



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**« Pour un service public efficace de l'hébergement
et de l'accès au logement des plus démunis »**

Synthèse du rapport d'information n° 4221
présenté le 26 janvier 2012

Rapporteurs : Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard

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).

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