqué que « *l'avenir de la refondation tient [...] à l'engagement des collectivités locales auprès de l'État pour sa mise en œuvre. [...] On ne fera pas la refondation contre l'avis des collectivités locales !* » Pour M. Gilles Desrumeaux (Unaf), évoquant plus précisément le logement social et la stratégie du « logement d'abord », « *Il convient [...] de mieux articuler la politique de l'État et celle des collectivités locales. La programmation du logement relève largement de ces dernières et c'est là que se joue la réussite de la politique. L'État et les collectivités doivent donc*

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

s'entendre sur les publics visés, les modes de relogement et la mobilisation de l'accompagnement social. »

Lors de son audition le 17 janvier 2012, M. Benoist Apparü, secrétaire d'État chargé du logement, a considéré qu'une étape nouvelle des relations entre les collectivités territoriales et l'État était en cours de lancement. Il a ainsi précisé qu'« *il y a encore trois mois, nous ne travaillions pas de façon satisfaisante avec l'Association des départements de France. Non seulement nos rencontres étaient trop rares, mais je ne suis pas sûr que l'ADF ait été suffisamment associée à la stratégie de refondation, laquelle, à l'origine, concernait surtout l'État et les partenaires associatifs. La même remarque vaut pour l'Union nationale des centres communaux d'action sociale. Or il y a deux mois, j'ai rencontré les membres du bureau de l'ADF, et je crois que nous sommes parvenus à une analyse commune sur la stratégie du "logement d'abord" et les différents outils mis en place. Une fructueuse séance de travail s'est également tenue avec la commission logement de l'association. Nous avons ainsi défini une forme d'instruction commune, chacune des parties diffusant l'information auprès de son réseau* ». D'autres rendez-vous semblent avoir été pris pour l'avenir afin d'approfondir ce travail en commun et sa déclinaison sur le terrain. Les rapporteurs considèrent que cette démarche doit être durablement poursuivie.

A. – LA PARTICIPATION RÉELLE, MAIS NON QUANTIFIABLE, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU FINANCEMENT ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT

1. – La participation des départements et communes aux dispositifs relevant de la compétence de l'État

Les conseils généraux et communes participent à la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées, en investissement – par exemple pour l'ouverture ou la rénovation de places d'hébergement et de logement adapté – et, le cas échéant, pour le fonctionnement de ces mêmes centres ou pour accompagner les dispositifs hivernaux de mise à l'abri.

Lors de la table ronde du 21 décembre 2011, M. Gilles Desrumeaux (Unafo) a souligné que : « *le financement d'une résidence sociale est impossible à moins de 50 % ou 70 % de subventions, dont les collectivités fournissent la plus grande part.* »

Les rapporteurs ont constaté lors de leurs visites et déplacements en régions et Île-de-France, l'implication des collectivités territoriales dans la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logés. Dans le Rhône, les rapporteurs ont constaté que le CHRS des Carteret, créé par

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

l'association Alynea, se situe sur un terrain loué, dans des conditions spécifiques, par la ville de Lyon. Dans le même département, l'association Le Foyer Notre Dame des sans-abri – dont les rapporteurs ont visité le centre d'hébergement d'urgence Gabriel Rosset – fait état de financements publics ⁽¹⁾ illustrant l'implication de toutes les collectivités territoriales et répartis de la façon suivante : État : 64,4 % ; Conseil général du Rhône : 15,3 % ; caisse d'allocations familiales : 10,4 % ; Ville de Lyon : 6,4 % ; Conseil régional de Rhône-Alpes : 1,4 %.

Confrontée sur son territoire à de nombreuses difficultés liées au sans-abrisme, la Ville de Paris – à la fois en tant que commune et département – a fait part aux rapporteurs des moyens qu'elle déploie pour la prise en charge des situations d'urgence. On peut, entre autres, évoquer les éléments suivants :

– les trois permanences sociales d'accueil (PSA) proposent un accompagnement social global en faveur des personnes sans domicile fixe. Le financement par le centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP), de ces trois PSA s'élevait en 2011 à environ 5,8 millions d'euros ;

– le financement de 15 espaces solidarité insertion (ESI) – qui offrent un accueil de jour inconditionnel aux personnes les plus précarisées, dont notamment les personnes sans domicile – s'élevait en 2011 à 3,63 millions d'euros ;

– le Samu social bénéficie d'un financement de la ville à hauteur de 3,7 millions d'euros en 2011, pour son fonctionnement, l'ESI qu'il gère, ainsi qu'en personnel et locaux ;

– certaines maraudes ont été financées pour un montant de 630 000 euros en 2011 ;

– la ville de Paris a créé au sein de sa direction de la prévention et de la protection (DPP) une unité municipale d'assistance aux personnes sans abri constituée de certains des inspecteurs de sécurité de la ville. Cette unité porte assistance aux personnes sans abri qui séjournent sur le domaine municipal (plus particulièrement les bois et espaces verts) ; elle y fait aussi appliquer la réglementation propre à ce domaine. Les rapporteurs ont pu accompagner deux des trente agents de cette unité le 15 décembre 2011 dans la soirée à plusieurs endroits dans Paris et ont pu constater leur connaissance très fine du terrain et des personnes rencontrées. Le coût de fonctionnement de cette unité en 2011 s'élevait à 1,1 million d'euros.

Le Conseil général du Val d'Oise fait part lui aussi d'une participation « *de manière volontaire* » à un ensemble de prestations relevant au moins en partie de la compétence de l'État, pour un montant total de 4,6 millions d'euros en 2010. Le Conseil général du Val d'Oise prend en compte dans ce montant des

(1) À hauteur de plus de 7 millions d'euros au titre de 2011.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

contributions pour des nuits d'hôtel pour les bénéficiaires de l'Ase, des places cofinancées dans le dispositif d'hébergement d'urgence, le financement à 50 % des allocations de logement temporaire (ALT) avec l'État, des accueils de jour, des résidences sociales, des maisons relais, des agences immobilières sociales, une cellule « prospection logement » et un atelier « recherche logement ».

2.– La participation des départements en complément de l'exercice de leurs compétences propres

De nombreux conseils généraux témoignent aussi du fait que la mise en œuvre de la partie de l'article L. 222-5 du CASF relative au secours porté aux femmes enceintes et mères isolées d'enfants de moins de trois ans les conduit, pour des raisons humaines et pratiques, à étendre leur action au-delà de leurs compétences.

La Ville de Paris précise ainsi que *« faute de places suffisantes la collectivité parisienne est contrainte de prendre en charge un nombre important [de familles], y compris lorsque le père est présent et qu'il y a des enfants de plus de trois ans, même si le département n'a pas de compétence spécifique lorsqu'il n'y a qu'un problème d'hébergement. »*

De la même façon, le Conseil général de la Moselle *« prend en charge des femmes enceintes et mères isolées : 1° dont la moyenne d'âge des enfants ne dépasse pas 3 ans (l'aîné pouvant donc être âgé de plus de 3 ans) ; 2° sur la base de critères non cumulatifs des besoins matériels et éducatifs (un problème de logement seul suffit) ; 3° les soirs et les week-ends en cas d'urgence, sans passer forcément par le 115 »*. Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine indique qu'*« il peut arriver que l'orientation vers un centre maternel se fasse dans les situations de jeunes couples en grande difficulté [...], faute d'une solution adéquate pour le couple »*. Dans le même esprit, le Conseil général de Haute-Garonne prend en charge des pères isolés et des couples avec enfants, *« la situation actuelle des services en charge de l'hébergement [de ces couples avec enfants] ne permettant pas de loger des familles faute de place en CHRS et d'argent pour des nuits d'hôtels »*. Selon une modalité d'action différente, le département du Calvados indique fournir une assistance à la parentalité au sein d'un CHRS *« d'un montant annuel de 85 000 euros. »*

3.– La contribution réelle, mais mal connue, des collectivités territoriales à la politique de l'hébergement d'urgence

Certains conseils généraux semblent assumer des charges financières supplémentaires importantes, du fait de leur participation à l'exercice par l'État de sa compétence. Outre les montants évoqués *supra* concernant la Ville de Paris, le Conseil général de Meurthe-et-Moselle estime que *« les personnes accueillies qui*

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

ne relèvent pas de notre compétence correspondent à la moitié de l'effectif du centre maternel [géré par le conseil général] ». Selon le Conseil général du Val-de-Marne, « la participation du département aux compétences exclusives de l'État en matière d'hébergement s'élève [...] à près de 9 millions d'euros en 2011. » Le Conseil général de la Seine-et-Marne avance un montant de 7 millions d'euros de participation supplémentaire.

L'ensemble de ces éléments montre une participation réelle, diversifiée, parfois substantielle, le cas échéant empirique – et en tout état de cause mal connue – des collectivités territoriales à la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

La Cour des comptes a souligné la difficulté de la tâche consistant à établir un bilan exhaustif en la matière. Elle indique que « *selon le rapport de MM. Thouroude et Peltier réalisé en janvier 2010 à la demande de la DGCS, la contribution des départements représenterait en moyenne 13,6 % des ressources tous statuts institutionnels confondus [des centres d'hébergement], celui des communes 8,3 % et celui des régions 6 %, soit 28 % au total. Ces données ne concordent pas avec les informations qui remontent à travers les réponses aux questionnaires de la Cour selon lesquelles les financements des collectivités territoriales seraient au contraire marginaux. La DGCS n'a pas été en mesure de fournir des informations plus précises* ».

Il apparaît ainsi que l'État lui-même n'est pas en mesure d'apprécier l'aide qu'il reçoit des collectivités territoriales pour l'exercice de sa compétence.

B.– LA PARTICIPATION INÉGALE DES CONSEILS GÉNÉRAUX AUX DISPOSITIFS QUI CONSTITUENT LA REFONDATION

1.– L'installation et le fonctionnement des Ccapex

La première partie du présent rapport illustre l'importance de la qualité de la prévention des mises à la rue – dans le cas d'impayés de loyer – dès lors que le ménage concerné envisage de quitter volontairement son logement ou qu'il est menacé d'une expulsion (le cas échéant avec le recours à la force publique).

Instaurées par la loi Molle du 25 mars 2009 puis précisées par une circulaire du 31 décembre 2009 relative à la prévention des expulsions locatives⁽¹⁾, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (Ccapex) ont pour but de réunir les acteurs concernés par le risque de ces mises à la rue, afin de trouver des solutions pour les éviter. Il s'agit, selon les termes de la circulaire du 31 décembre 2009, de procéder à « *une intervention dès*

(1) *Circulaire adressée par le ministre d'État et le secrétaire d'État chargés du logement aux préfets de région et de département.*

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

les premiers impayés de loyer, en amont de la saisine du juge ». Les Ccapex sont – dans une formation analogue aux comités de pilotage des PDALPD – coprésidées par le préfet et le président du conseil général. Outre le maire de la commune de résidence du ménage concerné, y sont associées toutes les parties prenantes (Caf, bailleurs sociaux et privés, associations de locataires, associations d'insertion,...).

Les conseils généraux notent quasiment tous la coordination réelle entre leurs services et ceux de l'État au sein des Ccapex, dont il était prévu qu'elles soient mises en place dans chaque département le 1^{er} mars 2010. La rapidité avec laquelle l'État a souhaité mettre en place les Ccapex a d'ailleurs présenté, pour certains départements, des inconvénients. Le Conseil général de la Gironde indique ainsi que l'installation de la Ccapex « *a eu pour conséquence [...] de mettre en œuvre un chantier dans la précipitation et sans moyens humains.* »

Plusieurs conseils généraux relèvent que les Ccapex ont au mieux commencé à fonctionner en 2011. Le Conseil général des Hauts-de-Seine indique que « *la mise en place de cette instance est trop récente pour pouvoir en dresser un bilan* ». Le Conseil général de Seine-Saint-Denis précise que « *la Ccapex [...] n'a pas commencé ses travaux.* ».

Le regard des conseils généraux sur les débuts de l'activité des Ccapex est contrasté. Le principe est salué par certains d'entre eux, ce qui permet d'anticiper un exercice prometteur de collaboration entre les conseils généraux et l'État. Le Conseil général des Bouches du Rhône indique que la Ccapex « *permet [...] une mise en commun des connaissances et des processus* ». Pour le Conseil général de l'Eure, elle doit permettre « *de bousculer les pratiques locales et de réactiver la mise en place d'une charte de prévention des expulsions.* »

Les conseils généraux consultés s'interrogent cependant sur la plus-value des Ccapex, eu égard aux instances auxquelles leur création met fin – notamment les commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL) – et aux instances et dispositifs existants en matière de prévention des expulsions. Les conseils généraux de l'Essonne et de la Vienne rappellent que plusieurs structures bien implantées ou efficaces préexistaient aux Ccapex, notamment les CDAPL. Le Conseil général des Hauts-de-Seine précise que le « *département, dans ce domaine, est pourvu de nombreuses instances prévues par la loi ou facultatives. L'enjeu actuel est donc de parvenir à articuler l'ensemble des acteurs mais aussi d'interroger la pertinence de toutes les conserver* ». La Ville de Paris précise qu'« *un consensus a été trouvé sur le fait que la Ccapex de Paris doit apporter une plus-value aux instances existantes et ne pas se superposer, ni se substituer aux dispositifs de prévention des expulsions existants, mis en place dans le cadre des orientations de la charte de prévention des expulsions signée en 2001.* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

La plus-value de la Ccapex en termes opérationnels laisse dubitatifs un certain nombre de conseils généraux, qui observent qu'elle ne constitue pas une instance décisionnelle. Eu égard à une « équation locale » particulière, caractérisée notamment par l'absence de PDALPD, le Conseil général de Seine-Saint-Denis estime qu'avant même le début effectif de ses travaux – le règlement intérieur de la Ccapex étant en cours de finalisation – *« cette instance, de par son large faisceau de compétences (pour toutes les situations de risque d'expulsion) assorti d'une certaine fragilité institutionnelle (elle ne donne que des avis ou des recommandations, elle ne peut s'appuyer sur un PDALPD actif ni sur une charte des expulsions) risque d'être "submergée" »*. La Ville de Paris ne constate *« aucune amélioration »* par rapport aux dispositifs existants, d'autant que la Ccapex n'a *« aucun rôle décisionnel »* et qu'il est de surcroît *« d'ores et déjà constaté que les avis de la commission ne sont pas toujours suivis. »*

Certains conseils généraux témoignent – à l'instar de celui des Bouches-du-Rhône qui indique que la Ccapex *« doit encore démontrer ses capacités à innover et à coordonner les actions »* – d'une attente et d'une réflexion sur le sens à donner à la création de cette instance. Le Conseil général de la Moselle précise ainsi que *« suite à la première commission, le règlement intérieur a été modifié car il est apparu que les motifs de saisine de la Ccapex ne permettaient pas à cette dernière d'avoir une action réelle sur les situations »*. Le Conseil général de la Meurthe-et-Moselle indique que l'objectif est de sortir de la *« fausse alternative prise en charge de l'impayé par le FSL ou expulsion [et] d'agir le plus en amont possible. Or, à ce jour, les instances ne sont saisies que préalablement au recours à la force publique. »*

Lors de son audition le 17 janvier 2012, M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement, a considéré que *« la mission des CCAPEX est de prévenir les expulsions, et ce, à titre individuel. Ce ne sont pas des commissions départementales destinées à réfléchir et à formuler des recommandations, mais bien des instances chargées, à l'instar des commissions Dalo, d'étudier chaque dossier dont elles sont saisies. »*

2.– L'élaboration des PDAHI et leur intégration dans les PDALPD

Dans la première partie du présent rapport, les rapporteurs ont présenté les enjeux de l'élaboration, sous la responsabilité de l'État, de plans départementaux « accueil, hébergement, insertion » (PDAHI), dûment inclus – en application de l'article 2 de la loi dite « Besson » de 1990 – dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD – conjointement actés par le président du conseil général et par le préfet de département). Par une programmation géographique et budgétaire des places d'hébergement et en logement adapté, s'inscrivant dans l'ensemble des outils programmatiques relatifs au logement, il s'agit, dans chaque département, d'ouvrir la voie à la

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

contractualisation avec les opérateurs associatifs du secteur de la veille sociale, de l'hébergement et du logement adapté, afin d'organiser un service public correspondant à cette programmation.

Comme le souligne la circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, qui précise les modalités d'élaboration du PDAHI, « *la coordination avec les champs de compétence des conseils généraux est indispensable tant sur les publics (enfants de moins de trois ans, jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, suivi des femmes enceintes et des jeunes mères, personnes âgées) que sur les outils (FSL et RSA/insertion).* »

Les conseils généraux semblent avoir été diversement associés à l'élaboration des PDAHI. La Cour des comptes indique que « *le partenariat avec les conseils généraux est laissé à l'initiative des préfets et considéré comme une responsabilité locale. La Dihal constate "la grande disparité des relations entre l'État et les conseils généraux allant du partenariat effectif à l'ignorance polie"* »⁽¹⁾. La Cour des comptes, s'appuyant sur l'enquête qu'elle a menée auprès des services déconcentrés de l'État, évoque une coopération entre les services du conseil général et ceux de l'État plutôt satisfaisante dans la Drôme, le Gard, la Moselle ou encore le Territoire de Belfort.

Les réponses des conseils généraux aux questions des rapporteurs confirment une coopération effective dans certains départements ; le Conseil général des Hauts-de-Seine indique ainsi que « *s'agissant du PDAHI, les services du Conseil général ont été associés à la première phase d'élaboration du plan dans le cadre de réunions de concertation [...]. Cette collaboration s'appuie sur les relations existantes entre ces services au titre du copilotage du PDALPD* ».

D'autres réponses sont plus contrastées et évoquent des modalités plus légères de coopération ; le Conseil général du Calvados précise ainsi qu'« *un conseiller technique [de la direction compétente du conseil général] a été associé aux travaux du PDAHI* ». Pour le Conseil général d'Ille-et-Vilaine, la réalité de la coopération ne signifie pas qu'elle est efficace ; il observe ainsi que « *bien des énergies créatrices sont parfois dépensées pour régler des problèmes de forme au détriment du fond et donc des populations qui en ont besoin.* »

Certains conseils généraux évoquent une absence de coopération en constatant le manque de travail en commun des services concernés. Ainsi, le Conseil général de Meurthe-et-Moselle indique que « *les services du département ne sont pas associés* » aux travaux des services de l'État, notamment s'agissant de l'élaboration du PDAHI. De la même façon, le Conseil général de Haute-Garonne

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes, p. 228.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

souligne qu'« *il n'y a pas de modalités de travail en commun liant les services de l'Ase et ceux de l'État.* »

D'autres conseils généraux précisent l'absence de liens entre le PDALPD et le PDAHI, pourtant expressément prescrits par la loi. Le Conseil général de la Seine-saint-Denis précise ainsi qu'« *il n'y a plus réellement de PDALPD actif en Seine-Saint-Denis depuis juin 2007 [...] la démarche concrète de réécriture du PDALPD n'est pas engagée* ». Quand ce document existe, son articulation avec le PDAHI n'a pas toujours été réalisée. Le Conseil général de la Meurthe-et-Moselle précise que « *le PDAHI n'est pas à ce jour articulé avec le PDALPD* ». Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine indique que « *la conjugaison avec le PDALPD a été parfois délicate à mener.* »

Certains commentaires témoignent d'un regard pour le moins dubitatif sur le principe même du dispositif. Pour le Conseil général du Val-de-Marne, évoquant l'un des aspects de la réforme de l'administration territoriale (Réate), « *vu le peu de latitude financière et organisationnelle des préfetures de département sur les compétences d'hébergement depuis la régionalisation de celles-ci, l'adaptation du PDAHI au PDALPD est assez illusoire.* »

3.– La participation aux SIAO

Pour l'organisation de la veille sociale – en application de la circulaire du 8 avril 2010 relative au SIAO du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme adressée aux préfets de région et de départements –, les SIAO lient l'État à un opérateur qu'il a sélectionné. La coopération avec les collectivités territoriales semble ainsi moins cruciale que pour le fonctionnement des Ccapex et l'élaboration des PDAHI. La circulaire du 8 avril 2010 précise toutefois que « *les services de l'État sont [...] chargés d'engager une large concertation avec l'ensemble des associations parties prenantes au SIAO et avec les partenaires institutionnels (collectivités locales, [...])* » pour la mise en place des SIAO.

Les réalités de la concertation – décrites par les conseils généraux qui ont répondu aux rapporteurs – sont encore une fois très contrastées. Environ le tiers de ces conseils généraux disent ne pas avoir été associés à cette démarche. Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle indique ainsi qu'il « *n'est pas associé* » ; le Conseil général de la Haute-Garonne constate qu'« *il n'y a pas de modalité de travail en commun avec l'État.* »

Certains conseils généraux n'ont pas accepté les offres de concertation et de coopération telles que formulées par l'État. Celui du Calvados indique qu'il « *n'est pas membre du SIAO car il ne serait pas libre de le quitter [...]. Le Conseil général y participe en tant qu'invité* » ; plus radicalement, celui du Val-de-Marne précise qu'il « *ne souhaite pas participer à une prémissse de transfert de compétences.* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

D'autres conseils généraux regrettent des modalités de coopération insuffisantes ou souhaitent qu'elles deviennent plus concrètes. Le Conseil général du Val d'Oise explique ainsi regretter « *l'insuffisance de partage avec les services de l'État sur les outils mis en place.* »

Un tiers environ des conseils généraux ayant répondu aux rapporteurs considère la démarche de coopération engagée auprès d'eux par l'État comme satisfaisante. À titre d'exemple, le Conseil général des Hauts-de-Seine précise que « *les services du Conseil général sont associés à la réflexion et à la mise en œuvre du SIAO.* »

C.– UNE COORDINATION POUR LES JEUNES MAJEURS PRIS EN CHARGE DURANT LEUR MINORITÉ PAR L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE (ASE) QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Les départements sont chargés par les articles L. 222-1 et suivants du CASF de prendre en charge, à domicile ou *via* un placement dans une famille d'accueil ou un centre, les enfants considérés en danger. La décision de la prise en charge relève selon les cas du président du conseil général ou du juge, qui confie alors l'enfant aux services du conseil général.

Selon une terminologie inspirée par les travaux de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas), les enfants en danger sont :

– les enfants maltraités, c'est-à-dire victimes de violences physiques, cruauté mentale, abus sexuels, négligences lourdes ayant des conséquences graves sur leur développement physique et psychologique ;

– les enfants en risque, c'est-à-dire ceux qui connaissent des conditions d'existence qui risquent de mettre en danger leur santé, leur sécurité, leur moralité, leur éducation, ou leur entretien, mais qui ne sont pour autant pas maltraités.

Le tableau suivant présente pour l'année 2010 les effectifs des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par les conseils généraux ayant répondu sur ce point au questionnaire des rapporteurs.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30
NOMBRE DES MINEURS ET DES JEUNES MAJEURS PRIS EN CHARGE
PAR LES CONSEILS GÉNÉRAUX AU TITRE DE L'ASE

(en nombre de personnes)

	Total aide sociale à l'enfance	Mineurs	Jeunes majeurs
Alpes-maritimes	2 150	1 875	275
Calvados	2 230	1 907	323
Eure	1 498	nc	nc
Haute-Garonne	1 925	3 147	303
Hauts-de-Seine	3 568	2 888	680
Ille-et-Vilaine	2 593	2 245	348
Moselle	3 575	3 448	127
Paris	5 514	4 234	1 280
Seine-Maritime	6 249	6 101	148
Seine-Saint-Denis	6 533	5 370	1 163
Val-de-Marne	3 664	3 236	418
Vienne	1 030	862	68
Yvelines	6 533	1 556	370

Source : Réponses au questionnaire adressé par les rapporteurs.

L'Odas évalue le nombre des jeunes pris en charge par les conseils généraux au titre de l'Ase pour l'année 2010 à 145 100 pour les enfants accueillis et 146 000 pour les enfants faisant l'objet d'une mesure de suivi à domicile. Les conseils généraux ont en 2010 consacré 6,16 milliards d'euros au financement de l'Ase, dont 80 % au titre du placement des enfants accueillis dans des familles d'accueil ou dans des centres spécialisés

Exception faite de départements ayant une croissance démographique soutenue (Haute-Garonne, Vienne), les conseils généraux ayant répondu aux questions des rapporteurs prennent en charge ces dernières années un nombre de mineurs et de jeunes majeurs en légère augmentation et, dans de rares cas, en légère diminution. Cette évolution est en ligne avec les statistiques publiées par l'Odas, qui montrent une augmentation entre 2005 et 2010 du nombre d'enfants pris en charge au titre de l'Ase d'environ 7 % pour l'ensemble du territoire.

Malgré cette augmentation relativement modérée du nombre des jeunes pris en charge au titre de l'Ase, les départements témoignent de difficultés croissantes à assurer cette mission d'aide sociale. Car les jeunes concernés semblent eux-mêmes confrontés à des problèmes personnels de plus en plus lourds et complexes, les conseils généraux considérant inadaptées les réponses institutionnelles en la matière.

Même si les conseils généraux se prévalent – de façon justifiée – d'une action efficace au titre de l'Ase dans de nombreux cas individuels, il est

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

malheureusement assez logique qu'une part – non quantifiable mais sans doute non négligeable – des jeunes pris en charge par l'Ase soient contraints d'avoir recours à l'hébergement d'urgence, une fois devenus majeurs. Les conseils généraux, parfois allant au-delà de leurs obligations légales, tentent de pallier le couperet du passage à la majorité pour les jeunes les plus en difficulté, en les prenant en charge au début de leur majorité. Il reste que la fin de la prise en charge au titre de l'Ase est caractérisée par une absence de coopération entre les conseils généraux et l'État. Il serait sans doute à tout le moins opportun de prévoir la possibilité d'une transmission d'informations utiles – pour autant que le jeune concerné y consente – des services de l'Ase à destination des services qui accueillent ce jeune au titre de l'hébergement d'urgence, *via* le SIAO, de façon à mieux le prendre en charge.

1.– L'Ase prend en charge des jeunes dont les difficultés semblent croissantes

a) Un plus grand nombre de jeunes aux profils très difficiles

Beaucoup des conseils généraux qui ont répondu aux questions des rapporteurs constatent une évolution des profils des jeunes pris en charge au titre de l'Ase, ces jeunes semblant confrontés à des difficultés croissantes.

Le Conseil général de l'Essonne indique qu'« *il est constaté un nombre croissant de situation d'enfants confiés cumulant de nombreuses difficultés dont la prise en charge relève tant de la pédopsychiatrie que de la prise en charge au titre du handicap* ». Selon le Conseil général du Calvados « *les professionnels et acteurs s'accordent pour considérer que globalement les situations de détresse des enfants s'observent de plus en plus précocement chez les très jeunes et sont complexes à appréhender* ». D'autres conseils généraux évoquent – comme difficultés justifiant la prise en charge des enfants – la multiplication des cas de désordres comportementaux importants, l'absence de références éducatives, ainsi que des préoccupations sexualisées très précoces. Sans s'engager trop avant dans un sujet qui n'est pas le leur, les rapporteurs considèrent que ces témoignages mériteraient qu'une observation et une évaluation plus précise en soient faites, tant ils conduisent à se poser des questions cruciales sur l'évolution du fonctionnement de notre société, des familles et de notre système éducatif.

Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine résume la difficulté de la tâche à laquelle il est confronté en indiquant que « *les professionnels [...] évoquent régulièrement une augmentation du nombre de situations de jeunes dits "incasables". L'expression désigne des situations d'enfants ou de jeunes en danger qui posent problème aux institutions car elles aboutissent de manière récurrente à des ruptures dans les accueils et accompagnements.* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

b) Des réponses institutionnelles insuffisantes en regard de l'évolution des profils des jeunes pris en charge

Certains conseils généraux admettent que l'Ase, telle qu'elle existe, répond mal aux difficultés des jeunes les plus en difficulté. Le Conseil général des Yvelines évoque un problème « *d'adéquation entre le profil des mineurs et les réponses qu'il peut offrir* ». Le Conseil général de Haute-Garonne souligne l'inadaptation des structures départementales, en précisant que « *les réponses de l'Ase, même si elles tentent de s'adapter, ne peuvent répondre complètement à ces problématiques, les structures existantes n'étant pas adaptées* ». Des conseils généraux souhaitent compléter leurs actions en y associant d'autres partenaires. Le Conseil général du Calvados précise ainsi que « *cela conduit à envisager très tôt la nécessité de créer des coopérations transdisciplinaires avec le secteur médico-social et sanitaire.* »

Certains conseils généraux lient ces difficultés croissantes à la diminution des lits psychiatriques et au recentrage des missions des services de l'État chargés de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) – dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – sur les mineurs ayant fait l'objet d'une condamnation au titre de la loi pénale. Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine précise qu'« *il convient de souligner que la diminution constante des moyens de la PJJ est une des explications de l'augmentation significative des prises en charge* ». « *Ces mêmes jeunes qui jusqu'alors étaient suivis par la PJJ ou pris en charge par la psychiatrie sont désormais confiés à l'Ase par défaut d'autres solutions pour le juge des enfants* » indique également le département de Haute-Garonne ; le Conseil général des Bouches-du-Rhône constate également une « *augmentation des jeunes majeurs [pris en charge au titre de l'Ase] suite au recentrage de la [PJJ] sur le pénal* ». Le Conseil général du Val-de-Marne juge « *très notoirement insuffisants* » les services spécialisés alternatifs de prise en charge, en évoquant notamment la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou les services psychiatriques.

Le recentrage de la PJJ sur les mineurs ayant fait l'objet d'une condamnation au pénal n'empêche pas certains conseils généraux de devoir prendre en charge certains mineurs se trouvant dans cette situation. Le Conseil général du Calvados, évoquant les centres éducatifs fermés, déplore que ces structures soient sous-employées. Il précise ainsi que « *les établissements publics susceptibles de faire face de façon plus appropriée à la gradation des faits délictueux sont peu sollicités. [Il est] regrettable que les jeunes concernés soient très faiblement confiés au titre de l'ordonnance de 1945 dans ces établissements [spécialisés] mais soient accueillis malgré les faits de délinquance en assistance éducative.* »

c) La problématique croissante dans certains départements des mineurs isolés étrangers (MIE)

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Selon la lettre de l'Odas publiée en mai 2011 sur les finances départementales (évoquée *supra*), « depuis quelques années, l'arrivée de mineurs étrangers isolés (MIE) impacte l'aide sociale à l'enfance de manière très inégale selon les départements. Si ce phénomène est inexistant ou infime pour une majorité d'entre eux, il tend à se renforcer sur certains territoires où les MIE représenteraient de 2 à 10 % des enfants placés. Il est surtout remarquable pour le département de Paris qui, en 2010, compte 27 % de MIE parmi l'ensemble des enfants placés avec une croissance exponentielle. »

Les réponses de certains conseils généraux adressées aux rapporteurs confortent ces éléments d'information. Ainsi, la ville de Paris confirme le taux de 27 % de MIE dans l'ensemble des jeunes pris en charge au titre de l'Ase, soit 1 500 jeunes sur 5 514. La Ville de Paris précise que l'année 2010 a vu les effectifs de jeunes pris en charge au titre de l'Ase correspondre à une augmentation de 10 % « exclusivement due à l'arrivée des MIE. Le budget de fonctionnement consacré à la prise en charge des MIE est passé de 40 millions d'euros de frais d'hébergement en 2009 à plus de 70 millions d'euros aujourd'hui. Ce montant ne reflète qu'une partie du coût complet de l'accueil des MIE ». Le Conseil général de la Seine-saint-Denis précise être « particulièrement sollicité depuis 2007 par le public des mineurs isolés étrangers au titre de la protection de l'enfance, public qui représente en 2010 plus de 20 % des admissions au sein du service Ase (en majorité des garçons de 15-17 ans). »

D'autres conseils généraux confirment la forte hausse du nombre des MIE faisant l'objet d'une prise en charge au titre de l'Ase ; le Conseil général de l'Essonne indique qu'« il est à noter depuis 10 ans (avec une forte augmentation cette dernière année [en 2010 et 2011] les nouvelles prises en charge de mineurs étrangers isolés ». Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine précise, s'agissant du nombre des MIE pris en charge, que « de 6 recensés en 2000, nous sommes à près de 300 à ce jour. »

La prise en charge des MIE au titre de l'Ase apparaît logique, ces mineurs – ou jeunes majeurs – étant notoirement en danger ; ils séjournent en effet en France sans parents, sans papier et, *de facto*, sans aucun recours ni secours. Les conseils généraux considèrent cependant, là aussi, devoir faire face à une insuffisance de la réponse institutionnelle de droit commun, c'est-à-dire de l'État. En effet, l'hypothèse d'une instrumentalisation internationale de l'Ase – par des filières internationales d'immigration – est tout à fait plausible, pour ne pas dire avérée. Dans son rapport remis au Gouvernement en mai 2010, notre collègue sénatrice Isabelle Debré précisait que l'afflux de mineurs isolés étrangers en France est en partie la conséquence d'une « instrumentalisation du système judiciaire et de la protection de l'enfance. [Depuis 2002], les dispositifs sont

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

utilisés par des réseaux organisés à des fins économiques et d'acquisition de la nationalité française. »⁽¹⁾

Dans ce même rapport, notre collègue sénatrice Isabelle Debré a montré la complexité de la problématique des mineurs isolés étrangers, au carrefour des compétences d'une multitude d'acteurs, notamment l'État, les départements et les associations. Elle constatait que *« la charge des mineurs isolés étrangers revient à l'heure actuelle principalement aux départements qui n'ont eu d'autres choix que de parer au plus pressé, avec une implication financière de plus en plus lourde »*.

Cette analyse confirme à la fois l'action indispensable des conseils généraux et les conforte dans l'idée qu'ils ne sauraient être les seuls à mettre en œuvre une réponse institutionnelle à cette problématique. Le même rapport proposait ainsi la création de plateformes opérationnelles territoriales *« pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation »*, sous la responsabilité – étatique – de la PJJ et du préfet. Au niveau national, Mme Isabelle Debré proposait la création d'une plateforme interministérielle, animée par la PJJ, *« coordonnant les actions destinées aux mineurs isolés étrangers »*. D'un point de vue financier, le même rapport envisageait la création d'*« un fonds d'intervention destiné aux départements particulièrement confrontés à l'accueil des mineurs isolés étrangers. »*

À ce stade, l'État s'est engagé durant l'automne 2011 à organiser une répartition plus équitable entre départements de la prise en charge des MIE, dont l'accueil est aujourd'hui très concentré à Paris et en Seine-saint-Denis. Des discussions sont engagées entre l'État et certains conseils généraux en vue, le cas échéant, de compléter ce dispositif par une structure nationale de pilotage et par un fonds national de financement.

2.– Une part des jeunes majeurs pris en charge par l'Ase durant leur minorité ont recours à l'hébergement d'urgence

a) Une hypothèse qui, sans être quantifiée, s'appuie sur de nombreux témoignages et observations

Plusieurs institutionnels ou praticiens de l'hébergement des personnes sans domicile ont indiqué aux rapporteurs qu'une part non négligeable des personnes hébergées en CHU ou CHRS avaient été prises en charge par l'Ase durant leur minorité.

Les observations faites *supra* concernant l'évolution des profils des jeunes pris en charge par l'Ase – et pour certains conseils généraux concernant l'augmentation des prises en charge de mineurs isolés étrangers par définition très

(1) Rapport de Mme Isabelle Debré, sénatrice des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés, sur les mineurs isolés étrangers en France, mai 2010.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

fragilisés – ont tendance à conforter cette hypothèse ; si la mission d'aide sociale, de secours et d'insertion de l'Ase se complexifie, et si en parallèle les réponses institutionnelles sont insuffisantes pour répondre à ces difficultés supplémentaires, le risque s'accroît de voir certains jeunes majeurs – pris en charge au titre de l'Ase durant leur minorité – avoir recours, comme ultime filet d'aide sociale, à l'hébergement d'urgence ⁽¹⁾.

Certains conseils généraux, sans contester l'hypothèse d'un flux de jeunes majeurs passant de l'Ase à l'hébergement d'urgence, considèrent – à raison – qu'il convient de la replacer dans un contexte plus large portant sur l'ensemble des résultats des prises en charge au titre de l'Ase.

Le Conseil général des Bouches-du-Rhône précise ainsi que « *cette hypothèse a été faite à partir d'observations faites au sein du dispositif de l'hébergement social. Une étude un peu semblable qui aurait été faite auprès de familles d'accueil ou de MECS [maisons d'enfants à caractère social] pourraient à l'inverse démontrer combien de jeunes, autrefois en difficulté, ont réussi à s'insérer dans la société* ». Il est compréhensible, dans ce contexte, que le Conseil général de l'Essonne estime qu'« *énoncée de la sorte cette hypothèse porte en elle une stigmatisation tant des bénéficiaires de l'Ase que des professionnels qui interviennent.* »

La plupart des départements que les rapporteurs ont interrogés partagent intuitivement l'hypothèse de l'existence de ce flux de jeunes passant de l'Ase à l'hébergement d'urgence, sans pouvoir la quantifier. Le Conseil général de la Vienne indique toutefois qu'il s'agit d'une « *hypothèse non vérifiée par des études chiffrées.* »

Personne ne semble en mesure d'améliorer la connaissance sur ces points ; les jeunes majeurs pris en charge par l'Ase pendant leur minorité ne font l'objet d'aucun suivi particulier par les services et opérateurs en charge de la politique d'hébergement. Le Conseil général du Calvados indique que « *le Conseil général ne dispose ni d'outils ni de moyens techniques et humains permettant d'appréhender le devenir des jeunes pris en charge durant leur minorité* ». Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine précise que « *le département n'a aucun moyen de s'assurer du devenir de [ces jeunes]* ». Le contact est tout au plus gardé avec certains jeunes sur une base affective. Le Conseil général des Bouches-du-Rhône précise que « *les maisons d'enfants [du département] et les assistants familiaux gardent des liens avec les jeunes qui le souhaitent.* »

(1) En revanche, il faut aussi relever le constat – plus alarmant encore – établi par M. Christophe Louis (représentant le collectif Les Morts de la rue et l'association Les Enfants du canal) qui, lors de la table ronde du 21 décembre 2011, indiquait que « les jeunes accueillis dans les structures d'hébergement d'urgence ne sortent pas tous de l'aide sociale à l'enfance : certains ont toujours été en marge des dispositifs institutionnels. »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

La Ville de Paris précise s'être portée candidate « *pour être l'un des départements tests d'une étude nationale prévue par l'[Institut national des études démographiques – Ined] consistant dans le suivi d'une cohorte de jeunes pris en charge à l'Ase et devenus majeurs. Mais cette dernière n'est pas encore opérationnelle.* »

Enfin, la Seine-Maritime fait état d'une tentative – isolée – de coordination en 2009-2010 avec les services de l'État pour la préparation des futurs majeurs, appuyée sur une commission trimestrielle qui n'a manifestement pas fonctionné. Toutes les demandes d'hébergement des jeunes majeurs concernés ont été rejetées, « *faute de place* ».

b) Une prise en charge de jeunes majeurs par les conseils généraux contribuant à empêcher ou repousser la rupture de l'aide sociale

Il est donc patent que certains jeunes en difficulté connaissent une rupture de prise en charge dès 18 ans, ou après 21 ans quand ils ont pu bénéficier d'une prise en charge au titre de l'Ase au début de leur majorité (cf. *infra*). Si ces jeunes sont sans domicile, ils sont théoriquement réorientés vers les opérateurs associatifs de l'État qui gèrent les CHU et CHRS. Ils ne sont en principe éligibles à aucun minimum social. Le Conseil général des Hauts-de-Seine souligne que « *la question de l'insertion [...] des jeunes ayant eu un parcours à l'Ase interroge [...] le dispositif de droit commun en faveur de la population générale et sa capacité à intégrer les jeunes les plus en difficulté.* »

L'étude des rapporteurs n'a pas vocation à répondre à ce que certains appellent le « trou noir de l'aide sociale », se situant entre 18 et 25 ans pour les jeunes majeurs les plus en difficulté. Au demeurant, il est nécessaire de ne pas limiter l'espoir pour ces jeunes à une prise en charge par l'aide sociale. Nous relevons les propos tenus par M. Roland Aubin (Comité consultatif des personnes accueillies) lors de la table ronde du 21 décembre 2011 : « *beaucoup des jeunes accueillis dans les structures d'hébergement n'ont pour seul rêve que d'atteindre l'âge de vingt-cinq ans pour toucher le RSA. Un pays qui n'offre que cet avenir à ses jeunes a du souci à se faire !* »

Les rapporteurs considèrent en tout état de cause que la fin de la prise en charge au titre de l'Ase d'un jeune en grande difficulté se déroule dans des conditions institutionnelles qu'il faut améliorer. Les rapporteurs proposent ainsi de faciliter et d'organiser l'échange d'informations – entre les départements et les opérateurs associatifs chargés de l'hébergement d'urgence, *via* notamment les SIAO – sur les jeunes majeurs pris en charge par ces opérateurs et relevant antérieurement, durant leur minorité, de l'aide sociale à l'enfance. Il s'agit à tout le moins de ne pas perdre le bénéfice du travail social réalisé par le département.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Au demeurant, les rapporteurs souhaitent souligner que les conseils généraux – en prenant en charge certains jeunes majeurs – tentent de pallier cette rupture de la prise en charge.

Les départements distinguent le plus souvent les jeunes majeurs ayant bénéficié d'une prise en charge au titre de l'Ase au cours de leur minorité et ceux qui ne sont pas connus des services de l'Ase quand ils atteignent l'âge de 18 ans.

Les premiers peuvent être suivis et aidés par l'Ase jusqu'à 21 ans, dans le cadre d'un projet : un « *projet d'insertion professionnelle* » dans le Calvados ; un « *contrat d'engagement* » dans l'Ille-et-Vilaine ; ou encore un « *contrat jeune majeur* » dans l'Essonne. Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle précise que son « *projet de majorité* » s'appuie sur « *une évaluation [...] systématiquement organisée 6 mois avant la majorité* ». Toutefois, aucun suivi n'est effectué après ce seuil des 21 ans dans la plupart des cas ; le Conseil général d'Ille-et-Vilaine a ainsi précisé que « *les prises en charge ne sont pas prévues au-delà de 21 ans (même de façon exceptionnelle)* ». Le Conseil général de la Vienne a décidé d'aider les jeunes majeurs de plus de 21 ans sortant du dispositif « *lorsque des projets sont en cours (études, etc.)* »

Les seconds peuvent aussi être aidés au titre de l'Ase mais ne sont généralement pas prioritaires : en Haute-Garonne, « *les sollicitations de jeunes majeurs non connus de l'Ase durant leurs minorités ne sont pas écartées ; elles ne sont cependant pas prioritaires* ». Quelques – rares – départements ne différencient pas ces deux catégories. Le Conseil général du Val-de-Marne « *prend en charge [...] le jeune majeur qu'il ait été accueilli à l'Ase ou non.* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

Les développements suivants constituent le résultat de notre réflexion conjointe au terme de l'ensemble des travaux présentés ci-dessus.

Si ces développements présentent les raisons pour lesquelles nous approuvons la quasi-totalité des propositions que la Cour des comptes a émises dans son rapport, notre réflexion nous conduit à envisager des recommandations complémentaires, qui sont rassemblées dans une partie dédiée figurant immédiatement après les présentes conclusions.

*

* *

Évaluer le déficit du nombre des places d'hébergement au regard du nombre des personnes sans domicile et relever le nombre de ces places dans les zones tendues par la pérennisation des places hivernales

Le rapport de la Cour des comptes propose une évaluation actualisée du nombre des personnes sans domicile – 150 000 personnes –, c'est-à-dire presque le double du chiffre avancé par l'Insee il y a dix ans dans le cadre de son enquête « sans domicile 2001 » ; l'évaluation de la Cour des comptes – qui se situe dans la partie basse des chiffres proposés en la matière par les parties prenantes associatives, qui admettent au demeurant le manque d'informations fiables en la matière – est bien entendu à mettre en regard du nombre des places d'hébergement et en logement adapté financées sur le budget de l'État, soit environ 80 000 places pour l'exercice 2012.

Le manque de places susceptibles d'accueillir – en urgence, en insertion et en logement adapté – des personnes sans domicile est donc patent, malgré un effort substantiel en la matière depuis 2004 dans le contexte du Plan de cohésion sociale et, surtout, depuis 2008 suite aux décisions des pouvoirs publics qui ont suivi l'action engagée par les Enfants de Don Quichotte.

Les rapporteurs approuvent donc la recommandation de la Cour des comptes de « *desserrer la contrainte imposée en matière de stabilisation de la capacité d'hébergement, en autorisant dans les zones les plus tendues la création de places d'hébergement* ». Cette recommandation doit être mise en œuvre au regard d'une analyse préalable et approfondie des besoins manquants dans chaque territoire, qui pourrait être réalisée par l'application rapide des recommandations de la Cour des comptes concernant la connaissance des populations sans domicile et sans abri : enquêtes légères et annuelles sur le sans-abrisme dans les principales villes du pays, mutualisation et consolidation des informations disponibles, exploitation statistique anonymisée des informations désormais disponibles au

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

titre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), complétée par la mise en place d'observatoires – autour des SIAO – dans les régions les plus concernées par le sans-abrisme.

Une politique efficace et efficiente en matière d'hébergement des personnes sans domicile ne saurait bien entendu se borner à une – nouvelle – augmentation des moyens, et ce après un effort déjà substantiel de l'État en la matière depuis le milieu des années 2000. Mais notre jugement sur la « refondation » ne peut éluder que des dizaines de milliers de personnes dorment chaque nuit à la rue dans notre pays ; par l'inconditionnalité de l'accueil des personnes sans abri, il faut certes entendre que l'origine, l'histoire, la situation des personnes concernées ne sont à considérer, une fois l'urgence d'un toit pour dormir assurée, que pour envisager une orientation consentie. Nous considérons que l'inconditionnalité devrait aussi signifier qu'à toute demande d'assistance pour dormir à l'abri soit apportée une solution sous la responsabilité de l'État.

Au total, afin d'enclencher l'effort nécessaire pour le respect de l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence dans toutes ces dimensions, nous demandons que soit mise à l'étude la pérennisation tout au long de l'année des places supplémentaires ouvertes l'hiver. Ces places ont en quelque sorte le mérite d'exister, c'est-à-dire de répondre un tant soit peu à une demande effectivement constatée ; leur pérennisation permettrait aussi de cesser la remise à la rue saisonnière d'au moins plusieurs milliers de personnes sur notre territoire au début du printemps, la plupart du temps sans orientation consentie définie ; étant au demeurant précisé que la priorité légitime donnée à la mise à l'abri durant l'hiver a peut-être tendance à minorer, voire éluder, les difficultés de la vie à la rue durant l'été et les périodes de forte chaleur.

Renforcer les outils de prévention des mises à la rue dans le cas d'impayés de loyer et étudier les coûts publics comparés d'un maintien dans le logement et d'une mise à l'abri au titre de l'hébergement d'urgence

Notre appel à un renforcement de l'offre en matière de mise à l'abri s'inscrit dans un contexte économique qui ne conduira que difficilement, à moyen terme et toutes choses égales par ailleurs, à une baisse de la demande en la matière. L'action publique ne doit cependant en aucune manière baisser les bras ce qui est de la prévention de l'arrivée dans la rue des personnes qui ont ensuite vocation à solliciter l'assistance de l'État, *via* les opérateurs associatifs qu'il finance. Nous sommes convaincus qu'il existe des dispositions susceptibles d'agir positivement sur le flux des « canaux d'alimentation » du sans-abrisme.

Nous approuvons ainsi la recommandation de la Cour des comptes de « mesurer l'efficacité des dispositifs de prévention de mise à la rue et conduire une étude sur les coûts comparés d'un maintien dans le logement et d'un accueil dans une structure d'hébergement après une expulsion ». Il convient en effet,

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

autant que faire se peut, de maintenir dans le logement un ménage en difficulté financière, par une action publique préventive mise en œuvre dès le premier impayé de loyer. Ce qui nous conduit bien entendu à approuver une autre recommandation de la Cour concernant l'amélioration de la production et de l'usage des statistiques sur les impayés de loyers.

Cette dernière recommandation est liée à celle, tout aussi opportune, tendant à « *procéder rapidement à un premier bilan du travail des Ccapex [commissions de coordination actions de prévention des expulsions]* », qui rassemblent, sous la présidence conjointe du préfet et du président du conseil général, les principaux acteurs – notamment l'organisme verseur des aides au logement et le maire de la commune concernée – susceptibles de concevoir et mettre en œuvre les voies et moyens permettant à un ménage de surmonter des difficultés de paiement de leur loyer.

Cela permettrait de sortir des contradictions entre la prévention des expulsions et la mise en œuvre du Dallo.

Les témoignages apportés par les conseils généraux que nous avons interrogés illustrent que les Ccapex sont parfois encore – malgré une tonalité relativement positive quant à l'opportunité de leur création – dans une période de rodage, de définition de leurs missions et de leurs modalités de travail, voire de recherche de ce que pourrait être leur plus-value. Il faut résolument orienter leur action vers le traitement des dossiers individuels – notamment les plus complexes – le plus en amont possible de la situation risquant de conduire vers la rue.

Car le « logement d'abord », c'est peut-être, au préalable, maintenir dans un logement, quitte à ce que soit dans un autre. De l'aide à la gestion du budget du ménage, jusqu'à la garantie publique – le temps nécessaire – du paiement du loyer, en passant par une assistance financière plus ponctuelle, jusqu'où doit aller l'action publique en la matière ? Par l'étude que la Cour se propose d'engager sur les coûts publics comparés d'un maintien d'un ménage dans le logement et de son hébergement après, le cas échéant, son expulsion, nous comprenons qu'il s'agit d'instiller de la rationalité au cœur même de questions sociales (au sens large), complexes et sensibles, qui mêlent la responsabilité individuelle, la justice sociale et le sens et la portée de l'action collective.

Faut-il, par exemple, repenser l'articulation et la pondération, dans nos repères collectifs et dans nos politiques publiques, du droit de propriété et de la lutte contre le sans-abrisme, ou encore de la responsabilité contractuelle des personnes privées – bailleurs et locataires – et de l'assistance aux personnes bénéficiant d'un logement et risquant, un jour, la mise à la rue ? Ces questions de principe méritent sans doute d'être débattues sur la base d'éléments objectifs nouveaux.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Raccourcir le délai de traitement des demandes d'asile et organiser des études et un débat public sur les conditions d'accueil et de séjour sur le territoire français des étrangers en situation irrégulière

Nous pensons qu'un tel exercice de lucidité dans la sérénité est aussi nécessaire s'agissant, au regard de l'hébergement, de la situation des personnes sans papier et plus particulièrement des personnes déboutées du droit d'asile. On ne peut qu'approuver la recommandation de la Cour des comptes en la matière de « *ramener rapidement le délai de traitement des demandes d'asile à neuf mois* »⁽¹⁾. Il est en effet difficile de faire comprendre à un ménage, après un séjour légal d'environ deux ans sur notre territoire (le temps de l'instruction en première instance puis en appel d'une demande d'asile) et le cas échéant une durée identique de scolarisation de ses enfants, qu'il doit retourner dans son pays d'origine sans autre forme de procès. Raccourcir le temps de l'instruction aurait sans doute ce mérite de renforcer l'autorité de la décision publique, y compris quand celle-ci est, *in fine*, une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Nous considérons cependant que cette recommandation, comme l'a indiqué M. Didier Migaud lui-même, Premier président de la Cour des comptes, lors de son audition par le CEC le 15 décembre dernier, n'épuise pas un sujet complexe, dont nous recommandons que les tenants et les aboutissants soient enfin publiquement débattus.

Nos travaux nous ont amenés à constater que des personnes étrangères en situation irrégulière, souvent déboutés du droit d'asile, sont hébergées durablement, notamment dans des hôtels quand il s'agit de familles avec des enfants, au titre de la politique publique objet de notre étude. Cette précarité et cet inconfort sont de fait entretenus et perpétués par le financement public de l'hébergement et par l'absence patente de mise en œuvre des OQTF. Ces situations ne sont au demeurant qu'une période dans un *continuum* quasi institutionnalisé, allant de l'instant où le ménage arrivant sans titre sur le territoire français est pris en charge par des structures associatives – souvent financées sur fonds publics – pour confectionner presque systématiquement un dossier de demande d'asile, jusqu'au moment où le même foyer obtient le cas échéant le droit de séjourner, par acquisition du statut de réfugié ou, souvent après plusieurs années de séjour (parfois en hébergement d'urgence), par régularisation administrative de sa situation.

Ces parcours – nombreux, banalisés et publiquement accompagnés et financés – reflètent-ils un « équilibre » au regard des débats qui traversent notre société quant aux principes et conditions de l'accueil des étrangers dans notre

(1) Dans le domaine des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, la France est soumise, comme en principe l'ensemble des États membres de l'Union européenne, à la directive 2003/9/CE du conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

pays ? Si tel est le cas, il faudrait alors constater que cet « équilibre » correspond à un choix tacite de limiter assez largement les mesures effectives d'expulsion des personnes sans titre de séjour, tout en demandant à la plupart d'entre ces personnes d'assumer une période plus ou moins longue de précarité effective sur le territoire français. Nous considérons, sans juger ici de cette situation de fait, qu'il est nécessaire d'en débattre publiquement. Il est crucial que les citoyens sachent ce que l'État fait en la matière, en leur nom et, d'une certaine façon, en application de leurs choix collectifs plus ou moins tacitement exprimés. Ne serait-ce que pour apprécier, évaluer et constater quel est le « prix à payer » de cet « équilibre » respectivement pour les personnes concernées et pour l'État.

En la matière, le populisme se nourrit du hiatus entre les postures et les principes juridiques, et la réalité vécue ou devinée sur le terrain, qui nous a été décrite dans le détail par les services de l'État eux-mêmes ; la voie difficile de l'examen serein de cette réalité – parce qu'elle signifie l'abandon d'un confortable aveuglement collectif – conduira sans doute à reposer des questions de fond, sensibles, concernant l'« équilibre » actuel, notamment quand la précarité vécue par un ménage étranger sans titre de séjour correspond à un coût substantiel pour l'État (on peut évoquer, à ce titre, l'interdiction de travailler des demandeurs d'asile – et donc la nécessité de les héberger ou de les aider à se loger, parfois à l'hôtel –, le cantonnement à l'hébergement d'urgence, souvent à l'hôtel là aussi, des familles déboutées du droit d'asile ou encore les conditions et la durée moyenne du processus de régularisation des personnes sans papier).

S'interroger sur la présence dans les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion de personnes bénéficiant ou qui devraient bénéficier d'une prise en charge sanitaire ou au titre d'un dispositif d'aide sociale spécifique

Toujours concernant la prévention des situations de sans-abrisme, il convient sans doute de s'interroger sur la réalité et la qualité de la prise en charge ou de l'aide sociale spécifiques dont devraient pouvoir bénéficier ou dont bénéficient déjà certaines personnes ayant recours aux dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion.

Nous considérons que s'il existe une politique de prise en charge des personnes qui ont besoin de soins psychiatriques, s'il existe des minima sociaux et des allocations d'aide sociale en faveur des personnes à la retraite, handicapées ou dépendantes, ce n'est pas pour que les personnes concernées se retrouvent *in fine*, plus ou moins durablement, dans la situation de solliciter les dispositifs de veille sociale, d'hébergement d'urgence et d'insertion pour disposer d'un abri pour dormir.

Nous craignons que ces dispositifs constituent déjà parfois, peut-être de façon croissante, le « volet logement » de certains autres dispositifs et politiques

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

publics qui doivent pourtant offrir, en principe, à leurs bénéficiaires la capacité de se procurer un tel abri, notamment dans le logement adapté, ou même de droit commun. Au demeurant, c'est bien l'un des enjeux du « logement d'abord » que de permettre à ces personnes bénéficiaires d'une aide sociale particulière de s'installer durablement dans un tel logement, en sortant d'un système d'urgence et d'insertion.

Dans ce contexte, la recommandation de la Cour tendant à améliorer la connaissance des parcours de certains publics fragiles au sein du dispositif d'hébergement d'urgence nous semble non seulement relever du bon sens mais encore revêtir un caractère crucial. Nous pensons qu'il faut la compléter d'études portant sur la pertinence et l'efficacité de chacun des dispositifs publics spécifiques d'aide sociale qui concernent en principe ces « publics fragiles ». Il convient en effet de déterminer si toutes les personnes – notamment celles qui vivent en hébergement d'urgence ou d'insertion – qui pourraient bénéficier des prestations correspondantes exercent effectivement leur droit à l'aide sociale au titre de ces dispositifs spécifiques. Il convient aussi de comprendre pourquoi le bénéfice d'une telle prestation peut malgré tout conduire parfois à devoir solliciter un abri pour dormir.

Mener à son terme la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

En évoquant ci-dessus les capacités d'accueil, la prévention des expulsions locatives, les modalités d'accueil et d'hébergement des étrangers sans titre de séjour, ainsi que la question du sans-abrisme des personnes pourtant prises en charge – ou ayant vocation à l'être – par un autre dispositif d'aide sociale ou de soins, nous avons effleuré la question de la « refondation », qui consiste en premier lieu, par l'édification d'un service public, en une réorganisation d'ampleur du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion géré par les opérateurs associatifs sous la direction de l'État ; et, en second lieu, à concevoir et procéder à cette réorganisation pour la mise en œuvre du « logement d'abord », c'est-à-dire l'accès, dès que possible, à un logement adapté ou de droit commun – notamment social – en faveur des personnes sans domicile.

Le constat partagé est en réalité très simple. Nous ne pouvons plus segmenter nos approches dans l'hébergement et le logement des plus démunis (ceux qui sont à la rue, ceux qui sont en hébergement et ceux qui ont réellement besoin d'être notre priorité dans le logement social...). Cette segmentation, qu'elle concerne les responsabilités institutionnelles, les opérateurs, les professionnels ou encore les budgets, est néfaste.

Lancée suite à la conférence de consensus de décembre 2007 organisée avec le mouvement associatif dans la foulée de l'action parisienne des Enfants de Don Quichotte, et largement structurée autour des propositions faites par notre

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

collègue Étienne Pinte dans son rapport de 2008, la refondation, comme le montre le rapport de la Cour des comptes, est composée d'un grand nombre de mesures techniques et structurelles, qui dessinent une réforme profonde et cohérente de notre dispositif de veille sociale, d'hébergement d'urgence et d'insertion, d'orientation, d'accompagnement social et d'accès au logement des personnes sans abri ou sans domicile.

Nous retenons de nos échanges avec les opérateurs associatifs, notamment sur le terrain, que si les principes et composantes de la refondation demeurent perçus de façon positive, un certain scepticisme s'est installé et le bilan effectif est jugé faible ; et ce, en raison du retard pris dans la mise en œuvre des dispositifs qui la composent, du manque de résultats concrets en matière d'accès rapide et accompagné au logement des personnes accueillies en CHU et CHRS et d'un certain empressement de l'État à conduire en priorité la partie de la refondation relative à la rationalisation des subventions et dotations dont ces opérateurs bénéficient.

Or nous considérons que la refondation est une réforme positive et bien conçue qui doit être résolument menée à son terme dans les années à venir ; il s'agit de sortir notre dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile d'un fonctionnement inefficace marqué par une « urgence » répétée chaque jour de la prise en charge qui entrave la qualité de l'orientation des publics accueillis, par une absence de mise en commun des connaissances et des ressources qui rend aveugles les responsables et opérateurs administratifs et associatifs sur la qualité et la portée de leur action, ainsi que par un confinement de cette politique et une stratification de ses dispositifs rendant problématique la sortie des publics accueillis vers des solutions pérennes de logement.

Gouvernance nationale de la refondation : attribuer les compétences correspondantes à une seule direction d'administration centrale

Nous notons que la refondation a été menée dans un contexte administratif complexe, marqué en premier lieu par une séparation fonctionnelle historique au niveau central entre un volet « solidarité » mis en œuvre par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et un volet « logement » qui relève de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ; séparation à la fois comblée et entérinée par l'ajout d'un niveau interministériel – la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (Dihal) – marquant opportunément le niveau accru de priorité accordé à compter de 2008 par le Gouvernement à ces problématiques.

Nous notons que la Cour des comptes – constatant de façon justifiée le rôle positif de la Dihal depuis sa création pour imaginer les réalisations concrètes propres à mettre en œuvre la refondation, diffuser auprès des services

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

déconcentrés les éléments constituant ces réalisations, établir et maintenir un lien de confiance avec les opérateurs associatifs et organiser une réflexion continue et ouverte sur les sujets de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logés – propose de « *renforcer les pouvoirs du dihal* », dans un contexte où celui-ci ne dispose pas à ce stade d'une quelconque autorité sur les services déconcentrés de l'État et ne gère aucun crédit.

Précisant le 15 décembre dernier devant le CEC ce que la Cour entendait, en émettant cette recommandation, décrire comme organisation centrale à prévoir pour l'avenir, Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, indiquait qu'il était apparu à celle-ci que « *la réflexion n'était pas suffisamment avancée pour pouvoir se prononcer sur une réforme de la gouvernance. [La Cour] a considéré par ailleurs qu'il convenait d'attendre les résultats de la politique en cours, qui pourraient utilement éclairer les options à retenir* ». La recommandation de la Cour sur le renforcement des pouvoirs du Dihal ne serait, dans ce contexte d'attente pour définir une organisation cible, qu'une disposition transitoire pour contourner la difficulté du travail quotidien de cette délégation, d'ailleurs relevée par les acteurs associatifs entendus par les rapporteurs lors de la table ronde du 21 décembre 2011.

Nous notons toutefois que la proposition de la Cour conduirait non seulement à une modification substantielle des compétences respectives de la DGCS et de la DHUP – par l'attribution de certaines d'entre elles à la Dihal – mais constituerait aussi, de fait, la préfiguration d'une administration centrale unifiée sur les questions d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

Dans ce contexte, il nous semble logique et opportun de mettre à l'étude un tel schéma unifié, sans attendre l'achèvement de la refondation dont l'un des axes est d'ailleurs la constitution d'un service public (unique) sur le champ de compétence actuel de la Dihal. Nous notons d'ailleurs que dans le cadre de la mise en œuvre de la refondation, la création en Île-de-France de la direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), qui intègre les compétences relatives à l'hébergement et au logement, est considérée comme une innovation prometteuse (pour laquelle il conviendra de procéder prochainement à un bilan, comme le recommande opportunément la Cour des comptes).

Si, toutefois, le rapprochement des compétences des administrations centrales que nous préconisons n'était pas mis en œuvre dans un avenir proche, nous encouragerions à tout le moins une autre recommandation de la Cour des comptes préconisant de « *développer des outils communs entre [ces] services [...]* » ; et ce, quand bien même cette recommandation nous semble précisément légitimer notre proposition d'unifier la gouvernance administrative de ces compétences.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Enfin, quelle que soit l'organisation de l'administration centrale retenue à moyen terme, il conviendrait de mettre en œuvre deux autres recommandations de la Cour des comptes portant respectivement sur la mise au point, au niveau de l'administration centrale d'un dispositif « *de recueil de données stable et centralisé* » et sur la stabilisation et la consolidation du « *tableau de bord interministériel commun à tous les services incluant des indicateurs de suivi, de résultats et de performances et dont la tenue est confiée au Dihal* ». Peut-être la mise en œuvre de ces deux recommandations – techniques mais importantes pour la qualité du pilotage de la refondation – serait-elle simplifiée dans le cadre d'une gouvernance unifiée de ces compétences ?

Gouvernance nationale de la refondation : stabiliser les structures administratives issues de la réforme de l'administration territoriale

La refondation a par ailleurs été engagée dans le contexte de la réforme de l'administration territoriale, à laquelle ont correspondu à la fois une baisse des effectifs de l'État local, un profond renouvellement des équipes administratives déconcentrées et une séparation institutionnelle nouvelle entre les politiques de solidarité – dont l'hébergement d'urgence – du ressort des directions régionales et départementales chargées de la cohésion sociale, et les politiques sanitaires et médico-sociales dont sont chargées les Agences régionales de santé (ARS).

Nous considérons, en plein accord avec la recommandation de la Cour des comptes tendant à « stabiliser et consolider l'organisation et le fonctionnement de l'administration déconcentrée sur le champ de l'hébergement et du logement », qu'il convient de conserver la nouvelle organisation territoriale de l'État, afin, en écho à des propos nombreux de nos interlocuteurs associatifs sur le terrain, de donner aux services de l'État le temps nécessaire à la création et à l'entretien de liens efficaces et de confiance avec les opérateurs.

Cet appel à la stabilité des structures administratives territorialisées ne constitue pas au demeurant une approbation sans réserve de la façon dont elles sont désormais organisées. Nous avons constaté que la dissociation des compétences entre la « cohésion sociale » (directions régionales et départementales), le volet « logement » et les éléments relatifs au « sanitaire et au médico-social » (ARS) laissait dubitatives beaucoup des parties prenantes associatives, qui constatent que les personnes qu'elles prennent en charge ont souvent un problème de santé physique ou psychologique, ou un handicap. S'il faut pérenniser les structures administratives nouvelles – pour gagner en stabilité des interlocuteurs et en compétences acquises au titre de l'expérience –, il convient aussi de veiller à créer les conditions d'un partenariat efficace entre ces structures.

Par ailleurs, comme le propose la Cour des comptes, après un bilan du fonctionnement de la Drihl, pourrait être étudiée, sur ce modèle, la mise en place

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

de coopérations interdépartementales, intégrant le cas échéant les volets hébergement et logement, dans « *les trois autres régions à fort enjeu (Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, PACA) sous l'autorité des préfets de région.* »

Renforcer la capacité d'innovation et de réactivité du tissu associatif pour mettre en œuvre la refondation et créer des lieux de dialogue sur l'évolution de ce tissu au regard de la mise en place d'un service public

En matière de gouvernance, il nous semble nécessaire d'aborder le sujet de l'organisation du tissu associatif, qui fondera demain – comme aujourd'hui – le maillage des opérateurs de terrain dans les domaines de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

Nous observons que les représentants des associations ont largement participé à l'émergence des principes de la refondation et que le Gouvernement demeure attentif à les associer au suivi de sa mise en œuvre, *via* des réunions régulières proposées au Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri ou mal logées. Nous constatons que le tissu associatif sera nécessairement impacté par la refondation : sans évoquer les éventuels effets d'une nouvelle répartition des ressources publiques – après l'achèvement du référentiel national des coûts des prestations – sur de possibles rapprochements entre associations, il est patent que la mise en place des SIAO implique à tout le moins qu'elles travaillent autrement et, en tout état de cause, de façon plus collective.

Nos interlocuteurs associatifs, lors de la table ronde du 21 décembre 2011 à laquelle nous les avons invités, n'ont pas éludé ces questions. Ils considèrent, de façon pertinente à nos yeux, que le principe d'une organisation du secteur s'appuyant sur le maillage associatif est source d'efficacité : le caractère non lucratif de l'activité des associations répond à la définition d'un service public dont les fondements sont l'aide sociale et la solidarité nationale, en s'éloignant ainsi résolument d'une exigence de rentabilité. L'engagement associatif est par ailleurs source d'innovations renouvelées au bénéfice des plus démunis et s'appuie en tout état de cause sur une motivation de l'action tournée vers leurs préoccupations.

Dans ce contexte, il convient de conjuguer ces atouts avec les axes d'un service public définis à un niveau politique. Cela signifie que la puissance publique, qui finance une très grande partie du fonctionnement des associations du secteur, doit entretenir un dialogue exigeant avec celles-ci, en termes de travail collectif, d'efficience et de professionnalisation du travail social.

L'ensemble de ces sujets nous semblent mériter, sous une forme qui reste à imaginer, un dialogue dédié, public, et sans doute déconcentré, entre l'État et le monde associatif, afin de faire vivre efficacement la mise en œuvre du service

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

public et afin, le cas échéant, de prendre des dispositions concertées en la matière. Le champ des réflexions est large : quels forme et taille efficaces des associations et de leurs centres pour quelles activités et prestations ? Quels rapports à valoriser, ou à éviter, entre associations et entreprises dans les domaines, par exemple, de la collecte de fonds, de l'action des fondations d'entreprise, de la sensibilisation des salariés des entreprises (et donc des citoyens) aux problématiques et à la réalité du sans-abrisme ou de l'offre de formation en faveur des personnes accueillies ? Quels avantages respectifs et quel équilibre entre l'action bénévole et le salariat de travailleurs sociaux dûment formés ? Quelles formations initiales et continues doivent-elles être conçues à l'attention de ces travailleurs sociaux et, le cas échéant, des bénévoles ? Quels regards porter sur les conventions collectives en vigueur dans le secteur, au regard des évolutions des métiers et de l'édification d'un service public ?

Nous sommes certains que, sur tous ces sujets, les pouvoirs publics et les associations ont des expériences et des idées à échanger, au bénéfice *in fine* de la réactivité et de l'efficacité du service public et des personnes accueillies.

Renforcer la coopération entre l'État et les départements en matière de prise en charge des personnes sans domicile sans décentralisation de la compétence

Dans un contexte législatif qui attribue aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale, nous nous sommes bien entendu posé la question de l'opportunité d'envisager la décentralisation de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

Nous constatons que certains des départements que nous avons interrogés – certes minoritaires parmi ceux qui nous ont fait parvenir une réponse – relèvent qu'il y aurait une cohérence à ce qu'ils soient responsables de cette politique, tant les personnes concernées bénéficient ou ont bénéficié, dans de nombreux cas, de prestations d'aide sociale servies par eux (Ase, RSA, allocation personnalisée d'autonomie – APA...).

Les témoignages des départements semblent montrer au demeurant que le partage actuel des compétences avec l'État est parfois inefficace ; une énergie certaine est consacrée (parfois devant les tribunaux), par certains départements comme par l'État, pour définir, sur le terrain, qui doit faire quoi ; par exemple sur la question de la prise en charge des femmes enceintes isolées ou accompagnées d'enfants de moins de trois ans. Dans le même temps, ces témoignages nous donnent le sentiment d'une discontinuité dommageable des politiques d'accompagnement social au moment du passage à la majorité de jeunes pris en charge durant leur minorité par l'Ase. Il est en effet admis par tous nos interlocuteurs, sans que l'on puisse le quantifier précisément, qu'une proportion

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

non négligeable de jeunes majeurs qui ont recours à l'hébergement d'urgence ont précédemment été pris en charge par l'Ase lorsqu'ils étaient mineurs.

Or, le travail social des services des conseils généraux ne semble pas être utilisé dans le cadre de la prise en charge par les structures et travailleurs sociaux des centres d'hébergement quand des jeunes issus de l'Ase, une fois majeurs, ont recours à ces structures. À législation inchangée sur ce sujet et sur le partage des compétences entre État et départements, nous souhaitons que soit organisée entre eux la transmission des informations utiles s'agissant des jeunes qui, du point de vue des départements, présentent le risque de devoir recourir, une fois majeurs, aux opérateurs chargés de mettre en œuvre la politique d'hébergement d'urgence. Par ailleurs, toujours dans l'intérêt de ces jeunes et du travail social qui peut les concerner à partir de leur majorité, ces opérateurs doivent pouvoir solliciter auprès des départements les informations utiles à l'accompagnement social de ces publics.

En accord avec de nombreux départements que nous avons interrogés et avec une majorité des opinions émises lors de la table ronde du 21 décembre qui a réuni certains représentants des usagers et des associations, nous considérons que beaucoup d'arguments militent pour ne pas procéder, à ce stade, à la décentralisation de la compétence de l'État en matière d'hébergement d'urgence et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

Une première difficulté juridique et technique résiderait dans la définition des fondements, déconnectés par construction du lieu de résidence, de la prise en charge par une collectivité territoriale d'une personne précisément sans domicile. Cette difficulté pourrait être partiellement contournée si la décentralisation concernait les régions (niveau territorial considéré d'ailleurs comme pertinent par plusieurs de nos interlocuteurs pour la programmation et l'action en la matière) ; mais serait dans ce cas supprimée la plus-value attendue d'un regroupement au niveau du département de l'ensemble des politiques d'aide sociale.

Nous considérons par ailleurs que la décentralisation ne peut être envisagée si, au préalable, certains débats nationaux ne sont pas menés. Nous avons évoqué ci-dessus la nécessité d'un débat sur la réalité des conditions de l'accueil et du séjour, *via* nos politiques publiques, des étrangers qui arrivent en situation irrégulière sur notre territoire, sur l'écart de la règle à cette réalité et sur ce qu'il conviendrait, le cas échéant, d'en conclure quant à cette règle. Or, ce débat ne peut être que national et il n'est pas envisageable que les collectivités territoriales soient, en la matière, comptables des contradictions qui traversent notre société. Cette difficulté justifie d'ailleurs que la prise en charge des mineurs étrangers isolés par les services de l'Ase fasse l'objet d'une régulation nationale afin de répartir aussi équitablement que possible cette charge croissante pour certains départements et, le cas échéant, d'un concours financier de l'État.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Par ailleurs, la décentralisation ne peut pas être envisagée sans la garantie de l'équité des prises en charge opérées par les différentes collectivités territoriales compétentes. Dans le contexte d'un public constitué de personnes au moins potentiellement mobiles – car sans domicile ou peu attachées à un « logement » dont elles cherchent précisément à ce qu'il soit amélioré –, il serait malvenu de laisser concrètement s'exprimer, entre ces collectivités territoriales, d'éventuels dissensus sur le contenu et la portée d'une prise en charge au titre de l'hébergement de ces personnes. Le débat public national sur ces sujets, même si des désaccords s'expriment en la matière, se traduit aujourd'hui dans la loi par l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement d'urgence ; malgré quelques incertitudes ponctuelles, l'État, à travers l'action des opérateurs associatifs, met en œuvre cette inconditionnalité. Serait-il pertinent, dans une confrontation des légitimités politiques et au risque de constater des transferts géographiques de personnes sans domicile, de donner à l'État la tâche de contrôler, et le cas échéant de sanctionner, des conceptions territorialisées de l'inconditionnalité ?

Nous constatons au demeurant que la décentralisation n'est pas au cœur de la refondation, que l'État doit encore mener à son terme. Dans ce contexte où la réforme se trouve « au milieu du gué », procéder à la décentralisation du dispositif serait particulièrement périlleux, dans la mesure où les composantes fondamentales de la refondation viennent d'être mises en œuvre ou sont encore à l'état de projet. Par ailleurs, alors que des débats ou des contentieux financiers importants ont marqué – sans être tous réglés à ce jour – la décentralisation passée de certaines compétences – notamment auprès des départements –, force est de constater que le montant des crédits du programme 177 ne fait pas consensus (même après l'important rebasage opéré en 2011) – quant au financement de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées ; sans parler de l'évaluation des montants qui seraient nécessaires à la mise à l'abri de tous ceux qui le demandent effectivement.

Si la décentralisation n'est donc pas à ce stade souhaitable et envisageable, il convient néanmoins d'améliorer la coopération entre l'État et les collectivités territoriales, au service de la prise en charge des personnes dépourvues de logement. Les réponses des départements que nous avons interrogés et nos déplacements en région et à Paris montrent que des conseils généraux et communes participent substantiellement à cette politique, en investissement – par exemple pour l'ouverture ou la rénovation de places d'hébergement et de logement adapté – et parfois pour le fonctionnement de ces mêmes centres ou pour accompagner les dispositifs hivernaux de mise à l'abri. Nous approuvons d'ailleurs à ce sujet la recommandation de la Cour des comptes, peut-être par la création d'une annexe au projet de loi de finances, d'« *améliorer la connaissance du coût total de la politique publique de l'hébergement, en distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État, et les autres cofinancements (collectivités territoriales, usagers, associations).* »

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

L'amélioration de la connaissance en la matière permettrait de quantifier le constat que nous faisons à la lecture des réponses qui nous ont été adressées par certains conseils généraux : l'intensité et la qualité de la coopération qu'ils mettent en œuvre avec l'État sont hétérogènes. Or, plusieurs des clés de la politique de l'État en faveur des personnes sans domicile relèvent d'une bonne coopération avec les collectivités territoriales (il n'y a pas de domaine qui mérite politique plus territorialisée) : la production de logements sociaux et très sociaux, la prévention des expulsions locatives ou encore la continuité et la cohérence du travail social s'agissant des publics pris en charge à la fois au titre de l'hébergement et d'une politique d'aide sociale départementale (Ase, RSA, APA...).

Installer dans chaque département un SIAO unique et basé sur la coopération des opérateurs, mettre en place des PDAHI et achever le référentiel national des coûts et contractualisation

S'agissant des réformes qui composent la refondation, nous partageons en premier lieu la recommandation de la Cour des comptes tendant à « *atteindre rapidement l'objectif de n'avoir qu'un SIAO par département et [à] instaurer une forte coordination interdépartementale dans les régions à urbanisation pluri-départementale (Île-de-France et Nord-Pas de Calais)* ». Nous comprenons que les services déconcentrés de l'État, par souci d'efficacité ou, à tout le moins, de respect des échéances, aient parfois été conduits à accepter la cohabitation d'un « SIAO urgence » et d'un « SIAO insertion », voire la constitution de plusieurs SIAO territorialement compétents dans un même département. Mais l'objet même du SIAO est bien la connaissance exhaustive et permanente de l'offre et de la demande d'hébergement et en logements pour tout un département, tout en garantissant – et ceci est crucial – la qualité de la première orientation par la veille sociale des personnes sans abri. Cela nécessite à notre sens que l'État continue de privilégier la constitution d'un SIAO unique par département regroupant tous les opérateurs départementaux concernés, même quand le processus a été initialement lancé sur des bases différentes.

Si les SIAO constituent un outil quotidien de régulation mettant en regard l'offre et la demande d'hébergement et de logement au bénéfice des personnes sans domicile, l'adéquation de plus long terme quant à l'offre et la demande – notamment sur la base des informations fournies par les SIAO qui constituent aussi des outils de connaissance – doit notamment s'appuyer sur les plans départementaux dit « accueil, hébergement, insertion » (PDAHI) élaborés par les services déconcentrés de l'État. La Cour des comptes porte un regard contrasté sur les réalisations en la matière, à l'instar des départements que nous avons interrogés et qui ont été diversement associés à cette démarche ; nous notons aussi qu'en Île-de-France, si un plan régional (PRAHI) a, semble-t-il, été élaboré, il n'a pas été dûment acté et n'a donc pas fait l'objet d'une déclinaison départementale.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Nous approuvons la recommandation de la Cour d'« *accélérer la mise en place des PDAHI* », au risque, le cas échéant, de faire publiquement apparaître, dans les zones tendues, un manque de places d'hébergement ou en logements adaptés. Il est nécessaire que les PDAHI non seulement s'intègrent dans les plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) – ce qui constitue une obligation légale diversement appliquée aux termes des témoignages des départements que nous avons interrogés –, mais aussi, comme le prescrit la Cour des comptes, soient coordonnées « *avec les documents de programmation du développement des territoires, notamment les programmes locaux de l'habitat (PLH)* ». Cette cohérence est l'une des conditions d'un travail social efficace mené conjointement par l'État et les collectivités territoriales et doit aussi permettre de contourner le risque de créer une « filière » isolée des personnes sans domicile dans l'ensemble des politiques d'aide sociale.

La mise en place des PDAHI constitue par ailleurs un préalable au conventionnement pluriannuel entre l'État et chaque opérateur associatif. Car la planification de l'offre et de la demande n'a de sens que si elle peut être déclinée au plus près du terrain, en incitant les opérateurs à s'inscrire contractuellement dans cette perspective, notamment en leur garantissant un financement pluriannuel de leurs activités – celles-ci étant ainsi programmées dans le respect du PDAHI. Nous mesurons la difficulté de la tâche pour les opérateurs, de s'inscrire dans une évolution – parfois importante – de leurs activités ; la tâche ne sera pas plus simple pour les services de l'État, qui devront à la fois mener une réelle négociation approfondie avec chaque opérateur, tout en ne perdant pas de vue l'objectif de la déclinaison du PDAHI au niveau des territoires.

L'autre préalable à l'étape cruciale de la contractualisation entre l'État et chacun des opérateurs associatifs est la faculté de fonder la négociation sur un référentiel des coûts des prestations servies par eux. Il semble que le travail de préparation de ce référentiel ne soit pas achevé, alors même que certains éléments partiels ou d'étape sont, semble-t-il, invoqués à l'occasion d'échanges déconcentrés entre l'État et certaines associations. Il faut désormais, dans des délais rapprochés, que les services de l'État disposent d'un outil achevé en la matière, qui suscite la confiance des opérateurs associatifs. Nous sommes persuadés qu'ils sont prêts à avancer dans le processus de contractualisation, même si certains d'entre eux y perdront financièrement, pourvu que le référentiel des coûts reflète un diagnostic partagé sur l'efficacité des pratiques. Au terme de ce processus, deviendra pertinente la question du maintien ou de l'obsolescence de la diversité des statuts des centres et structures d'accueil, sujet sur lequel la Cour des comptes souhaite à juste titre la réalisation d'une étude juridique et financière.

Augmenter les facultés de sortie vers le logement dans le cadre du « logement d'abord » (logements sociaux, intermédiation locative, maisons

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

relais) et créer des équipes de travailleurs sociaux pour l'accompagnement social dans le logement

Les « outils » de la refondation (SIAO, PDAHI, référentiel des coûts, contractualisation) – dont l'assemblage doit conduire à la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées – doivent en principe être mis au service du « logement d'abord », stratégie consistant, en faveur de ces personnes, en l'accès, accompagné socialement et dès que possible, au logement de droit commun ou adapté. Le « logement d'abord » constitue ainsi le « sens » dans lequel il est demandé de travailler aux opérateurs du service public.

Nous constatons en premier lieu que des Assises du « logement d'abord » se sont tenues en décembre 2011, alors que les services déconcentrés de l'État et les opérateurs associatifs doivent mettre en œuvre cette orientation depuis plus d'un an. Le « logement d'abord » nécessitait ainsi une clarification conceptuelle et concrète, afin, à tout le moins, de dissiper l'impression qu'il se limiterait à la substitution budgétaire de places de pensions de famille et d'intermédiation locative à des nuitées d'hôtel et à des places en centre d'hébergement.

Le « logement d'abord » nécessite effectivement que des logements adaptés, sociaux ou en intermédiation locative soient rendus disponibles, à des prix accessibles, en faveur des personnes sans domicile ou mal logés. Nous sommes ainsi favorables à chacune des recommandations de la Cour des comptes sur le sujet des « sorties vers le logement », pour lesquelles nous relevons que son rapport constate des résultats d'ores et déjà encourageants.

S'agissant des logements sociaux, il convient effectivement d'« accélérer la reconquête des contingents préfectoraux dans les zones tendues, de façon à pouvoir proposer des logements à prix accessibles aux ménages les plus modestes ». Ce processus est tout autant indispensable pour pouvoir répondre de façon satisfaisante aux ménages prioritaires au titre du Dalo ; à Paris, au 31 décembre 2011, près de 12 000 ménages prioritaires n'avaient pas été relogés. Nous avons été surpris de constater à quel point l'État avait, parfois depuis longtemps, abandonné ses prérogatives concernant les droits dont ils disposent en matière d'attribution de logements sociaux.

Au demeurant, afin de contribuer à l'atteinte de ces objectifs, nous proposons que soit mise à l'étude une modification de la loi dite « SRU » imposant à chaque commune de programmer d'atteindre 20 % de logements sociaux dans l'ensemble de son parc de logements. Pourraient être ainsi considérés, le relèvement de ce taux en zones tendues, ainsi que la bonification pour le calcul de ce taux des logements sociaux construits en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des places de pensions de famille.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

Nous sommes tout autant favorables à la recommandation de la Cour des comptes consistant à « *accroître le nombre de logements disponibles pour l'intermédiation locative* », dispositif – initialement mis en œuvre par la ville de Paris à compter du début des années 2000 – qui cumule plusieurs avantages : il s'agit de permettre l'accès de ménages, notamment des familles, à un « vrai » logement situé dans un ensemble de logements de droit commun, souvent en substitution de places à l'hôtel, en contournant le cas échéant l'écueil de la pénurie de logements sociaux par la mobilisation possible du parc locatif privé. Que le bailleur soit « social » ou « privé », l'intermédiation locative permet de surcroît son implication directe dans une politique d'aide sociale en faveur des plus démunis. Il s'agit sans doute d'une modalité efficace de réduction de l'exclusion ne serait-ce que par la participation à des relations contractuelles de droit commun de personnes qui en sont la plupart du temps exclues.

Nous sommes enfin favorables à la recommandation de la Cour de « *poursuivre la création de places en pensions de famille – maisons relais* », et ce en rattrapant le retard pris en la matière par rapport aux engagements pris par le Gouvernement. Les personnes susceptibles d'être logées dans les pensions de famille ne sont sans doute pas les mêmes que celles concernées par le logement de droit commun ou l'intermédiation locative ; les pensions de famille permettent le bénéfice d'un « chez soi » et d'une vie collective autour de parties communes à des personnes dont les difficultés physiques ou psychologiques – voire psychiatriques – constituent un obstacle à l'accès à un logement de droit commun. Nous sommes convaincus que les pensions de famille constituent une solution durable pour ces personnes, pourvu qu'elles y soient accompagnées par le soutien sanitaire, médico-social ou psychiatrique dont elles ont besoin.

Le « logement d'abord » consiste à augmenter le nombre des places proposées aux personnes sans domicile dans les logements de droit commun, d'intermédiation locative et dans les pensions de famille. Dans le même temps, un certain nombre de places en CHU et CHRS, et de nuitées d'hôtel, devraient être supprimées, à due concurrence du passage dans le logement d'un certain nombre de personnes hébergées par ces centres. Comme le préconise la Cour, il convient en la matière d'« *évaluer précisément le volume et le phasage des transferts de moyens, des places d'hébergement d'urgence vers les places de logement adapté, conformément à la logique de la refondation* ». Le « logement d'abord » ne doit selon nous ni être une simple stratégie budgétaire de démantèlement des places en centres d'hébergement ou à l'hôtel, ni constituer une pression sur les publics accueillis – parfois depuis longtemps – dans ces dispositifs d'hébergement que l'on inviterait ainsi, plus ou moins fortement, à suivre une orientation sans réel consentement.

Par ailleurs, nous considérons qu'il convient de retenir la proposition faite par certaines associations de créer, notamment dans les CHRS, des « plateaux techniques » constitués de travailleurs sociaux ayant vocation à procéder à

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

l'accompagnement social, « hors les murs », des personnes ayant accédé à un logement de droit commun ou adapté au titre du « logement d'abord ». Cette stratégie ne peut à notre sens porter ses fruits – une intégration durable dans le logement – que si les personnes concernées sont accompagnées non seulement « vers » mais aussi « dans » le logement. L'effort financier nouveau de l'État en la matière, qu'il convient de saluer, doit être accompagné d'un dispositif global et ambitieux s'appuyant sur les moyens humains disponibles et la capacité d'initiative et de créativité des associations.

La constitution de ces plateaux techniques de travailleurs sociaux doit aussi être l'occasion de relancer la mise en place du « référent », qui devait constituer un lien personnel et individuel entre la personne hébergée ou logée et les travailleurs sociaux techniquement compétents. De nombreuses associations entendues lors de la table ronde du 21 décembre 2011 ont regretté que ce volet de la refondation soit à ce jour resté sans suite.

Conclusion : relever le niveau de priorité collective accordée aux personnes sans domicile et sans abri, notamment en prévoyant une loi de programmation et d'orientation pluriannuelle accompagnant la mise en œuvre de la refondation

En conclusion, nous souhaitons replacer les questions évoquées dans nos conclusions, parfois techniques, dans leur contexte humain. La Cour des comptes, au-delà de sa recommandation très opportune sur l'accélération de la mise en place des comités consultatifs des personnes accueillies (CCPA) dans les régions, a souhaité, pour fonder son étude, interroger certaines de ces personnes accueillies. Parmi les résultats de cette étude, nous sommes frappés par le fait que celles-ci sont bien plus optimistes que les travailleurs sociaux qui les prennent en charge s'agissant de la perspective de trouver un logement stable ou de sortir de la précarité d'ici un à deux ans⁽¹⁾. Nous considérons que l'enjeu de la refondation, orientée vers le « logement d'abord », consiste avant tout à porter une politique publique à la hauteur de ce volontarisme et de cet espoir, en faisant en sorte d'associer ces personnes à la définition d'un chemin auquel elles consentent pleinement.

Nous sommes convaincus que cette politique publique ne peut réussir qu'à condition, par ailleurs, qu'un autre regard soit porté par nos concitoyens et nous-mêmes sur la pauvreté et les personnes sans domicile. Nous avons parfois eu l'impression, au cours de nos visites, de nous rendre dans des centres invisibles – et parfois cherchant à le demeurer –, cachés de la vie du quartier dans

(1) La Cour des comptes relève que, parmi les travailleurs sociaux, « 34 % souhaitent que les personnes qu'ils hébergent actuellement soient d'ici un an ou deux dans un logement social ou très social (là où 48 % des personnes sans domicile interrogées se projettent dans un logement stable), [et] 38 % d'entre eux n'envisagent aucune évolution pour les personnes accueillies au sein de leur structure (contre 9 % chez les personnes sans domicile) ». Cf. le rapport de la Cour des comptes, page 124.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

lequel ils sont pourtant implantés. Nous pensons que le sens et la qualité de la vie collective aurait pourtant à gagner à se nourrir de la proximité des personnes accueillies par ces structures, étant entendu que l'enjeu pour celle-ci est capital en termes d'estime de soi et d'envie pour entreprendre.

On peut évoquer bien entendu l'importance cruciale du soutien et de la reconnaissance publics apportés au bénévolat et à l'engagement de certains d'entre nous auprès des plus fragiles ; ce soutien public nous semble mériter d'être consolidé en matière fiscale et pourrait être développé en matière d'épargne réglementée *via* la création, par exemple, d'un livret d'épargne dédié.

La politique publique tendant à réinsérer les personnes sans domicile et, plus largement, très précarisées ne peut en tout état de cause réussir que si la société est ouverte et considère un tant soit peu, *ab initio*, que ces personnes n'en sont pas exclues, ne sont pas des « exclus ». Nous partageons le sentiment de certaines associations qu'il s'agit d'une question à la fois culturelle et de priorité politique. Ces associations en appellent, en plus et aux côtés des dispositifs techniques qu'il convient de concevoir et de mettre en œuvre en la matière, à l'expression d'une parole politique nationale et locale axée sur la promotion résolue de l'ouverture, de la générosité et de l'éducation à la tolérance à l'égard des plus démunis. S'agissant du niveau politique national, il serait justifié qu'un ministre unique et de plein exercice, le cas échéant directement rattaché au Premier ministre, soit explicitement chargé de ces sujets.

Ce ministre pourrait présenter et défendre dès le début de la prochaine législature – au moins partiellement sur le modèle du Plan de cohésion sociale – un projet de loi d'orientation et de programmation pluriannuelle tendant non seulement à accélérer et amplifier la mise en œuvre de la refondation dans l'optique du « logement d'abord », mais aussi mettre en place une série de dispositions et d'engagements traduisant concrètement une priorité collective nouvelle accordée au sort des personnes sans domicile et les plus précarisées.

Notre approche ne doit pas faire l'impasse sur de multiples évolutions sociales et sociétales qui conduisent aujourd'hui à poser de façon aussi aiguë la question du logement non seulement des sans-abri, mais aussi des plus démunis et des mal logés.

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Les rapporteurs, conformément aux conclusions de leur évaluation, approuvent l'ensemble des recommandations proposées par la Cour des comptes dans son rapport. Ils souhaitent y ajouter les propositions ci-après, afin de contribuer à la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logés, qui leur garantisse l'égalité de traitement, l'inconditionnalité de l'accueil et l'absence de rupture de la prise en charge.

1° Envisager la pérennisation de tout ou partie des places supplémentaires ouvertes chaque hiver, afin de contribuer à l'ouverture de places nouvelles d'hébergement dans les zones les plus tendues.

2° Prévoir la modification des obligations qui s'imposent aux communes par la loi SRU, en augmentant le taux de logements sociaux à atteindre dans les zones les plus tendues ; sous réserve que soient bonifiées dans le calcul de ce taux les constructions en PLAI, ainsi que les places de maisons relais et en pensions de famille.

3° Mobiliser l'expertise, le savoir-faire et les moyens des bailleurs sociaux pour la construction de places nouvelles en hébergement d'urgence et d'insertion.

4° Orienter résolument – le cas échéant en leur attribuant une feuille de route définie par la loi – l'activité des Ccapex vers l'étude des dossiers individuels d'impayés de loyer, notamment les plus complexes et les plus susceptibles de conduire à la mise à la rue des ménages concernés.

5° Lancer une étude sur l'effectivité du bénéfice par les personnes hébergées de certains dispositifs spécifiques d'aide sociale ou de prise en charge médicale auxquels elles ont droit ; et sur les raisons pour lesquelles le bénéfice de ces dispositifs n'empêche pas, dans certains cas, le recours à un hébergement d'urgence.

6° Faire en sorte qu'à court terme une seule direction d'administration centrale soit chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

7° Faciliter et organiser l'échange d'informations utiles – entre les départements et les opérateurs associatifs chargés de l'hébergement d'urgence, *via* notamment les SIAO et pour autant que les jeunes concernés y consentent – concernant les jeunes majeurs pris en charge par ces opérateurs et relevant antérieurement, durant leur minorité, de l'aide sociale à l'enfance (Ase).

PROJET de RAPPORT – DOCUMENT PROVISOIRE
EMBARGO JUSQU'À L'ISSUE DE LA RÉUNION
DU CEC JEUDI 26 JANVIER 2012 à 12 h 30

8° Inciter à la constitution dans des délais rapides, dans chaque département, d'un SIAO unique (urgence et insertion) par coopération des opérateurs départementaux et non pas seulement par délégation à l'un d'entre eux de la gestion de la veille sociale.

9° Mettre en place des lieux de dialogue et d'échange rassemblant, aux niveaux national et déconcentré, les opérateurs associatifs et l'État, afin d'envisager les meilleures modalités d'organisation et de mise en œuvre du service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées.

10° Procéder à la création de « plateaux techniques » constitués notamment de travailleurs sociaux des actuels centres d'hébergement afin de mettre en œuvre l'accompagnement social dans le logement des personnes bénéficiaires de la stratégie du « logement d'abord ».

11° Relancer la mise en place – prévue par la refondation – des « référents personnels », en prévoyant que ceux-ci puissent être des volontaires au titre du service civique.

12° Envisager la création d'un produit d'épargne réglementé – ou aménager à cet effet un produit d'épargne réglementé existant – dont les dépôts seraient consacrés au moins partiellement aux investissements, portant notamment sur des expérimentations, des associations et bailleurs sociaux œuvrant dans le secteur de la prise en charge des personnes les plus démunies.

13° Soumettre au Parlement dès le début de la prochaine législature un projet de loi d'orientation et de programmation pluriannuelle tendant **a)** à accélérer et amplifier la mise en œuvre de la refondation dans l'optique du « logement d'abord » – notamment en programmant la construction de places nouvelles en pensions de famille et en centre d'accueil des demandeurs d'asile – et **b)** à adopter une série de dispositions et d'engagements traduisant une priorité collective accordée au sort des personnes sans domicile et les plus précarisées ; ce texte serait défendu par un ministre de plein exercice, le cas échéant directement rattaché au Premier ministre. Vu la complexité du sujet de l'hébergement, on pourrait aussi imaginer un nouveau mode de management gouvernemental par projet. C'est-à-dire qu'un ministre pourrait recevoir des compétences transversales au titre d'un projet.

14° Organiser des états généraux – suite à une évaluation parlementaire transpartisane – sur la réalité des conditions d'accueil et de vie sur notre territoire des personnes étrangères en demande d'asile ou en situation irrégulière, et sur les coûts publics associés notamment pour l'État et les collectivités territoriales.