



**COMMUNICATION AU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR
LE COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES
PUBLIQUES**

(ARTICLE L132-5 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES)

RAPPORT D'EVALUATION

LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE

Novembre 2011

SOMMAIRE

Avertissement	9
Résumé	13
Recommandations	15
Introduction	19

Chapitre I La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile : enjeux, objectifs, moyens23

I - L'élaboration d'une nouvelle politique de l'hébergement : du PARSA au Chantier national prioritaire	23
A - La naissance du principe de continuité de l'hébergement	24
B - Le chantier national prioritaire	29
II - Cette nouvelle politique s'inscrit dans une tendance de fond en Europe.....	31
A - Les modèles qui ont inspiré la stratégie nationale de refondation	31
B - Le développement d'une réflexion européenne sur le sans-abrisme	35
III - La stratégie nationale de refondation (2009-2012) et ses objectifs.....	37
A - Une stratégie élaborée en concertation étroite avec les associations.....	38
B - Deux principes directeurs, quatre objectifs	39
C - Sept groupes d'action, vingt propositions et un calendrier ambitieux	40
IV - Les moyens budgétaires de la stratégie de refondation.....	45
A - Des moyens budgétaires relevant de plusieurs programmes	45
B - Des abondements répétés en gestion	48

Chapitre II Un préalable clé : la connaissance des populations concernées.....53

I - Croissance et transformation des populations concernées.....	53
A - Une population difficile à recenser.....	53
B - Une forte augmentation estimée des populations concernées.....	55
C - Une population affectée par de profonds changements.....	57
II - Des données statistiques obsolètes et des études fragmentaires sur la population des sans abris	63
A - Les grandes enquêtes nationales.....	63
B - L'observation à travers l'activité des 115.....	66
C - Les initiatives locales.....	67
D - Une amélioration de la connaissance de la population sans domicile reste possible.....	68

Chapitre III La prise en compte des besoins des personnes sans domicile 71

I - L'organisation encore très imparfaite de l'accueil et de l'orientation des personnes sans abri	71
A - Une mise en place mal conduite des SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation)	71
B - Le problème de la saturation du 115 reste entier	82
II - Des capacités globales d'hébergement en forte augmentation mais qui demeurent insuffisantes.....	84
A - Une augmentation importante du nombre de places depuis 2007.....	84
B - Un recours croissant aux nuitées d'hôtel.....	90
C - La persistance des campagnes hivernales.....	90
D - Des capacités d'hébergement qui demeurent insuffisantes	92

III - Un dispositif d'hébergement qui prend mieux en compte les besoins des personnes.....	94
A - Une perception positive des personnes hébergées et des travailleurs sociaux	94
B - L'humanisation des centres a amélioré les conditions d'hébergement	97
C - Une participation des usagers à la définition des mesures les concernant encore trop limitée sur le terrain.....	102
D - Des interrogations demeurent sur l'économie générale du dispositif d'hébergement	107
IV - L'amélioration de l'accompagnement social	112
A - Des interrogations sur la place des référents	113
B - Le référentiel national de l'accompagnement social vers et dans le logement (AVDL)	117

Chapitre IV Les sorties vers le logement.....123

I - L'offre de logement adapté reste inférieure tant aux prévisions qu'aux besoins.....	126
II - L'offre de logement accessible aux ménages les plus défavorisés progresse insuffisamment.....	131
A - Un accès au logement de plus en plus difficile pour les plus pauvres	132
B - Les limites des dispositifs permettant aux ménages modestes de se loger dans le parc locatif privé.....	136
C - Logement d'abord et mise en œuvre du DALO	143
III - La reconquête des contingents doit s'accélérer.....	144

Chapitre V La prévention de la mise à la rue149

I - Un dispositif de prévention des expulsions locatives confronté à une forte augmentation des impayés de loyers.....	150
A - Un nombre croissant d'impayés de loyers.....	150
B - Un risque certain de mise à la rue.....	151
C - De nombreuses mesures d'alerte prévues en amont de la procédure d'expulsion.....	152
D - Des pouvoirs étendus accordés au juge	155

E - Le refus de concours de la force publique en extrême aval de la procédure.....	156
F - Des résultats qui restent à vérifier dans un contexte d'augmentation des risques d'expulsion.....	157
II - La coordination entre les dispositifs d'hébergement de droit commun et les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA).....	161
A - L'augmentation de la demande d'asile et l'allongement des délais de traitement.....	161
B - Une augmentation des capacités d'accueil des demandeurs d'asile qui ne permet toutefois pas de répondre à la demande.....	162
III - La prise en charge de publics spécifiques.....	164
A - Les sortants de prison.....	164
B - Les personnes souffrant de troubles psychiatriques.....	168
C - Les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance.....	170
Chapitre VI La conduite de la politique de refondation.....	173
I - Le pilotage.....	173
A - Une organisation à renforcer face aux enjeux de la refondation.....	174
B - Des outils de pilotage perfectibles.....	189
C - La gestion 2011 : une transition difficile vers les principes de la refondation.....	203
II - Les relations avec les partenaires.....	215
A - Les relations avec les associations : du consensus à la contestation.....	215
B - Les relations avec les collectivités territoriales : une articulation entre les services de l'État et du département imprécise.....	225
Conclusion générale.....	231
Annexes.....	2313
Répertoire des sigles.....	503

Liste des annexes

Annexe 1 : Echange de lettres entre le président de l'Assemblée Nationale et le premier président de la Cour des comptes

Annexe 2 : Protocole formalisé d'évaluation

Annexe 3 : Résultats de la consultation conduite par l'EFOP à la demande de la Cour des comptes

Annexe 4 : Synthèse des réponses des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Annexe 5 : Synthèse des réponses des directions départementales de la cohésion sociale

Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 7 : Comparaisons internationales

Avertissement

En application des dispositions de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières et sur proposition du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CEC), le président de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de contribuer, sous la forme d'un rapport, à l'évaluation de la politique publique de l'hébergement d'urgence.

L'enquête a été conduite selon les procédures de la Cour, avec le souci de satisfaire aux meilleures pratiques d'évaluation des politiques publiques.

Un protocole formalisé d'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence, approuvé par les députés rapporteurs du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques le 31 mars 2011, et présenté au comité de pilotage de l'évaluation le 13 avril 2011, précise le périmètre et la méthode de l'évaluation. En raison de la priorité forte donnée à l'accès au logement à partir de 2008, et plus encore à partir de 2009, il a été convenu avec le comité que les travaux de la Cour ne se limiteraient pas au seul hébergement d'urgence s'étendraient aux diverses formes d'hébergement et aux modalités d'accès à un logement.

Le protocole organise également la coordination des travaux entre les équipes de rapporteurs de la Cour et du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Pour fixer le partage des travaux et éviter les redondances, il a été convenu que la Cour se concentrerait sur l'action des services de l'Etat, l'action des collectivités territoriales étant plus directement analysée par le comité. Les collectivités territoriales, à travers l'aide sociale, les aides aux associations, l'aide sociale à l'enfance (ASE), les fonds de solidarité pour le logement, jouent un rôle important dans le dispositif d'hébergement.

Un comité de pilotage a été mis en place en avril 2011. Composé des deux députés rapporteurs (Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard) et des membres du secrétariat du comité (MM. Dautry et Sautier), des rapporteurs et contre-rapporteur de la Cour et de quatre personnalités qualifiées (Mme Annaïg Abjean, puis David Grand - Mission régionale d'information sur l'exclusion à Lyon -, Mme Maryse Marpsat - INSEE -, M. Julien Damon - Institut d'Etudes Politiques de Paris -, M. Bernard Lacharme - Secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées), sa présidence a été assurée conjointement par un rapporteur du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et un rapporteur de la Cour, désignés à

cet effet. Il s'est réuni à trois reprises les 13 avril, 23 juin et 22 septembre 2011. Il a notamment été consulté sur la définition du périmètre de l'évaluation, sur les questionnaires des enquêtes de l'IFOP auprès des personnes hébergées. Il a également apporté un éclairage sur la connaissance statistique des populations sans domicile et sur le concept du « logement d'abord ».

Les rapporteurs de la Cour ont participé aux **auditions organisées à l'Assemblée nationale par le CEC et conduit de leur côté des entretiens** tant avec les services de l'Etat qu'avec les principales associations gestionnaires des dispositifs d'accueil et d'hébergement, notamment avec la FNARS qui fédère 80 % des organismes du secteur. Les rapporteurs **ont visité des centres d'accueil et d'hébergement, rencontré leurs responsables ainsi que des personnes sans domicile** à Lyon (13 et 14 avril 2011), Paris (30 mai 2011) et Nantes (29 et 30 juin 2011).

Les rapporteurs ont adressé, le 24 mai 2011, **deux questionnaires**, respectivement aux 22 directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et à un échantillon élargi de 39 directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). La totalité des DRJSCS et 37 DDCS ont communiqué par voie électronique leurs réponses qui ont ensuite fait l'objet d'un dépouillement et d'une analyse. Les questionnaires et les synthèses des réponses sont annexés au présent rapport.

A l'issue d'une procédure de mise en concurrence de trois instituts de sondage, un marché a été passé avec l'IFOP le 9 juin 2011 pour la réalisation **d'une enquête auprès de 300 personnes hébergées dans 30 structures d'accueil et d'hébergement et auprès de 150 travailleurs sociaux exerçant dans ces mêmes structures**. L'enquête auprès des personnes hébergées a été administrée en face à face par des enquêteurs de l'IFOP et celle auprès des travailleurs sociaux par questionnaire en ligne. Les enquêtes ont été effectuées en juillet et août et l'ensemble des résultats remis à la Cour par l'IFOP avant la fin du mois d'août. Leur synthèse et analyse figurent en annexe du rapport. Dans la mesure où, pour des questions de délai, ces enquêtes n'ont pas été conduites selon les techniques d'un sondage, les résultats sont présentés avec prudence et selon les précautions d'usage quant à l'interprétation à leur donner. Elles fournissent néanmoins un éclairage intéressant sur la perception par les intéressés de l'action publique qui les concerne.

Le présent rapport tient compte de la contradiction conduite auprès des administrations centrales concernées - le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage (DHUP, au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), la direction du budget, le secrétariat général à l'immigration, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction de l'administration pénitentiaire - ainsi qu'auprès de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). Le délégué interministériel (DIHAL), la directrice générale de la cohésion sociale, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la présidente de la FNARS, le président et la directrice générale du SAMU social de Paris et les quatre experts, Mme Marpsat et MM. Damon, Lacharme et Grand ont été auditionnés les 21, 26 et 27 octobre 2011.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 14 novembre, par la cinquième chambre, présidée par Mme Anne Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de M. Ténier, Mme Froment-Védrine, MM. Sépulchre, Antoine, Mmes Bouygard, Esparre, M. Duwoye, conseillers maîtres, M. Cazenave, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant Mmes Ratte, Pittet, conseillères maîtres, Mme Butel, rapporteure, et le contre-rapporteur, M. Davy de Virville, conseiller maître.

Il a été ensuite examiné et approuvé le 22 novembre 2011 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre, M. Tournier, conseiller maître.

Résumé

Le présent rapport examine les premiers résultats de « la stratégie de refondation » mise en place à partir de 2009 pour l'hébergement des personnes sans domicile. Il constate les difficultés rencontrées qui rendent compte de l'insuffisance des résultats obtenus à ce jour. Il s'efforce de proposer des recommandations de nature à améliorer l'efficacité de cette politique dont l'objectif premier est le « logement d'abord ».

Quatre sujets retiennent plus particulièrement l'attention de la Cour :

La connaissance précise et actualisée de la population des sans domicile est indispensable pour ajuster les pratiques et dispositifs d'accueil. La situation actuelle est très insatisfaisante, alors même que quelques initiatives pourraient l'améliorer sensiblement. Le délai de 10 ans qui sépare les grandes enquêtes de l'INSEE pourrait être réduit par un renouvellement simple et régulier des données, centré sur une analyse des flux qui traversent le dispositif de l'hébergement. La concentration des personnes sans domicile dans quelques régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, PACA) justifierait un effort particulier d'amélioration de la connaissance locale, par exemple en mettant en place des lieux d'observation identifiés pour regrouper et traiter les informations issues des acteurs ou des services déconcentrés.

L'objectif du « logement d'abord » requiert une capacité à détecter et orienter toutes les personnes susceptibles d'accéder à un logement, d'une part, et un parc de logements disponibles à des prix abordables, d'autre part. Les dispositifs de la refondation doivent être renforcés. Les SIAO sont l'outil décisif de gestion de l'offre et de la demande sur un territoire : leurs systèmes d'information doivent être très rapidement consolidés et leur fonction clairement établie par rapport aux dispositifs pré-existants, dont le maintien ne se justifie plus. La reconquête des contingents de logements par les préfets, largement engagée dans beaucoup de régions, reste à accélérer dans les zones tendues où se concentrent précisément les personnes sans domicile. Enfin, le recours à l'intermédiation locative est à poursuivre, malgré les difficultés, à un rythme qui conditionne la réduction des moyens consacrés à l'hébergement d'urgence.

Agir pour diminuer la demande d'hébergement et réduire le nombre des personnes sans domicile est une orientation de la stratégie de

refondation qui repose sur le bon fonctionnement des CCAPEX¹. Si celles-ci sont désormais créées et obtiennent des résultats pour prévenir les expulsions des locataires du parc social public, leur efficacité est encore très faible pour les expulsions des locataires du parc privé. La coordination entre les services de l'Etat et les greffes des tribunaux est à mettre en place.

La mise en œuvre de la stratégie de la refondation laisse apparaître des faiblesses en termes d'organisation et de pilotage. Le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), en charge du pilotage administratif central, ne dispose pas des moyens de sa mission qui, de fait, est une mission d'animation et de coordination interministérielle, indispensable au demeurant. Le pilotage est exercé par les deux directions centrales en charge de la politique d'hébergement, d'une part (DGCS), du logement, d'autre part (DHUP), lesquelles, pour cette politique, sont actuellement placées sous l'autorité du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Au niveau local, la mise en place des procédures de la stratégie de refondation a pâti de la réforme concomitante de l'administration territoriale. La démarche stratégique de contractualisation avec les associations a pris du retard : la priorité doit être donnée à l'élaboration rapide des outils nécessaires à celle-ci, notamment les plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion (PDAHI) et le référentiel des coûts des prestations. Le partenariat avec les collectivités territoriales apparaît peu organisé et variable selon les départements. La Cour déplore que les engagements financiers des collectivités territoriales ne soient pas connus de manière satisfaisante, ce qui ne permet pas d'avoir une présentation de l'ensemble des moyens financiers consacrés à la stratégie de refondation.

¹ CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

Recommandations

Sur la connaissance des populations concernées

Améliorer la connaissance de la population des personnes sans domicile, en actualisant, de façon régulière et suffisamment fréquente, les résultats des grandes enquêtes nationales conduites par l'INSEE :

- 1- en réalisant des enquêtes annuelles dans les principales villes concernées par les phénomènes de sans abris ;*
- 2- en mutualisant les différents travaux menés sur la population sans domicile et en améliorant l'exploitation des données existantes ;*
- 3- en utilisant, dans le strict respect de la confidentialité, les données de gestion des différents services d'aide (en priorité, les SIAO, éventuellement également les services de domiciliation) en veillant à la harmonisation des différentes nomenclatures de façon à faciliter la consolidation des informations ;*
- 4- en mettant effectivement en place, comme le prévoit la circulaire relative aux SIAO, au moins dans les quatre premières régions concernées (Ile de France, PACA, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes) des observatoires régionaux pour avoir une meilleure connaissance des spécificités de chaque territoire.*

Sur la prise en compte des besoins des personnes hébergées

- 5- atteindre rapidement l'objectif de n'avoir qu'un SIAO par département et instaurer une forte coordination interdépartementale dans les régions à urbanisation pluri-départementale (Ile de France et Nord-Pas de Calais) ;*
- 6- 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 ;*
- 7- accélérer la mise en place des Comités consultatifs des personnes accueillies (CCPA) dans chaque région ;*
- 8- faire réaliser une étude juridique et financière sur l'évolution possible des statuts et modes de financement des différents types de centres d'accueil et d'hébergement ; étudier de quelle manière le « logement d'abord » remet progressivement en question la diversité des structures d'hébergement ;*

Sur les sorties vers le logement

9- 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 ;

10- accroître le nombre de logements disponibles pour l'intermédiation locative ;

11- poursuivre la création de places en pensions de famille – maisons relais ;

12- 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.

Sur la prévention de la mise à la rue

13- 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 ;

14- procéder rapidement à un premier bilan du travail des CCAPEX ; utiliser les résultats des études qui viennent d'être engagées par l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour clarifier le rôle des CCAPEX et dégager des pistes d'amélioration ;

15- ramener rapidement les délais de traitement des demandes d'asile à neuf mois, conformément à l'objectif indiqué par le ministère de l'intérieur ;

16- améliorer les statistiques sur les impayés de loyers, en rendant effective dès 2012 la mise en place d'un système d'information ad hoc auprès de la CNAF ;

17- améliorer la connaissance des parcours de certains publics fragiles : personnes en situation d'impayés de loyers, ménages expulsés de leur logement, déboutés du droit d'asile, sortants de prison, jeunes issus de l'ASE.

Sur le pilotage de la politique de refondation

18- améliorer la connaissance du coût total de la politique publique de l'hébergement, en distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat, et les autres cofinancements (collectivités territoriales, usagers, associations) ;

19- renforcer les pouvoirs du DIHAL ;

20- procéder à un bilan du fonctionnement de la DRIHL et développer des pratiques interdépartementales comparables dans les trois autres régions à fort enjeu (Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, PACA) sous l'autorité des préfets de région ;

21- plus largement stabiliser et consolider l'organisation et le fonctionnement de l'administration déconcentrée sur le champ de l'hébergement et du logement ;

22- accélérer la mise en place des PDAHI comme cadre de la contractualisation dès l'achèvement du référentiel des coûts. Assurer leur coordination avec les documents de programmation du développement des territoires, notamment les programmes locaux de l'habitat (PLH) ;

23- mettre au point dans les directions centrales concernées un système de recueil de données stable et centralisé, avec des contrôles qualité au niveau régional ;

24- stabiliser et consolider le 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 ;

25- développer des outils communs entre les services : par exemple pour les résidences sociales dont le suivi est piloté par la DHUP et les pensions de famille dont le suivi est piloté par la DGCS alors que les pensions de famille sont une catégorie de résidences sociales.

INTRODUCTION

Dans son rapport public thématique de mars 2007 sur "les personnes sans domicile", la Cour concluait sur des constats et des recommandations qui, soit ont été au cœur des évolutions récentes, soit restent pleinement d'actualité : nécessité d'organiser l'accès aux droits, d'offrir une solution rapide à ceux qui n'ont pas leur place en hébergement, diversité mal connue de la population concernée et de son évolution, relations complexes entre l'Etat et les collectivités territoriales, faiblesse de l'accès au logement. Ce document constitue ainsi une référence sur les politiques menées pour mettre à l'abri et accueillir les populations en grande précarité.

Cependant, comme dans d'autres pays européens, la situation des sans domicile a changé et les pouvoirs publics ont construit une approche nouvelle de cette politique.

En dix ans la population sans abri ou en hébergement provisoire a fortement augmenté et avoisine aujourd'hui les 150 000 personnes. L'évolution en cours résulte notamment des effets de la crise économique. La population sans domicile s'est profondément transformée, les familles, notamment monoparentales, constituant désormais la moitié de la population. On observe aussi parmi les sans domicile davantage de jeunes et de personnes qui travaillent. Enfin, les personnes migrantes sont plus nombreuses, notamment du fait de l'allongement de la procédure du droit d'asile.

L'Etat qui reste chargé directement de cette politique y a apporté des modifications importantes :

- l'hébergement est devenu un droit inconditionnel, c'est à dire ouvert à tous y compris aux personnes en situation irrégulière. Dans le cadre de ce droit, les structures d'hébergement ne devraient plus accueillir des personnes sans orienter vers une solution pérenne ;

- l'ambition a été affichée de créer un véritable service public de l'hébergement. Or, ce secteur repose sur un tissu associatif diversifié et dense, véritable héritage de la générosité des acteurs sociaux, qui a apporté une réponse tant à l'urgence qu'appellent les situations de grande détresse, qu'à la nécessité d'offrir des places d'hébergement et d'accompagner les intéressés vers le logement. Dans ce contexte, construire un service public, c'est permettre aux associations de donner leur pleine efficacité, veiller à ce que leur offre de service soit ajustée à la demande et à son évolution, dans le respect de leur diversité et de leur savoir faire, tout en ayant le souci de la rigueur pour gérer des crédits publics d'une valeur d'environ 1,5 Md€.

A ces deux novations est venue s'en ajouter une troisième inspirée par des politiques menées dans d'autres pays européens. De cette comparaison est née une orientation politique : le "logement d'abord" qui, à travers des variantes différentes selon les lieux, vise, chaque fois que cela est possible, à orienter les intéressés vers un logement pérenne avec un suivi social adapté.

Si ces importantes évolutions de la politique publique d'hébergement justifient une évaluation, deux difficultés l'ont rendue difficile :

- elle se déroule moins de trois ans après le lancement de la stratégie nationale de refondation actuellement conduite par les pouvoirs publics : c'est dire que pour une partie des mesures (environ un tiers d'entre elles), la mise en œuvre vient seulement d'être acquise et que même pour celles qui ont été mises en place le plus rapidement, leur "ancienneté" effective ne dépasse pas un an ;
- on ne dispose pratiquement pas d'informations quantitatives fiables et récentes permettant de décrire les populations visées et en particulier de chiffrer et d'analyser fût - ce de façon grossière les flux, au point que le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement indique avancer « à l'aveugle ».

Pour autant cette enquête s'est fixé trois objectifs : faire un relevé précis de sa mise en œuvre (ce qui est en place, ce qui se met en place, ce qui reste à faire) ; apprécier les outils de pilotage mis en place dans le cadre de la réforme ; identifier les obstacles rencontrés et les lacunes présentées par les mesures mises en œuvre.

L'évaluation conduite par la Cour porte ainsi sur la mise en œuvre à mi-parcours d'une politique nouvelle et quand ils sont identifiables, sur de premiers résultats ou blocages.

Après avoir présenté le cadre de la nouvelle politique, il est apparu nécessaire d'explorer les démarches qui permettraient de mieux identifier les populations concernées et leurs flux : qui sont-ils et comment leur situation évolue-t-elle ?

Quatre questions structurent ensuite le rapport, qui correspondent aux orientations fixées par la stratégie de refondation :

- les besoins des personnes concernées sont-ils mieux pris en compte ?
- les sorties vers le logement sont-elles plus nombreuses ?
- la prévention de la mise à la rue a-t-elle été renforcée ?
- la conduite de la politique et les outils qui l'accompagnent permettent-ils la mise en place d'un service public de l'hébergement ?

Chapitre I

La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile : enjeux, objectifs, moyens

L'année 2007 marque un tournant pour l'hébergement des personnes sans domicile. Les évolutions qui suivent s'inscrivent dans un mouvement d'ensemble, commun à beaucoup de pays européens et trouvent un prolongement avec la mise en œuvre, à partir de la fin de l'année 2009, de la stratégie de refondation. Cette période est également marquée par une évolution significative des capacités d'hébergement et des crédits budgétaires consacrés à cette politique.

I - L'élaboration d'une nouvelle politique de l'hébergement : du PARSA au Chantier national prioritaire

Jusqu'en 2006, les centres d'hébergement d'urgence (CHU) étaient chargés d'offrir un accueil ponctuel et de courte durée aux personnes à la rue avec un principe de reconduction journalière de la prise en charge. Une telle organisation était caractérisée par un accompagnement social

insuffisant, les personnes étant quotidiennement remises à la rue sans perspectives d'insertion.

A - La naissance du principe de continuité de l'hébergement

Dès 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale² s'est attachée à l'augmentation du nombre de places d'hébergement (cf. chapitre III-II). Au-delà des objectifs quantitatifs, la PARSA pose à partir de 2007 les principes nouveaux qui fondent aujourd'hui la politique de l'hébergement.

1 - L'hiver 2006-2007 : les « Enfants de Don Quichotte » et la mise en place du Plan d'action renforcé en direction des sans abri (PARSA)

L'apparition du mouvement des « Enfants de Don Quichotte », à la fin de l'année 2006 et la pression médiatique autour de la situation des sans abri ont abouti à la mise en place d'un dispositif spécifique, le Plan d'action renforcé en direction des sans abri (PARSA), par la voie de la signature en janvier 2007 d'un protocole d'accord entre cette association et le ministre de la cohésion sociale.

Le PARSA est l'élément fondateur de la nouvelle politique d'hébergement, dans la continuité duquel se situeront les politiques définies par la suite. Il pose les bases d'un dispositif composé à la fois de places d'hébergement restructurées et de solutions nouvelles d'hébergement et de logement :

- transformation de places d'hébergement d'urgence en places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et en places d'hébergement dit de stabilisation ;
- création de places en maisons-relais ;
- proposition de logements du parc social public et du parc privé conventionné prioritairement aux publics sortant de CHRS.

² loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Les dispositifs d'accueil, d'hébergement et de logement adapté

1 130 M€ consommés en 2010

82 890 places au 31 décembre 2010

La mise en œuvre des dispositifs de premier accueil et d'hébergement d'urgence, d'hébergement de stabilisation d'insertion et de logement adapté est majoritairement confiée à des opérateurs associatifs.

▪ **La veille sociale (83,59 M€ consommés en 2010)** permet de réaliser le premier contact et le premier accueil des personnes sans abri, de leur procurer des aides matérielles (douche, vestiaire, restauration) et une orientation vers un hébergement. Sont regroupés sous cet intitulé :

- les équipes mobiles et SAMU sociaux³ qui se rendent auprès des personnes sans abri ;
- les accueils de jour (environ 350 centres d'accueil financés) ;
- les services d'accueil et d'orientation (environ 110 SAO) ;
- les équipes d'écoutes « 115 » qui assurent un service 24h/24h dans l'ensemble des départements ;
- les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui sont de nouvelles plateformes uniques ayant pour objectif de mettre en réseau le dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement.

Selon le RAP⁴ 2010, à l'exception des centres d'accueil de jours financés à 50 % par les collectivités territoriales, les autres dispositifs de veille sociale sont très majoritairement financés par l'Etat.

▪ **L'hébergement d'urgence hors CHRS (289,74 M€ consommés en 2010 pour 33 935 places)** regroupe :

- les places d'hébergement d'urgence (14 522 au 31/12/2010)
- les places de stabilisation hors CHRS (4 397 au 31/12/2010)
- les places hivernales et les nuits d'hôtel (15 016 au 31/12/2010)

▪ **Les CHRS (629,55 M€ consommés en 2010, pour 39 540 places)** sont des établissements sociaux au sens du code de l'action sociale et des familles. Ils permettent l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes en très grande difficulté. Ils sont financés par l'Etat par dotation globale. La part des cofinancements des collectivités territoriales et la participation des usagers ne sont pas renseignées dans les documents budgétaires.

³ SAMU social : Service d'aide mobile d'urgence social.

⁴ RAP : Rapport annuel de performances.

▪ **L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT1) et l'aide aux collectivités et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage (ALT2) (54,117 M€).** L'ALT 1 est financée à parité par l'Etat et la CNAF⁵ et liquidée par les caisses d'allocations familiales (38,35M€ versés en 2010 par les CAF, ayant permis de mobiliser environ 24 000 logements). La dépense par logement est déterminée par un barème forfaitaire fixé chaque année par arrêté interministériel et varie selon les catégories de logement et les zones géographiques.

▪ **L'intermédiation locative (14,54 M€ consommés en 2010)** permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés, notamment des ménages hébergés qui sont en capacité d'occuper un logement. En 2011, les crédits permettront un engagement à hauteur de 5 300 logements.

▪ **Les dispositifs développant des modes de logement adapté (58,63 M€ consommés en 2010)** regroupent les maisons-relais/pensions de famille et l'aide à la gestion locative sociale⁶ :

- les maisons-relais/pensions de famille (47,71M€ consommés en 2010 pour 9 212 places) associent des logements privatifs et des locaux collectifs avec la présence quotidienne d'un hôte. Elles permettent une réadaptation à la vie sociale et visent à faire retrouver à des personnes, jusque là en situation de grande exclusion, tous les aspects de la citoyenneté.

- l'aide à la gestion locative sociale (10,91M€) est une aide mise en œuvre par l'Etat pour aider les gestionnaires de résidences sociales, nouvelles ou issues de la transformation d'un foyer de jeunes travailleurs ou d'un foyer de travailleurs migrants, à mettre en place des réponses adaptées aux besoins des populations accueillies (personnes en difficulté d'insertion).

▪ **L'accompagnement vers et dans le logement (4,4 M€ en exécution 2010)** vise à assurer une meilleure prise en charge des personnes pour accéder directement au logement et éviter des passages en hébergement (favoriser les sorties réussies d'hébergement, accompagner les ménages, prévenir les expulsions)⁷.

Source : RAP 2010 de la mission Ville et logement

⁵ CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.

⁶ Ainsi que 203 places en résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS).

⁷ Le financement de l'AVDL n'est pas compris dans le total de 1 130 M€ indiqué en tête du tableau.

Le PARSA a visé un changement radical du fonctionnement du dispositif d'urgence. Il a posé un nouveau principe dans l'accueil des sans-abri : "Toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence doit se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS, un CADA⁸, une résidence hôtelière à vocation sociale, une maison relais ou un hébergement de stabilisation".

Les objectifs chiffrés du PARSA

- transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation ;
- passage de 4 000 places d'hébergement d'urgence sous statut de CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale) ;
- création de 9 000 places en maisons relais (objectif porté ensuite à 15 000)
- réservation de 3 000 logements sociaux ;
- mobilisation de 4 000 logements du secteur privé conventionnel pour les bénéficiaires de la garantie du risque locatif (GRL) ;
- création de 1 600 places dans le programme de résidences hôtelière à vocation sociale.

Le PARSA a ainsi été à l'origine de la transformation de 7 950 places d'urgence en places de stabilisation (nombre de places recensées au 31 décembre 2009 à rapprocher de l'objectif de 6 000 places), qui offrent la possibilité d'un hébergement et d'un accompagnement social d'une durée suffisante pour assurer la recherche de solutions pérennes.

Le PARSA s'est également traduit pour de nombreuses structures d'hébergement d'urgence par un passage sous statut de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), catégorie d'établissement social et médico-social prévue par l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles, qui garantit la pérennité du financement par l'Etat. L'objectif de 4 000 places a lui aussi été dépassé : au 31 décembre 2009, le parc des places de CHRS était de 39 442 places, soit 8 257 places supplémentaires par rapport au parc fin 2006.

La réussite du plan reposait sur l'amélioration de la fluidité du dispositif vers le logement. La réalisation des objectifs d'accès au logement a été partielle. Un accord a bien été signé le 4 juillet 2007 entre le ministère du logement et de la ville et l'union d'économie sociale pour

⁸ CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile.

le logement en vue de reloger par an, pendant trois ans, 1 000 personnes hébergées disposant de revenus du travail. Mais le nouveau programme de résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) n'a débuté qu'en 2008 et seulement quatre RHVS ont ouvert leurs portes à ce jour.

L'objectif de création de places en maisons-relais du PARSA a été atteint avec 9 689 places ouvertes au 30 juin 2011. Ce résultat porte le parc à 12 000 places. L'objectif redéfini par la stratégie de refondation est de disposer d'un parc de 15 000 places à fin 2011.

Formellement le PARSA s'est achevé à la fin de l'année 2007 puisque ce plan n'avait fixé d'objectifs qu'à l'horizon de l'année 2007. Mais ses objectifs ont été relayés par d'autres dispositions ultérieures.

2 - L'apport de la loi DALO⁹

Le principe de continuité de la prise en charge et le droit à l'accompagnement posés par le PARSA ont été inscrits dans la loi DALO du 5 mars 2007¹⁰ qui pose ainsi les nouveaux fondements de la politique d'hébergement. L'article 4 de la loi est ainsi rédigé :

« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou vers un logement, adaptés à sa situation. »

Est ainsi institué à côté du droit au logement opposable, un droit à l'hébergement.

Comme le rappelle une circulaire de la DGAS du 19 mars 2007¹¹, ce nouveau droit implique que cesse toute notion de durée maximale de séjour dans les structures d'urgence. Seule la proposition d'orienter vers une structure pérenne devrait désormais commander la durée du séjour en hébergement d'urgence. Tant que cette orientation n'a pas eu lieu, la personne concernée doit pouvoir rester hébergée dans le même centre d'accueil.

Cela suppose non seulement d'augmenter les capacités d'accueil dans des structures stables de stabilisation et d'insertion mais également de doter les centres d'hébergement d'urgence de la capacité d'effectuer rapidement un diagnostic social et d'orienter les personnes sans domicile.

⁹ DALO : Droit au logement opposable.

¹⁰ Loi 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

¹¹ Circulaire n°DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007

B - Le chantier national prioritaire

1 - L'apport des associations : la conférence de consensus de décembre 2007

Sur proposition de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), le gouvernement a décidé de réunir une conférence de consensus « Sortir de la rue » dont l'organisation a été confiée à la FNARS. Elle a réuni les 29 et 30 novembre 2007 quatre cent cinquante personnes concernées par la politique à l'égard des personnes sans-abri. Il s'agissait, en suivant une méthodologie utilisée principalement dans le domaine de la santé, de demander à un « jury d'audition » d'identifier, à partir des témoignages ainsi recueillis, les lignes de force de ce que devrait être une politique publique en faveur des personnes sans domicile.

En présentant les conclusions du jury d'audition, la présidente de la FNARS, a souligné que cette conférence de consensus avait « *construit une culture commune sur cette question complexe en associant des acteurs associatifs, administratifs ou politiques, des chercheurs et aussi des personnes vivant dans la rue* » ; qu'elle avait « *permis de dresser un état des lieux et de rassembler les connaissances disponibles sur les personnes sans abri* » ; qu'elle « *avait montré, à travers les expériences différentes d'autres pays européens, que [la France] n'était pas condamnée à l'échec* ».

Le rapport de ce jury qui, partant du constat d'échec des politiques mises en œuvre, fait une série de recommandations, a été remis au Président de la République et au gouvernement en décembre 2007. Il est à l'origine des mesures mises en place par le Gouvernement à partir de 2008.

2 - Les propositions du rapport PINTE (janvier et juin 2008)

A la suite d'une nouvelle action du monde associatif au canal Saint-Martin à Paris, le Premier ministre a confié au député Etienne Pinte une mission parlementaire sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abris et mal logées.

En janvier 2008, une première série de propositions sont remises au Premier ministre et servent aux nouvelles orientations de la politique d'hébergement.

Le rapport final de juin 2008 reprend et développe cinq principaux axes de propositions :

- prévenir la mise à la rue ;
- poursuivre la lutte contre l'habitat indigne ;
- améliorer les outils de pilotage
- moderniser les dispositifs d'hébergement ;
- augmenter l'offre de logement.

3 - Les orientations fixées par le Premier ministre (février 2008)

Par circulaire du 22 février 2008¹², le Premier ministre fait de l'hébergement et de l'accès au logement un « chantier national prioritaire » et, dans la ligne des préconisations du rapport PINTE, fixe six priorités :

- généraliser la prévention des expulsions locatives ;
- renforcer la lutte contre l'habitat indigne ;
- prévenir l'errance à la sortie des établissements de soins, de prisons et pour les jeunes, à la fin de la prise en charge par l'Action sociale pour l'enfance (ASE) ;
- offrir des solutions dignes d'hébergement, en renforçant l'humanisation et la rénovation des centres ;
- mobiliser l'ensemble du parc de logements existants ;
- tenir les objectifs du PARSA en termes de construction de logements très sociaux et de maisons-relais.

A ces priorités thématiques, s'ajoute celle de la rénovation de la gouvernance des politiques de l'hébergement et du logement en améliorant notamment la coordination de tous les acteurs. C'est la mission confiée au délégué général dont les compétences sont définies par le décret n° 2008-406 du 28 avril 2008 (Cf. chapitre VI-I-A).

¹² Circulaire n°5279/SG du 22 février 2008

II - Cette nouvelle politique s'inscrit dans une tendance de fond en Europe

La politique de l'hébergement développée en France s'inscrit dans une tendance de fond en Europe, de mobilisation autour des questions de sans-abrisme et d'accès au logement. Elle s'inspire donc largement de politiques menées à l'étranger autour de ces questions, comme le secrétaire d'Etat lui-même l'a rappelé lors de sa conférence de presse en novembre 2009.

En effet, depuis une vingtaine d'années se sont développées et structurées en Europe de véritables politiques nationales de lutte contre le sans-abrisme caractérisées par :

- la définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs nationaux ;
- une clarification des rôles respectifs des acteurs étatiques et associatifs ;
- l'augmentation et la rationalisation des moyens financiers alloués à cette politique ;
- l'évaluation des résultats de cette politique.

A - Les modèles qui ont inspiré la stratégie nationale de refondation

En 2009, le sociologue Julien Damon a procédé, à la demande du ministre en charge du logement, à une étude comparative sur la politique menée en France à celles des autres pays européens¹³, dont il ressort en particulier que la politique française est plus centralisée, dispose de plus de moyens financiers, offre plus de services aux personnes sans-abris et se montre moins coercitive que dans la moyenne des autres pays de l'Union européenne. Elle montre néanmoins que la situation de la France n'est pas unique en Europe et que les politiques d'hébergement mises en place par les Etats sont confrontées aux mêmes mouvements de fond : augmentation du nombre de travailleurs pauvres, phénomènes de migrations intra européennes, persistance d'une immigration clandestine.

¹³ « Les politiques de prise en charge des sans abri dans l'Union européenne »- Rapport au ministre du logement - J.Damon - mai 2001

1 - Le développement de politiques nationales d'hébergement en Europe

C'est sans doute la « Rough Sleeper Strategy » lancée en 1998 en Grande-Bretagne par le Premier ministre Tony Blair qui a initié, pour la première fois dans ce domaine, une véritable dynamique d'Etat avec la fixation d'objectifs quantifiés ambitieux – réduire en cinq ans de deux tiers le nombre des sans-abris vivant à la rue – sur lesquels peut s'appuyer une évaluation.

En 2008, la nouvelle politique mise en place en Angleterre est plus ambitieuse encore puisqu'à l'objectif de mise à l'abri s'ajoute celui de la réinsertion par le logement. La stratégie « No one left out » vise ainsi, d'une part, un objectif de « zéro SDF à la rue » avant 2012 et, d'autre part, le renforcement d'une stratégie « Housing First » incluant l'accompagnement et la sortie durable vers le logement des personnes sans-abri fortement marginalisées et ayant des problèmes psychiatriques ou d'addictions.

La revue par les pairs conduite au Royaume Uni en 2004¹⁴

La politique britannique de lutte contre le sans-abrisme (Rough Sleeping Strategy) a fait l'objet d'une revue par les pairs conduite par l'Union européenne.

Il est tout d'abord rappelé que le Premier ministre britannique s'était fixé pour objectif de réduire le nombre de sans-abri à un niveau aussi proche de zéro que possible, mais d'au moins deux tiers dès le mois d'avril 2002, le chiffre de référence étant celui de juin 1998 : 1850 personnes sans-abri en Angleterre chaque nuit (dont quelques 620 dans le Grand Londres). Ce chiffre a été utilisé pour évaluer l'impact de la stratégie.

A la question « *les objectifs de la RSS ont-ils été atteints ?* », le rapport répond : « l'objectif a été atteint un an plus tôt que prévu. En novembre 2001, le nombre de sans-abri de rue ne s'élevait plus qu'à 550. Selon les estimations nationales les plus récentes, en juin 2003, 504 personnes étaient sans-abri chaque nuit en Angleterre, niveau le plus bas jamais atteint. Cela signifie que l'introduction d'un objectif strictement quantitatif a eu des effets positifs en produisant un impératif politique fort. »

Le rapport précise toutefois qu'un tel objectif doit être assorti également d'objectifs et d'indicateurs qualitatifs (santé, logement, emploi...).

¹⁴ Stratégie anglaise de lutte contre le sans-abrisme de rue dans un contexte européen - Rapport de synthèse - Jan Vranken - Université d'Anvers.

En 2008, la Finlande a également engagé une stratégie ayant pour objectif de diviser par deux, avant 2011, le nombre de sans-abris de « longue durée » (définie comme « sans-abris depuis plus d'un an ou l'ayant été à plusieurs reprises au cours des trois dernières années »).

En 2009, c'est le Portugal qui a lancé une « Estratégias Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo » qui a fait l'objet d'une revue par les pairs (« Peer review ») pilotée par la Commission européenne.

L'évaluation de la politique mise en place au Portugal

Des objectifs concrets quantitatifs et qualitatifs :

La revue par les pairs réalisée en 2010 rapporte que le Portugal s'est fixé des objectifs concrets : 80 % des sans-abri doivent avoir un référent; 50 % des sans-abri doivent être accompagnés par les services médicaux et psychiatriques s'ils en ont besoin; personne ne doit rester à la rue plus de 24 heures par manque de solution alternative; toute personne vivant en institution doit recevoir toute l'aide nécessaire pour trouver un logement. Par ailleurs, une série d'objectifs ont été négociés au niveau local afin de s'adapter aux situations particulières, notamment à Lisbonne ou Porto où est concentrée la majorité des sans-abris.

Les auteurs du rapport de synthèse rappellent à cette occasion que les objectifs d'une politique réussie doivent : (1) être qualitatifs et quantitatifs, (2) être facilement évaluables, (3) disposer d'un calendrier de mise en place, (4) disposer d'un plan de mise en œuvre, (5) être correctement budgétés.

2 - L'intérêt porté aux exemples étrangers d'« Housing First »

Les projets étrangers d'« Housing first » ont attiré l'attention des responsables de la stratégie de refondation pour les raisons suivantes :

- cette pratique va à l'encontre de l'approche dite de « l'escalier » traditionnellement soutenue tant par l'action publique que par les associations ;

- les projets « Housing first » ne constituent pas une réponse dans l'urgence et reposent sur un projet de réinsertion de long terme, qui admet un « droit à l'échec » pour les usagers ;

- ils s'appuient sur un accompagnement social suivi et personnalisé et non sur une multiplicité de référents sociaux et d'organismes mal coordonnés.

Housing first et Logement d'abord

L'expression « Housing first » s'applique à des expériences conduites aux Etats-Unis par des associations, en direction de personnes sans abri, fortement marginalisées et ayant des problèmes psychiatriques ou d'addiction. Ces expériences consistent à placer ces personnes directement dans un logement autonome et avec un accompagnement social important.

Le terme « Logement d'abord », traduction directe du « Housing first », recouvre une conception différente du modèle anglo-saxon. Selon la circulaire du Premier ministre aux préfets en date du 6 décembre 2010, *« l'accès au logement ou un logement adapté est la finalité première de l'action publique »*.

Depuis 2007, les initiatives de ce type ont pris de l'ampleur en France au sein d'associations subventionnées (l'Armée du Salut par exemple). A partir de 2009, la politique de refondation met en avant le principe du « logement d'abord » qui semble directement inspiré du « Housing first ». Ainsi, la DIHAL a encouragé la mise en place de projets pilotes innovants dans ce domaine (cf. chapitre V-III-B).

Mais, les expériences d'« Housing first », conduites notamment aux Etats-Unis où elles sont nées, recouvrent une réalité différente :

- « Housing first » est une initiative associative et non pas une politique nationale : née avec « Pathway to Housing », elle a fait des émules mais n'a ni les moyens financiers et humains d'une politique nationale, ni l'ambition d'offrir une réponse globale au problème de sans-abrisme ;

- ces projets ciblent les personnes sans domicile « de longue date » et atteintes de pathologies coûteuses (dépendances à l'alcool et à la drogue ou pathologies mentales) ; son efficacité n'est pas prouvée pour les autres populations de sans-abri.

Les divergences d'approche autour de la notion de « logement d'abord » ou de « Housing first » ont contribué à alimenter l'incompréhension qui a progressivement grandi entre l'Etat et les associations sur les conditions de la mise en œuvre de la nouvelle politique de l'hébergement.

B - Le développement d'une réflexion européenne sur le sans-abrisme

1 - La conférence de consensus européenne sur le sans abrisme (décembre 2010)

Le calendrier européen a institué l'année 2010 « Année de lutte contre l'exclusion et la pauvreté » et une « Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme », organisée par la Commission s'est déroulée à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010. Un nombre important de rapports et d'études ont été produits dans ce cadre. La Conférence s'est voulue un terrain de rencontre des disciplines (droit, urbanisme, politique sociale, économie, sociologie) et des acteurs sur le terrain (associations, chercheurs, institutions politiques).

Le jury de la Conférence a émis des « recommandations politiques » portant sur :

- la signification de l'absence de chez-soi ;
- le réalisme de l'objectif de mettre un terme à l'absence de chez-soi ;
- l'efficacité des approches politiques dirigées vers le logement comme méthodes de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi ;
- la manière d'assurer une participation significative des personnes sans chez-soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi ;
- la liberté d'accès aux services pour les personnes sans chez-soi indépendamment du statut légal et de la citoyenneté de ces personnes ;
- enfin, les éléments d'une stratégie de l'Union européenne en matière de lutte contre l'absence de chez-soi.

Parmi les nombreuses « recommandations essentielles du jury », on retiendra :

- sur la compréhension de l'absence de chez-soi : faire procéder à davantage de recherches longitudinales afin de mieux comprendre l'absence de chez-soi épisodique, transitionnelle et chronique au sein de l'UE. Développer au niveau national et/ou régional des stratégies de collecte des données ;

- sur la stratégie de lutte contre le sans-abrisme : fixer des échéances aux termes desquelles il aura été mis fin à la fois au sans-abrisme de rue et à l'absence de chez-soi de longue durée ;

- **sur les approches dirigées vers le logement** : déplacer le recours à des formules d'hébergement de transition vers des solutions « dirigées vers le logement » ;

- **sur la participation des usagers** : développer une approche de la prise en charge des personnes sans domicile mettant l'accent sur leurs droits et leur besoin d'autonomie ;

- **sur l'accès inconditionnel aux services destinés aux personnes sans chez-soi** : donner un accès à un hébergement, à un soutien social et sanitaire jusqu'à ce qu'une solution durable à leur situation soit trouvée ;

- **sur la dimension internationale du sans abris** : faire procéder de façon urgente à une étude de l'UE sur la relation entre l'absence de chez-soi et les contextes de la migration et de la libre circulation. La nature de plus en plus transnationale de l'absence de chez-soi, qui est la source du débat sur la conditionnalité de l'accès aux services pour les sans-abri, démontre la nécessité d'une politique plus unifiée de lutte contre l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE ;

- **sur une stratégie européenne** : établir au niveau européen un reporting annuel ou semestriel pour faire un état des progrès réalisés.

2 - Le développement d'acteurs et de projets européens

Parmi les acteurs européens porteurs de projets en direction des personnes sans-abris, la Fédération européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris (FEANTSA) joue un rôle moteur. En France, la Croix-Rouge française, Emmaüs France, le Samu Social de Paris, l'UNAF¹⁵ et la FNARS en sont membres. Elle a organisé la Conférence de consensus de décembre 2010 et développé une « typologie de l'exclusion liée au logement » nommée ETHOS (« Europe Typology on Homelessness and housing exclusion »).

Par ailleurs, le Parlement européen, dans sa « Déclaration du 16 décembre 2010 sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri », inquiet lui aussi du manque de données statistiques en la matière, a demandé à Eurostat¹⁶ de « recueillir des données sur les personnes sans-abri ».

¹⁵ UNAF : Union professionnelle du logement accompagné (Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales).

¹⁶ EUROSTAT : Direction de la Commission européenne chargée de l'information statistique européenne.

Deux initiatives européennes récentes laissent transparaître l'émergence de projets européens :

- Le projet « *Hope In Station* » lancé en décembre 2010, soutenu par la Commission européenne et mené dans sept pays européens (Allemagne, France, Italie, Belgique, Espagne, Pologne, Luxembourg) qui a pour vocation première d'étudier les différences nationales dans « la gestion des publics en errance ».
- La création en mai 2011 du premier syndicat européen des personnes sans-abri : le « European Union of Homeless » qui a pour vocation de réunir les associations et les personnes sans domicile de l'Union européenne et de porter leurs réflexions et revendications dans la sphère publique européenne.

La question du sans abris n'est pas spécifique à la France et se pose dans des termes proches dans plusieurs pays de l'Union européenne. La politique française de l'hébergement a tiré profit des exemples étrangers dont elle s'est inspirée.

Un certain nombre de problèmes qui viennent affecter les dispositifs d'hébergement – immigration clandestine, asile, mouvements de population intra européens – doivent être abordés dans un cadre européen.

La Conférence de consensus, décidée sous présidence française, soutenue par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL) et la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) a souligné la nécessité de développer les initiatives politiques européennes, et ce notamment dans les domaines de l'accès aux droits et de la maîtrise des flux migratoires.

III - La stratégie nationale de refondation (2009-2012) et ses objectifs

Après la loi DALO du 5 mars 2007, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) a réaffirmé les principes de l'inconditionnalité de l'hébergement et de la continuité de la prise en charge, ainsi intégrés dans le code de l'action sociale et des familles.

Article L345-2-2 du Code de l'action sociale

Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.

Article L345-2-3 du Code de l'action sociale

Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.

Dès lors, l'État est tenu à une obligation non plus seulement de moyens mais de résultat : l'accueil dans un centre d'hébergement d'urgence et le maintien dans une structure adaptée de toute personne sans domicile qui en fait la demande sont de droit.

La stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri (2009-2012), annoncée le 10 novembre 2009 par le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, est présentée comme une nouvelle étape dans la mise en œuvre du chantier national prioritaire pour 2008-2012, lancé par le Premier ministre.

A - Une stratégie élaborée en concertation étroite avec les associations

La nouvelle orientation donnée à la politique de l'hébergement est le résultat d'une démarche concertée. Alors même que jusqu'alors, la politique menée conduisait très régulièrement à des situations de tension, voire de crise, entre l'État et le milieu associatif, les années 2008 et 2009 ont marqué une rupture en ce domaine : une trentaine d'associations, réunies au sein du « Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées »¹⁷ se sont engagées très activement dans le travail de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement pour les plus démunis.

Trois groupes de travail réunissant des représentants des services de l'État, des associations et des usagers, ont ainsi été mis en place par le

¹⁷ Ce collectif, qui bénéficie notamment pour son fonctionnement des moyens de la Fondation Abbé Pierre, rassemble les principaux acteurs du domaine : la FNARS, l'UNIOSS, la Fondation Abbé Pierre et le Mouvement Emmaüs, ATD Quart Monde, le Secours Catholique, les Petits Frères de s Pauvres, la Fédération de l'Entraide protestante, la Fondation de l'Armée du Salut, la Croix-Rouge Française, les Enfants de Don Quichotte, etc.

Délégué général pour la coordination de l'hébergement, le préfet Régnier en octobre 2009 autour des thèmes suivants :

- le service unifié de l'accueil et de l'orientation et un référent unique ;
- l'architecture simplifiée et la territorialisation de l'offre ;
- l'accompagnement social vers et dans le logement et l'accès à un logement abordable.

Ce travail préalable de concertation a débouché sur vingt propositions que le ministre a ensuite articulées autour de deux principes directeurs, déclinés en quatre objectifs qui constituent la base de la stratégie de refondation.

B - Deux principes directeurs, quatre objectifs

Le constat fait par le secrétaire d'Etat était le suivant :

- le système est éclaté, mal contrôlé, en incapacité de réguler les flux d'entrées et de garantir une sortie vers le logement ;
- sa gouvernance repose sur un mode de gestion de crise, dans l'urgence.

Face à ce constat, deux principes directeurs ont été énoncés :

- La **mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement** chargé d'assurer la continuité de la prise en charge, l'égalité face au service public et l'adaptation des prestations aux besoins. Elle entraîne la rénovation des rapports avec les opérateurs, qui trouve sa traduction dans la signature de conventions fixant les objectifs à atteindre, les moyens à mobiliser, les modalités de contrôle et d'évaluation à mettre en place de façon à la fois à sécuriser les opérateurs et à introduire dans ce secteur une culture de résultats ;
- La **priorité accordée à l'accès au logement** : le principe est qu'il n'y a pas de passage obligatoire par l'hébergement sauf si la situation de la personne le justifie. Le diagnostic en amont et l'accompagnement social sont les clefs de la réussite de cette approche nouvelle.

Lors de sa conférence de presse, le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme avait indiqué : « *Comme d'autres pays européens (Grande-Bretagne, Finlande ou Danemark) qui ont obtenu des résultats significatifs dans ce domaine, la France se dote aujourd'hui d'une stratégie d'ensemble de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées. (...) La stratégie nationale poursuit des objectifs clairs :*

- *réduire significativement le nombre de personnes à la rue ;*
- *replacer les personnes au cœur du dispositif, de façon à mieux prendre en compte leurs besoins dans une logique globale d'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, emploi...) et à leur apporter la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement ;*
- *renforcer le pilotage du dispositif, en rénovant les rapports entre l'Etat et les opérateurs ;*
- *optimiser et rationaliser les moyens».*

A partir de ces objectifs qui n'ont pas ensuite été plus directement explicités, la stratégie de refondation a défini sept « groupes d'actions ».

C - Sept groupes d'action, vingt propositions et un calendrier ambitieux

1 - Sept groupes d'action

La stratégie de refondation a défini sept groupes d'actions dans lesquels les vingt mesures issues des travaux des groupes de travail ont été ventilées. Le tableau de bord élaboré par la suite par la DIHAL, la DHUP et la DGCS¹⁸ pour servir au pilotage de la réforme (cf. Chapitre VI-I-B) est organisé autour de ces sept groupes d'action :

- mieux accueillir et mieux orienter ;
- mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des personnes ;
- offrir un accompagnement social adapté à toute personne en ayant besoin pour accéder au logement ;
- développer une offre de logement accessible aux ménages modestes ;
- prévenir les expulsions locatives ;
- garantir l'accès prioritaire au logement social des personnes sans abri ou mal logées ;
- piloter et accompagner le dispositif.

¹⁸ DIHAL : Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement ;
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
DGCS : Direction générale de la cohésion sociale.

Mieux accueillir et mieux orienter

Ont été associés à cette orientation la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dotés d'un outil informatique unifié, la mise en place de référents pour suivre les personnes hébergées, le renforcement du maillage territorial grâce aux différents dispositifs de la veille sociale (équipes mobiles de maraude, gestion des 115, structures d'accueil de jour).

Mieux adapter le dispositif d'hébergement aux besoins des personnes

Cet axe de la réforme doit se traduire par l'élaboration de plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion (PDAHI) visant à faire évoluer dans un cadre territorial, l'offre d'hébergement pour répondre à la demande d'hébergement. Il implique également la construction de référentiels afin d'harmoniser les coûts et les prestations des structures d'hébergement. Il suppose enfin la poursuite de l'humanisation des centres, engagée suite au rapport Pinte de janvier 2008 et accélérée dans le cadre du plan de relance de l'économie avec une enveloppe supplémentaire de 60M€.

Offrir un accompagnement social adapté à toute personne en ayant besoin pour accéder au logement

Est ici prévu le renforcement de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL – cf. chapitre III-IV-B) ainsi que la clarification des responsabilités des acteurs locaux (en particulier les conseils généraux avec les Fonds de solidarité logement -FSL-).

Développer une offre de logement accessible aux ménages modestes

Le projet du gouvernement est de redéployer les aides à la construction de logements locatifs sociaux sur les zones les plus tendues. Ce redéploiement doit s'opérer dès 2010. Pour accélérer la réalisation de ces logements :

- le droit de préemption urbain sera utilisé par l'Etat dans les communes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) ;
- les communes et intercommunalités seront incitées à adapter leurs plans d'urbanisme pour construire plus dense.

Prévenir les expulsions locatives

Sont concernées par cette orientation, les mesures visant à enclencher le plus en amont possible, les dispositifs de prévention visant à améliorer la coordination des différents acteurs (administrations, caisses d'allocations familiales, travailleurs sociaux, bailleurs sociaux et privés) et à sécuriser davantage la relation bailleur/locataire (en particulier grâce à la garantie des risques locatifs –GRL – cf. chapitre IV-II-B).

Garantir l'accès prioritaire au logement social des personnes sans abri ou mal logées

Il s'agit ici de mobiliser effectivement en faveur des personnes sans abri ou mal logées les contingents préfectoraux, ceux relevant des collectivités territoriales comme ceux du 1 % logement.

Piloter et accompagner le changement

Cette dernière priorité de la réforme implique :

- de renforcer l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), en redéfinissant ses missions et ses moyens d'ici au 1er février 2009 ;
- de fixer des indicateurs de résultats pour parvenir à diminuer significativement le nombre de personnes à la rue ;
- de mettre en place les moyens d'accompagnement pour mettre en place le système intégré d'accueil et d'orientation, établir une programmation territoriale de l'offre d'accueil et d'hébergement, élaborer le référentiel des prestations et des coûts.

2 - Vingt propositions

Les vingt propositions issues de la concertation et de la « co-construction » avec le monde associatif et les usagers sont les suivantes :

Les 20 propositions partagées

Proposition 1 : mettre en place un service intégré de l'accueil de l'évaluation et de l'orientation des personnes sans-abri ou risquant de l'être dans chaque département.

Proposition 2 : assurer un maillage territorial par les équipes mobiles en lien avec le secteur sanitaire.

Proposition 3 : mettre en place un référent personnel pour chaque usager tout au long de son parcours.

Proposition 4 : améliorer les processus d'admission dans les hébergements et le logement, vers plus de transparence et de mutualisation.

Proposition 5 : mettre en place un outil informatique pour recenser les demandes et les offres d'hébergement.

Proposition 6 : mettre en œuvre une organisation et une programmation territoriales dans le cadre des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Proposition 7 : harmoniser les prestations et les coûts dans les structures.

Proposition 8 : produire des référentiels nationaux définissant les objectifs et les modalités de l'accompagnement social vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée des logements.

Proposition 9 : renforcer l'accompagnement vers et dans le logement.

Proposition 10 : clarifier les responsabilités des acteurs locaux dans l'accompagnement vers et dans le logement et dans la gestion locative adaptée.

Proposition 11 : poursuivre la territorialisation de la production dans le cadre des dialogues de gestion avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Proposition 12 : poursuivre le développement de l'offre de logement d'insertion et le soutien à la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

Proposition 13 : réaliser une étude à visée opérationnelle, en lien avec les opérateurs concernés, sur les freins et les leviers de l'intervention des bailleurs sociaux et des associations agréées sur des petites opérations diffuses.

Proposition 14 : mettre en place l'ensemble des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions.

Proposition 15 : mener des expérimentations d'intermédiation locative dédiées à la prévention des expulsions.

Proposition 16 : mettre en place un groupe de travail pour prévenir le plus en amont possible les expulsions locatives.

Proposition 17 : sécuriser la relation bailleur/logeur/locataire.

Proposition 18 : réaliser une étude à visée opérationnelle, en lien avec les opérateurs concernés, sur les freins à l'accès au logement.

Au-delà du dossier de presse du 10 novembre 2009, la stratégie de refondation n'a pas été formalisée dans un document d'ensemble : elle a donné lieu au cours des 18 derniers mois à une série de circulaires adressée aux préfets de région et de département pour mettre en œuvre les différents volets de la stratégie de refondation.

Pourtant, le besoin de replacer ces différentes mesures dans un cadre d'ensemble s'est rapidement fait sentir tant du côté des services de l'Etat que des associations. Un document de doctrine a donc été élaboré en juin 2011 par le DIHAL¹⁹, la DGCS et la DHUP et soumis au comité de concertation de la refondation, afin de préciser, sans les infléchir, « le sens, la portée et les conditions de réussite du concept de logement d'abord ». Il a été complété par un plan pluriannuel d'accompagnement²⁰ à destination de l'ensemble des acteurs, tant publics que privés, de la stratégie de refondation.

IV - Les moyens budgétaires de la stratégie de refondation

A - Des moyens budgétaires relevant de plusieurs programmes

1 - Trois programmes réunis au sein de la mission « Ville et logement » participent au financement de l'hébergement et de la prévention du sans-abrisme

Pour marquer la continuité entre hébergement et logement et la priorité donnée à l'accès au logement, la mission « Ville et logement » inclut depuis 2009, les crédits budgétaires du **programme 177** relatif à la prévention de l'exclusion et à l'insertion des personnes vulnérables, auparavant rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ils représentent en LFI 2011, 1,2 Md€ dont 90 % sont consacrés au financement du dispositif d'hébergement dans le cadre de la refondation. Ce montant ne comprend toutefois pas les dépenses de personnel restées dans la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » et estimées en 2010 à 57,4 M€. Dans sa note d'exécution budgétaire sur la gestion 2010, la Cour a jugé que cette estimation était sans doute très imparfaite.

¹⁹ « Une stratégie du logement d'abord pour les personnes sans abri ou mal logées-DIHAL-30 juin 2011.

²⁰ « Le plan d'accompagnement des acteurs et des territoires »-DIHAL-30 juin 2011.

A côté des aides personnelles au logement, le **programme 109** comprend des crédits destinés à l'accompagnement des publics en difficulté (8,35 M€ en LFI 2011), permettant notamment d'apporter une aide aux associations intervenant dans le secteur du logement. Il porte également la part financée par l'Etat du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL), 16M€ en LFI 2011.

Enfin, le **programme 135** « développement et amélioration de l'offre de logement » finance les aides à la pierre et, au sein de celles-ci, les aides consacrées à la création de places d'hébergement. En 2010, 51,4 M€ d'autorisations d'engagement (AE), dont 12 M€ en provenance du plan de relance de l'économie, ont permis de financer 1 601 places nouvelles d'hébergement. En revanche, les documents budgétaires ne permettent ni de reconstituer une série historique, ni de connaître la programmation budgétaire pour 2011.

En outre, les programmes 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et 135 « développement et amélioration de l'offre de logement » ont bénéficié en exécution de crédits supplémentaires en provenance du programme 317 « effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » dans le cadre du plan de relance. En 2009, 125 M€ ont ainsi renforcé le dispositif de veille sociale et d'hébergement (61,04 M€ pour l'hébergement d'urgence, 27,12 M€ pour les CHRS pour la création de 800 places nouvelles et la prise en charge des déficits des années antérieures, 9,07 M€ pour la veille sociale, 15 M€ pour l'intermédiation locative, 12,77 M€ pour l'accompagnement vers et dans le logement). Par ailleurs, il a été prévu dans le plan de relance, 60 M€ en 2009 et 2010 pour l'humanisation des structures d'accueil, dont la mise en œuvre a été confiée à l'ANAH²¹.

2 - Les programmes budgétaires connexes

Le **programme 303** « Immigration et asile » porte les crédits de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile durant la procédure d'instruction de la demande d'asile.

Le tableau ci-dessous présente les budgets relatifs aux dispositifs d'hébergement correspondants :

²¹ ANAH : Agence nationale de l'habitat.

La rénovation des structures d'hébergement est depuis la loi du 25 mars 2009 une compétence de l'agence.

Tableau 1 : Hébergement des demandeurs d'asile sur le programme 303

	(en M€)				
	2009		2010		2011
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI
CADA	195,6	195,7	201,3	202,3	199
Hébergement d'urgence	30	72,8	30	112,1	40

Source : ministère de l'Intérieur

Le rapport d'information au Sénat relatif à l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement²² relève la sous-budgétisation de cette politique.

Le Comité interministériel des programmes (CIAP), dans son rapport de 2009, relève la « porosité » entre le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et le programme 303 « Immigration et asile », liée notamment à la présence de demandeurs d'asile dans les structures financées par le programme 177. De la même façon, comme le précise le ministère de l'Intérieur, des bénéficiaires de la protection internationale et des déboutés présents en CADA représentent un transfert de charge du programme 177 vers le 303. Ces transferts de charge ne font pas l'objet de compensation financière. Néanmoins, la DGCS indique que la loi de finances rectificative en 2010, en ouvrant des crédits pour un montant de 50 M€ en faveur du financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, avait permis un allègement mécanique des besoins financés au titre du programme 177.

Le **programme 107** relatif à l'administration pénitentiaire finance à hauteur de 40 % à 60 % (du prix à la journée) l'hébergement des personnes en aménagement de peine (placements extérieurs) par des structures associatives²³. La direction de l'administration pénitentiaire précise que l'accueil des personnes en placement extérieur ne présente que de faibles particularités par rapport à l'accueil de droit commun, essentiellement la nécessité de rédiger des rapports à destination des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), et qu'il faudra donc que le prix de ces prestations d'accueil convergent avec les groupes homogènes de structures concernés de l'étude nationale des coûts. Par ailleurs, la direction de l'administration pénitentiaire estime qu'une réflexion interministérielle doit être engagée pour que les prestations qui

²² Rapport d'information N°584 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement.

²³ Estimé entre 5M€ et 10M€ par la direction de l'administration pénitentiaire.

concernent les sortants de prison relèvent du droit commun du programme 177 et non de son budget comme cela peut arriver.

3 - Avec les financements extrabudgétaires, cette dispersion des crédits rend difficile l'estimation du coût global de l'hébergement

Au montant total des crédits budgétaires inscrits en LFI sur les différents programmes (environ 1,2 milliard pour le seul hébergement de droit commun), il convient en effet d'ajouter les financements extrabudgétaires : participation des caisses d'allocations familiales au financement de l'aide au logement temporaire de droit commun (ALT1) pour un montant d'environ 20 M€ ainsi que le financement sur le budget de l'ANAH de la réhabilitation des structures d'hébergement (20 M€).

Par ailleurs, le montant total des participations des collectivités territoriales n'est connu de l'administration centrale qu'au travers d'une enquête réalisée en 2009 à la demande de la DGCS²⁴. La contribution des usagers pourtant prévue par les textes, ne fait pas davantage l'objet d'une estimation. Sur ce point, les informations apportées par les services déconcentrés sont également très lacunaires.

Il paraît indispensable de pouvoir appréhender le coût total de l'hébergement, en distinguant pour l'Etat, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que le montant des différents cofinancements en tenant compte notamment de celui des collectivités territoriales et des ressources propres des associations.

B - Des abondements répétés en gestion

Le tableau retraçant l'évolution des crédits du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », permet de mesurer la sous-budgétisation récurrente qui a caractérisé le programme jusqu'en 2011.

²⁴ Cette enquête fait état d'une contribution des collectivités territoriales à hauteur de 28 %.

Tableau 2 : L'évolution des crédits du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de 2007 à 2011

(en M€)

AE en M€	LFI	Crédits ouverts	Evolution des crédits ouverts/ LFI	Crédits consommés	Ecart n+1/crédits consommés n
2007	1 059,31	1 486,55	40 %	1486,14	
2008	1 043,56	1 663,38	59 %	1 609,93	-30 %
<i>évol n/n-1</i>	-1 %	12 %		8 %	
2009	1 118,78	1 297,69	16 %	1 294,15	-31 %
<i>évol n/n-1</i>	7 %	-22 %		-20 %	
2010	1 101,74	1 298,22	18 %	1 284,83	-15 %
<i>évol n/n-1</i>	-2 %	0 %		-1 %	
2011	1 204,17				-6 %
<i>évol n/n-1</i>	9 %				

CP en M€	LFI	Crédits ouverts	Evolution des crédits ouverts/ LFI	Crédits consommés	Ecart n+1/crédits consommés n
2007	1 056,53	1 487,14	41 %	1 476,53	
2008	994,55	1 622,52	63 %	1 619,51	-33 %
<i>évol n/n-1</i>	-6 %	9 %		8 %	
2009	1 118,78	1 299,71	16 %	1 295,23	-31 %
<i>évol n/n-1</i>	12 %	-20 %		-20 %	
2010	1 101,74	1 298,22	18 %	1 285,15	-15 %
<i>évol n/n-1</i>	-2 %	0 %		-1 %	
2011	1 204,17				-6 %
<i>évol n/n-1</i>	9 %				

Source : Cour des comptes à partir des documents budgétaires

1 - La période 2007-2008

Sur cette période l'écart entre les crédits votés en LFI et les crédits ouverts est considérable. En 2007, il est de 40 %, il passe à 59 % en 2008.

Alors que l'année 2008 est caractérisée à la suite du rapport de M. Etienne Pinte, par un renforcement des différentes actions de veille sociale, d'hébergement d'urgence et d'insertion et de celles concernant le logement adapté, les crédits votés en LFI 2008 sont malgré tout en réduction de 30 % par rapport à l'exécution 2007.

L'absence de soutenabilité budgétaire en début d'exercice a rendu impossible toute visibilité sur le programme et en a empêché un réel pilotage. Au niveau local, elle a nui à la relation avec les opérateurs qui ne connaissaient que tardivement leur enveloppe financière.

2 - 2009-2010 : une amélioration dans la réduction des écarts entre la LFI et les crédits ouverts

A partir de 2009, à la suite du lancement du « Chantier national prioritaire » voulu par le Premier ministre, l'écart entre les crédits votés en LFI et les crédits ouverts se réduit par rapport à la période précédente, il passe à 16 % en 2009 et à 18 % en 2010 et traduit l'effort progressif de « rebasage » des crédits, qui est mené.

En 2009, l'écart est encore important (30 %) entre les crédits inscrits en LFI et l'exécution 2008. A partir de 2010, cet écart tend à se réduire (15 %).

L'exécution 2010 est encore marquée par le recours à deux abondements de crédits par décret d'avance et par loi de finances rectificative pour un montant total de 156 M€. Ainsi, la circulaire du 26 mai 2010²⁵ adressée aux préfets de région, annonce un abondement en gestion de 110 M€ destiné à financer notamment le dispositif d'intermédiation locative (+5,6 M€), la campagne hivernale (19,2 M€), le fonctionnement des structures d'hébergement (+ 66 M€).

En 2011, un nouvel effort de « rebasage » des crédits en LFI a permis de ramener à 6 % l'écart entre le montant de la dotation en LFI et les crédits consommés en 2010, laissant ainsi penser qu'il serait mis fin aux abondements en cours de gestion.

²⁵ Circulaire D10010177 du 26 mai 2010 Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et du Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'urbanisme aux préfets de région.

3 - Entre 2006 et 2010 : les crédits consommés pour l'hébergement augmentent puis se stabilisent

Tableau 3 : Evolution des crédits « consommés » consacrés à la veille sociale, à l'hébergement et au logement adapté

(en M€)

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

Source : RAP de la mission « Ville et logements »

Entre 2006 et 2010, les crédits consommés pour l'hébergement (veille sociale, hébergement et logement adapté) progressent de plus de 50 %. La direction du budget relève ainsi « des efforts permanents et d'une ampleur exceptionnelle ».

Sur cette période, on peut constater que l'augmentation est forte en 2007 et en 2008. Elle correspond aux créations de places prévues par le PARSA et à la mise œuvre du plan de relance, dont une partie a servi sur le programme 177 à financer les déficits passés des CHRS. Le rythme de l'augmentation décroît en 2009 et 2010. Les crédits se stabilisent en LFI 2011 (l'analyse de la gestion budgétaire de 2011 figure dans les chapitres suivants).

CONCLUSION

La période qui suit immédiatement l'enquête publiée par la Cour en 2007 est marquée à la fois par :

- la définition d'un droit nouveau par la loi DALO et la loi MOLLE, celui de l'hébergement et d'un principe, celui de la continuité de la prise en charge des personnes hébergées, qui vient bouleverser l'action des acteurs de l'hébergement ;

- la mise en œuvre dans d'autres pays d'Europe de politiques proches, mise en œuvre accompagnée d'un débat au niveau européen sur la prise en charge des personnes sans abri, dont va s'inspirer directement la stratégie de refondation définie par la France en 2009 ;

- une augmentation substantielle des moyens budgétaires consacrés à cette politique.

La stratégie française de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées qui a été présentée par le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme en novembre 2009 a été élaborée après une concertation approfondie avec le monde associatif.

Elle s'est fixé pour objectif principal de « réduire significativement le nombre de personnes sans-abri » dans le cadre plus large de la volonté de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, fixé en 2007 par le Président de la République. Deux grands principes ont été retenus pour y parvenir :

- la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement ;

- la priorité accordée à l'accès au logement des personnes.

Chapitre II

Un préalable clé : la connaissance des populations concernées

I - Croissance et transformation des populations concernées

A - Une population difficile à recenser

1 - Une population mouvante et en partie invisible pour la statistique publique

La difficulté pour les statisticiens de recenser les personnes sans domicile est réelle. En effet, en France, comme dans d'autres pays, les enquêtes auprès des ménages sont conduites sur la base d'une liste de logements et non sur celle d'une liste de personnes (cette dernière méthode ne présentant pas toujours non plus une garantie d'efficacité). Quant aux changements de situation des populations sans domicile, elles sont marquées par la diversité, la précarité, leur caractère marginal voire parfois illégal, toutes caractéristiques qui ne se prêtent guère à la mise en forme statistique.

Il s'agit ainsi d'une population mouvante et en partie invisible pour la statistique publique. Une partie des sans abri reste à l'écart voire dans une certaine clandestinité : les données quotidiennes traditionnellement

établies à partir des appels aux 115²⁶ sont partielles et ne permettent pas de rendre compte des personnes qui ne font pas appel au dispositif d'urgence. L'enquête réalisée en 2009 par la Mission régionale d'information et d'exclusion (MRIE)²⁷ révèle un taux élevé de non recours au 115 dans l'agglomération lyonnaise : 75 % des personnes sans logement interrogées disent ne pas avoir eu recours au 115 la nuit précédente. A la question posée « Où avez-vous passé la nuit dernière ? », 44 % des personnes interrogées ont répondu avoir été hébergées chez un tiers, 21 % avoir dormi dans un squat ou un abri de fortune, 15 % être restées à la rue et seulement 1 % avoir été accueillies dans un centre d'hébergement.

2 - L'absence de définition légale de la personne sans abri

A la différence d'autres pays (en particulier, la Grande Bretagne), il n'existe pas en France de définition légale de la personne sans domicile.

Pour son enquête « Sans domicile » conduite en 2001 (SD 2001), l'INSEE a considéré comme sans domicile les personnes qui, un soir donné, soit dorment dans un lieu non prévu pour l'habitation, soit sont prises en charge dans une structure fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation.

²⁶ Structures traitant les appels téléphoniques relatifs aux demandes d'hébergement.

²⁷ Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise-Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE)-janvier 2009

Au niveau européen, une typologie a été établie par la FEANTSEA :

La grille ETHOS

Pour définir la population des personnes sans abri ou mal logées, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans abris (FEANTSEA) a mis au point une typologie de l'exclusion liée au logement. Celle-ci a été reprise par l'Union européenne sous la forme d'une grille dite « ETHOS » (European typology on homelessness and housing exclusion) comportant quatre catégories principales :

- les « sans abri » qui regroupent d'une part les personnes vivant dans la rue et d'autre part les personnes en hébergement d'urgence ;
- les personnes « sans logement » qui comprennent également les personnes vivant en centres d'hébergement de longue durée ;
- les personnes en « logement précaire » : il s'agit des personnes vivant provisoirement chez un tiers ou occupant un logement sans titre ;
- les personnes en « logement inadéquat » vivant dans un squat, un mobile home ou dans des logements indignes ou tout lieu impropre à être habité.

B - Une forte augmentation estimée des populations concernées

En dehors des résultats de l'enquête de l'INSEE de 2001, il n'y a pas de données nationales récentes sur les personnes sans domicile (cf. chapitre II-II).

Des estimations sont néanmoins obtenues soit par croisement d'enquêtes récentes (INSEE), soit par exploitation partielle des données de gestion des plateformes du 115 (Observatoire national du 115, Observatoire du Samu social de Paris) soit encore par le biais d'enquêtes flash (Observatoire national du 115).

L'enquête SD 2001 de l'INSEE avait permis de dénombrer 86 000 personnes sans domicile en France. Dans une étude publiée en janvier 2011²⁸ réalisée notamment à partir du recensement de la population (2006) et de l'enquête de la DREES²⁹ sur les établissements sociaux (ES 2008), l'INSEE estime que dans la deuxième moitié des années 2000, 133 000 personnes étaient sans domicile : 33 000 à la rue ou dans les centres d'hébergement d'urgence, 66 000 accueillies dans un

²⁸ INSEE Première-n°1330-janvier 2001

²⁹ DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministères sanitaires et sociaux).

établissement social d'hébergement de type CHRS et 34 000 dans un hébergement ou un logement financé par l'ALT³⁰, auxquelles il convient d'ajouter une partie des 38 000 personnes logées à l'hôtel parmi lesquelles l'INSEE ne sait pas distinguer entre celles prises en charge par l'Etat et celles payant par elles-mêmes leurs nuitées d'hôtel. Le total des personnes sans domicile aurait été ainsi proche de 150 000 à la fin des années 2000. La FNARS considère ce chiffre comme plausible, avançant pour sa part une fourchette allant de 150 à 240 000 personnes sans domicile.

L'amélioration des méthodes d'enquête entre 2001 et 2011 explique peut-être une partie de l'augmentation du nombre de personnes sans domicile. Néanmoins, cette forte croissance de la population des personnes sans domicile est également attestée par d'autres sources portant cette fois sur la demande d'hébergement. Ces données sont en général issues des observatoires des 115 qui étudient les personnes qui se manifestent pour être accueillies dans une structure d'hébergement.

A l'issue d'une enquête flash menée le 2 novembre 2009, par l'Observatoire national du 115 auprès de son réseau sentinelle de plateformes 115 (représentant environ 75 % de l'activité des 115), l'augmentation de la demande d'hébergement était estimée à 22 % par rapport à la même date en 2008.

Dans son rapport d'activité 2010, l'Observatoire du Samu social de Paris indique que la demande d'hébergement sur Paris a progressé de 21 % par rapport à 2009.

Dans son bilan de l'activité hivernale 2009-2010, le Samu social de Paris retrace l'évolution au cours des cinq dernières campagnes, du nombre d'usagers ayant formulé au moins une demande d'hébergement pendant l'hiver, montrant que celui-ci a progressé de 24 % en cinq ans dont 10 % la dernière année.

Tableau 4 : Evolution de la demande d'hébergement à Paris pendant les campagnes hivernales

Hiver 2005/2006	Hiver 2006/2007	Hiver 2007/2008	Hiver 2008/2009	Hiver 2009/2010
18 192	19 600	18 941	20 481	22 502

Source : Samu social de Paris

³⁰ ALT : Allocation logement temporaire.

Lors de son audition par la Cour, la directrice du Samu social a indiqué qu'à Paris, le nombre de nuitées enregistrées en octobre 2011 a d'ores et déjà dépassé le pic de l'hiver 2010 / 2011.

Dans leurs réponses au questionnaire de la Cour, les DDCS sont également nombreuses à faire état de l'augmentation de la demande d'hébergement, souvent justifiée par un afflux de migrants issus du droit d'asile (cf. chapitre V-II), l'une d'entre elle allant jusqu'à évoquer une « embolisation du dispositif par la demande d'asile ».

Ces différentes estimations ne peuvent être directement recoupées. Elles reflètent néanmoins une forte augmentation à la fois de la population des personnes sans domicile et de la demande d'hébergement. En revanche, elles ne permettent pas de quantifier les flux (entrants et sortants) ni leurs origines. Le recoupement de différentes informations permet d'esquisser les principales caractéristiques d'une population qui a connu au cours des dernières années de nombreux changements.

C - Une population affectée par de profonds changements

La plupart des observateurs constatent que le secteur de l'hébergement est depuis plusieurs années sous la pression d'une recomposition : augmentation du nombre de familles à la rue, en particulier des femmes seules avec enfants, qui sont plus durement touchées par la précarité, présence accrue de jeunes y compris d'étudiants, impact de nouvelles formes de migrations à l'intérieur du continent européen, accroissement des demandeurs et des déboutés du droit d'asile.

1 - Une population très localisée géographiquement

Il n'existe pas de carte de la population sans domicile. En revanche, la répartition par région des places d'hébergement permet d'avoir une idée de la concentration géographique du phénomène.

Tableau 5 : Répartition des places d'hébergement par région

Région	Nombre de places	Part dans le total
ILE-DE FRANCE	30 742	37,1 %
RHONE-ALPES	7 340	8,9 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	6 873	8,3 %
PACA	5 224	6,3 %
LORRAINE	3 565	4,3 %
PAYS-DE-LOIRE	2 697	3,3 %
CENTRE	2 539	3,1 %
AQUITAINE	2 397	2,9 %
HAUTE-NORMANDIE	2 204	2,7 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 101	2,5 %
PICARDIE	2 068	2,5 %
BRETAGNE	2 027	2,4 %
ALSACE	1 962	2,4 %
MIDI-PYRENEES	2 058	2,5 %
BOURGOGNE	1 913	2,3 %
POITOU-CHARENTES	1 390	1,7 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 307	1,6 %
BASSE-NORMANDIE	1 349	1,6 %
FRANCHE-COMTE	975	1,2 %
AUVERGNE	682	0,8 %
LIMOUSIN	421	0,5 %
CORSE	222	0,3 %
Sous-total	82 056	99,0 %
DOM-TOM	834	1,0 %
REUNION	371	0,4 %
MARTINIQUE	205	0,2 %
GUADELOUPE	146	0,2 %
GUYANE	112	0,1 %
TOTAL	82 890	100,0 %

► 60,6 %

Source : DGAS/DGCS

Les places d'hébergement se concentrent principalement dans quatre régions : Ile de France, Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur (cf. chapitre III-II). Si le « sans-abrisme » touche d'abord les grandes agglomérations, il n'épargne pas pour autant les villes moyennes (les témoignages sont nombreux d'afflux, notamment de demandeurs d'asile, dans certaines villes moyennes), voire le monde rural.

2 - Des familles de plus en plus nombreuses

Dans une étude portant sur la région Rhône-Alpes et publiée en 2009³¹, la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE) estime que « la traditionnelle et seule représentation du SDF à la rue pour penser le besoin d'hébergement est largement dépassée ».

Les jeunes et les femmes avec des enfants représentent maintenant une part importante des personnes identifiées par l'enquête. Dans son rapport d'activité 2010, l'Association des Cités du Secours Catholique relève également que les femmes entre 26 et 59 ans représentaient en 2010 près de la moitié de la population accueillie dans ses centres contre un tiers en 2009. Les jeunes femmes entre 18 et 25 ans sont désormais supérieures en nombre aux jeunes hommes accueillis de la même tranche d'âge, alors que le manque de places dans les structures pouvant accueillir des femmes ainsi que des familles est fréquemment relevé (à Paris, il n'existe que 40 places en hébergement d'urgence collectif permettant d'accueillir des familles).

L'Observatoire du Samu social de Paris a publié dans le magazine de la FEANTSA à l'automne 2010³² puis dans son bulletin de juin 2011³³ les résultats d'une étude rétrospective sur les usagers du 115 à Paris au cours des dix dernières années.

Ces travaux font apparaître que, pour la première fois en 2010, parmi les hébergés, le nombre de personnes en famille a dépassé celui des isolés. En 1999, plus de 12 600 usagers isolés avait été hébergés durant l'année, pour 1 800 en famille. En 2010, ce sont 10 300 usagers isolés qui ont été hébergés contre 11 200 en famille. Le nombre de familles

³¹ Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise- Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE)- janvier 2009.

³² A Paris, de plus en plus de familles sans domicile- Le Magazine de la FEANTSA- Automne 2010.

³³ Les usagers du 115 de Paris de 1999 à 2010 : une décennie de changements – Le Samu social se met en quatre n°1-juin 2011).

hébergées par l'intermédiaire du 115 à Paris a ainsi augmenté de 400 % en 10 ans.

Cette évolution majeure appelle une adaptation du dispositif d'hébergement : les besoins et les attentes de ces familles ne ressemblent pas à ceux des personnes sans domicile isolées qui ont été jusqu'à présent la cible de l'action publique.

3 - La présence de personnes souffrant de troubles psychiatriques

Les personnes souffrant de maladies psychiatriques auparavant prises en charge à long terme par les hôpitaux psychiatriques, ne le sont plus et doivent souvent être accueillies dans des structures d'hébergement. Or, peu sont adaptées à ces publics. La présence, malheureusement non quantifiée, de cette population parmi les personnes sans domicile est fréquemment évoquée par les DDCS dans leurs réponses au questionnaire de la Cour.

4 - Un nombre d'étrangers en forte augmentation

Il n'existe pas de statistiques nationales récentes sur la présence d'étrangers parmi la population sans domicile, ni même sur leur part parmi les usagers des structures d'hébergement

L'enquête SD 2001 de l'INSEE avançait le chiffre de 29 % (42 % dans l'agglomération parisienne parmi les francophones).

La présence de familles migrantes est évoquée par la très grande majorité des DDCS, sans pour autant être quantifiée. Des pourcentages sont parfois avancés : 30 % des personnes prises en charge issues du droit d'asile pour les Bouches-du-Rhône, 27 % de public migrant pour le Territoire de Belfort, 35 % de personnes étrangères en situation précaire pour la Haute Garonne.

Selon l'Observatoire du Samu social de Paris, les personnes de nationalité française représentent à Paris moins de 10 % des personnes hébergées en famille. Les 90 % de familles étrangères sont pour 57 % d'origine africaine, 21 % viennent de pays de l'Union européenne ; 9 % sont asiatiques.

Les migrants intracommunautaires sont une composante importante de la population sans domicile : le DIHAL indique que les maraudeurs auraient repéré parmi la population à la rue de certains quartiers de Paris, plus de 40 % de jeunes d'Europe de l'Est.

Même si elle n'a pas, du fait de la taille et de la constitution de l'échantillon, la rigueur statistique d'un sondage, la consultation réalisée par l'IFOP à la demande de la Cour, confirme ces tendances. Près de la moitié des personnes rencontrées sont des femmes et dans 47 % des cas, ces personnes vivent avec leurs enfants dans les centres d'accueil. La moitié des personnes interviewées n'est pas française (45 % ont une nationalité hors Union européenne, 5 % ont une nationalité de l'Union européenne).

La situation de ces étrangers est très diverse : étrangers en situation régulière ou en provenance de l'Union européenne, réfugiés sans logement, demandeurs d'asile en cours d'instruction ou ayant été déboutés, personnes dont la situation n'est pas régularisée ou en situation irrégulière. Parmi ceux-ci, le cas des demandeurs d'asile est un peu mieux connu.

Un peu plus de 52 000 personnes ont déposé en 2010 une demande d'asile à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Leur nombre pour 2011 est estimé à 57 000. La demande d'asile est en forte augmentation (+50 % depuis 2007). Au terme de l'instruction des demandes (décision de la Cour nationale du droit d'asile - CNDA - incluse) qui atteint actuellement 19 mois (contre 14 mois en 2006), seul un quart des demandeurs se voit accorder le statut de réfugié ; les autres, soit environ 40 000, sont invités à quitter le territoire français.

Malgré la création de places dans le dispositif d'hébergement qui leur est spécifique (notamment dans les CADA), seulement un tiers des demandeurs d'asile peut y accéder (cf. chapitre IV-II).

Ils sont ainsi nombreux à se retrouver dans le dispositif d'hébergement de droit commun : demandeurs d'asile en attente d'une décision de l'OFPRA ou de la CNDA, réfugiés statutaires en attente d'un logement, déboutés ayant épuisé toutes les voies de recours.

Fin 2009, la DGCS a réalisé une enquête auprès de ses services déconcentrés pour prendre la mesure de la prise en charge sur le programme 177 du public « demandeurs d'asile » et du public « réfugiés » :

- au 1er octobre 2009, les demandeurs d'asile étaient 1 662 dans le dispositif généraliste. Ce public mobilisait 6 % des places ;
- à la même date, le dispositif généraliste prenait également en charge 1 172 demandeurs d'asile ayant obtenu le titre de réfugié ;
- enfin, toujours selon cette enquête, la part des déboutés serait de l'ordre de 10 % (soit environ 3 000 à 3 500 personnes) dans le dispositif

généraliste d'urgence ou d'hôtels. Comme tous ceux relatifs à la présence d'étrangers dans les dispositifs d'hébergement, ce chiffre doit être utilisé avec précaution. La DGCS a indiqué qu'il n'était pas prévu à l'avenir de recenser les déboutés du droit d'asile à travers le système d'information des SIAO.

On ne peut, faute d'informations alternatives, que constater que ces chiffres apparaissent relativement modestes au regard des ordres de grandeur des populations concernées tels qu'évalués précédemment.

Même si elle n'est pas précisément quantifiée, la présence d'étrangers, tout particulièrement de familles, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile, de déboutés du droit d'asile ou d'étrangers en situation irrégulière est relevée tant par les différentes enquêtes que par les témoignages des DDCS et des associations. Leurs situations sont diverses et nécessitent des réponses différentes selon les cas. Pour autant, celles-ci ne sont pas prises en compte par la politique du « Logement d'abord ».

5 - Une population qui peut disposer de ressources

Parmi les 363 personnes sans domicile interrogées par l'IFOP dans le cadre de la consultation conduite à la demande de la Cour, 71 % déclarent avoir un revenu dont 35 % le RSA³⁴ et 20 % une rémunération provenant d'un travail.



³⁴ RSA : Revenu de solidarité active.

Parmi les personnes qui apparaissent les plus en difficulté et ne percevant aucun revenu, (soit un quart de l'échantillon global), figurent les 18-24 ans (44 %), les personnes en couple vivant séparément (52 %), les étrangers (36 %), les personnes sans-abris depuis moins d'un an (33 %) et celles qui sont aujourd'hui dans les hébergements d'urgence (38 %) et les accueils de jour ou de nuit (31 %).

Enfin, une proportion non négligeable (15 %) de ces personnes sans logement affirme être diplômée de l'enseignement supérieur (cf. annexe n°3: résultats de l'enquête conduite par l'IFOP en juillet-août 2011).

II - Des données statistiques obsolètes et des études fragmentaires sur la population des sans abri

La politique de refondation a été définie et mise en œuvre sans que soient connues à l'entrée dans le dispositif, la demande d'hébergement et ses causes, ni à la sortie, les populations capables d'accéder immédiatement à un logement et, pour celles ayant quitté le dispositif d'hébergement, leur parcours ultérieur. Les DDCS sont nombreuses à signaler les difficultés d'établir une programmation de l'offre dans le cadre des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) dans de telles conditions de méconnaissance des populations concernées. Le DIHAL considère pour sa part que l'administration est aveugle. Pourtant, paradoxalement les travaux et enquêtes sur ce sujet sont nombreux et des méthodes pourraient être mises en place pour améliorer significativement la connaissance des personnes sans domicile.

A - Les grandes enquêtes nationales

La question des personnes sans domicile est abordée au travers de plusieurs enquêtes nationales :

- l'enquête « Sans domicile » de l'INSEE ;
- le recensement de la population ;
- l'enquête ES-DS (établissements et services pour les personnes en difficulté sociale) de la DREES
- l'enquête « Logement » de l'INSEE

La dernière enquête nationale sur les personnes sans-domicile réalisée par l'INSEE date de 2001 (**enquête sur les utilisateurs des services d'hébergement et de distribution de repas chauds dite SD 2001**). Constituant alors une première en Europe, elle avait fait l'objet de travaux préparatoires au sein du conseil national de l'information statistiques (CNIS) et de l'ONPES et permis d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine (les chiffres circulant avant la réalisation de l'enquête variaient entre 100 000 et 800 000).

L'enquête SD 2001 présente cependant des limites : elle ne concerne que la France métropolitaine et a été limitée aux personnes francophones (françaises ou étrangères) fréquentant les structures d'hébergement ou de distribution de repas chauds, excluant ainsi les personnes sans domicile ne fréquentant pas ces services (c'est-à-dire les personnes dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation qui n'utilisent jamais les distributions de repas ni les centres d'hébergement d'urgence). En revanche, les non francophones ont été dénombrés et une opération de couverture, menée par l'INED en 2002, a donné quelques éléments sur leur situation. Par ailleurs, les estimations sont faites pour une semaine moyenne de la période d'enquête (janvier-février 2001), il ne s'agit donc pas d'un suivi des personnes dans le temps. L'enquête ne peut être utilisée à un niveau géographique inférieur au niveau national, si ce n'est pour l'agglomération parisienne.

L'INSEE ayant fait le choix, compte tenu de son coût et de sa lourdeur, de lui donner une périodicité décennale, ces données n'ont pu, depuis, être actualisées sur le plan national.

Une nouvelle enquête « Sans domicile » sera conduite par l'INSEE en 2012. Les résultats en seront connus fin 2012 ou début 2013. Des améliorations notables par rapport à 2001 y seront apportées. Le champ de l'enquête sera étendu à l'ensemble des structures d'hébergement (y compris les haltes de nuit, les lieux mobilisés pour la campagne hivernale 2011-2012, les places réservées pour l'hébergement dans les résidences sociales) ainsi que les centres de distribution de repas (y compris les petits déjeuners). Un questionnaire auto administré en quatorze langues sera également destiné aux non francophones.

Par ailleurs, les informations tirées de l'opération de dénombrement des personnes sans abri ou logeant dans des habitations mobiles réalisée tous les cinq ans, à l'occasion du recensement de la population, sont considérées par l'INSEE comme parcellaires et relativement peu fiables.

L'enquête ES-DS « difficultés sociales » de la DREES est réalisée tous les 4 ans (2004 et 2008) auprès de tous les établissements et services d'accueil (y compris maisons-relais, résidences sociales, organismes gestionnaires de l'ALT en France et dans les DOM) mais ne prend pas en compte les structures qui n'offrent pas d'hébergement (accueil de jour par exemple), ni les chambres d'hôtel. Elle porte à la fois sur les structures (capacités d'accueil, services et prestations, modalités d'hébergement) que les publics accueillis (sexe, âge, date et motif d'admission dans le centre, situation familiale, activités type de revenu, conditions de sorties pour les personnes sorties dans l'année) et les personnels employés dans le centre.

L'enquête nationale sur le logement est collectée tous les cinq ans environ par l'Insee, par une interrogation en face-à-face, avec un enquêteur. Elle a pour principal objectif d'étudier les conditions d'occupation par les ménages (état physique du logement, mobilité et dépenses en particulier) de leur résidence principale. Sont exclus de l'enquête les hébergements collectifs mais sont traitées les personnes en logement individuel adapté et, en 2002 (puis prévu pour 2013), les personnes hébergées par un tiers. La dernière enquête logement a eu lieu en 2006. La prochaine, qui aurait dû avoir lieu en 2011, a été reportée à 2013.

L'INSEE a publié en janvier 2011 (INSEE Première n°1330) les résultats d'une étude réalisée à partir de l'enquête ES-DS 2008 de la DREES, des enquêtes logement de 2002 et 2006 et du recensement de la population. La population sans domicile y est estimée, dans les années 2000, à 133 000 personnes en France métropolitaine.

En 2009, le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme a demandé à l'ONPES de lui faire des propositions de recensement des personnes sans abri, dans l'attente de l'enquête de l'INSEE. L'ONPES a mandaté un prestataire extérieur qui a notamment proposé l'introduction dans le recensement général d'une question portant sur les personnes sans domicile et la constitution pour ces personnes d'un « mini-recensement » dans les villes les plus exposées à ce phénomène. Ces propositions sont restées sans suite ; la première paraît peu réaliste étant donné le fort taux de non réponse dans le recensement national des sans-abri, la seconde dépend de l'implication des communes et des associations, les dénombrements de ce type dans les pays où ils sont réalisés ne relevant pas de l'Institut National de Statistique (voir par exemple le cas de l'Angleterre).

B - L'observation à travers l'activité des 115

L'**observatoire du Samu social de Paris** est constitué d'une équipe pluridisciplinaire de chercheurs, intégrée au Samu social de Paris. Il réalise des études à partir des données issues du système de gestion du 115 et des équipes de maraude. Il conduit par ailleurs des études d'épidémiologie-santé publique (par exemple, études sur le diabète, l'épilepsie, la tuberculose, la psychiatrie et les addictions) ainsi que des études de sciences sociales, sociologie et anthropologie.

L'observatoire du Samu social présente l'avantage à la fois de disposer d'une équipe pluridisciplinaire et de s'appuyer sur des équipes de terrain en contact permanent avec les personnes sans domicile, ce qui n'est le cas pour aucune structure nationale ou régionale publique.

Le Samu social de Paris publie chaque année dans son rapport annuel le bilan de l'activité du 115 et une analyse des caractéristiques des personnes ayant fait appel au 115.

Ces travaux permettent d'améliorer la connaissance sur la durée des populations faisant appel au dispositif d'urgence à Paris. Toutefois, ils présentent l'inconvénient d'être limités à la demande parisienne alors qu'une approche régionale prendrait tout son sens en Ile de France.

L'**observatoire national du 115** a été créé en 2001 à la demande de la DGCS et est géré par la FNARS. Son activité est couverte par la convention pluriannuelle d'objectifs 2009-2012 signée entre la DGCS et la FNARS (fiche action n°1 « Observation sociale » annexée à la convention).

Les enquêtes biannuelles qu'il conduit auprès des 115 dans les 30 départements, sites « sentinelles » permettent d'observer l'évolution des appels, les caractéristiques des personnes sollicitant le 115 et la nature des prises en charge proposées. Elles constituent également la base des indicateurs du programme 177.

L'observatoire national du 115 participe à divers conseils scientifiques : INSEE, DREES, DGCS, ONPES, Observatoire du Samu social de Paris.

Il est enfin à l'origine de la mise en place d'un outil informatique pour les 115.

La DGCS estime qu'« il est encore trop tôt pour avoir un avis documenté sur le fonctionnement de l'observatoire et sur la pertinence des informations fournies. Ceci d'autant plus que les travaux de l'Observatoire s'insèrent maintenant dans ceux menés par les SIAO »³⁵.

C - Les initiatives locales

Les enquêtes nationales sont critiquées par certaines DDCS qui les estiment peu utiles pour définir une politique départementale, voire peu conforme à la réalité locale. « Les dispositifs nationaux (souvent inspirés de la situation francilienne) sont souvent en décalage, voire en contradiction avec les réalités locales ».

Dans leurs réponses, la grande majorité des DDCS fait état d'une absence de données locales sur les personnes sans domicile. Peu ont pu toutefois conduire des enquêtes au niveau local. La DDCS de la Lozère travaille à la mise en place d'un observatoire départemental. Avec le projet OSIRIS, la région Nord-Pas de Calais dispose également d'un dispositif d'observation sociale. Enfin, la DDCS du Rhône conduit une enquête trimestrielle d'observation de la typologie des populations hébergées dans les structures d'urgence.

Pour procéder à une estimation, les services déconcentrés ont recours aux données issues du 115 (plus rarement du SIAO), complétées par les observations des équipes mobiles et des accueils de jours. Quelques uns utilisent les fichiers de la domiciliation.

La plupart des DDCS évoque le travail en cours avec les SIAO dont tous attendent une amélioration de leur connaissance des populations sans domicile.

³⁵ Sur les SIAO voir le chapitre III-I-A.

Le dénombrement des personnes sans abri en Angleterre

En Angleterre, les municipalités doivent effectuer, une fois par an, sur la base de consignes nationales, un comptage des populations sans abri. C comptage est coordonné au niveau national. En 2010, dans la lignée de la politique de « No One Left Out », le ministère de l'Intérieur anglais a publié une note d'amélioration de ces comptages incluant : un comptage à date fixe dans tout le pays, à deux heures du matin (et non plus à minuit) des SDF couchés ou sur le point de l'être. Le ministère a également publié un guide méthodologique de comptage à destination des municipalités ainsi qu'une grille de comptage sous Excel. A l'automne 2010, le dénombrement ainsi réalisé aboutit à une estimation de 1 768 personnes sans abri.

En France, ces dénombrements de rue réalisés soit par les autorités locales, soit par les associations, sont jugés peu fiables. Ils peuvent toutefois donner des résultats intéressants s'ils sont combinés à l'exploitation des données de gestion des services d'aide et/ou à des enquêtes dans les centres d'accueil de jour.

D - Une amélioration de la connaissance de la population sans domicile reste possible

L'enquête SD de l'INSEE est une enquête lourde dont il ne paraît pas envisageable de réduire la périodicité.

Il n'est pas pour autant acceptable pour les services de l'Etat qui conduisent cette politique d'avoir une connaissance aussi imprécise de la population sans domicile.

La constitution d'une base de données alimentée par les systèmes d'informations des SIAO, telle que l'envisage la DGCS est essentielle pour permettre à l'administration de disposer de données opérationnelles mais ne peut suffire à elle seule.

Un dispositif statistique complémentaire doit donc être mis en place entre deux grandes enquêtes nationales.

Toujours imparfaites et incomplètes prises isolément, plusieurs méthodes peuvent s'avérer utiles lorsqu'elles sont combinées :

- les dénombrements sur une courte période (de type enquêtes flash réalisées dans la rue et dans les structures d'accueil et d'hébergement) ;
- les enquêtes auprès des services d'hébergement (par exemple l'enquête SD-DS de la DREES) ;

- les enquêtes par voie de questionnaire auprès des utilisateurs de services d'aides (par exemple enquête « Samenta » conduite par l'INSERM et l'Observatoire du Samu Social sur la santé mentale des personnes sans domicile en Ile de France).

Constatant la forte concentration des structures d'hébergement, le DIHAL a ainsi proposé qu'une enquête soit réalisée par la DREES et l'INSEE deux fois par an dans 10 grandes villes. Même si la périodicité proposée est sans doute excessive, l'idée d'enquêtes limitées aux plus grandes villes pourrait être retenue.

Etudes et données existent mais ne sont pas suffisamment exploitées par les services de l'Etat. Les données de gestion des services d'aide (RSA versés sans la part logement, fichier de domiciliation, aide médicale d'Etat) peuvent, sous réserve du respect de la confidentialité des données, être utilisées et combinées à des enquêtes localisées de terrain.

La connaissance des parcours et des facteurs de risque du sans-abrisme (évolution des impayés de loyers et de leurs causes, devenir des déboutés du droit d'asile, parcours des malades psychiatriques, des sortants de prison notamment) doit également être développée. Une série d'indicateurs d'alerte ciblés sur le risque de mise à la rue pourrait ainsi être mise en place, en complément de celle proposée par l'ONPES pour tenter d'anticiper l'évolution des phénomènes de pauvreté.

A cet égard, la Cour ne peut qu'appuyer les recommandations formulées par le Conseil national de l'information statistique dans son rapport sur le mal logement, publié en juillet 2011 :

- mener, en l'attente de remontées d'information via un système d'information centralisé, une enquête annuelle très légère auprès des établissements pour suivre le nombre de personnes hébergées dans les établissements sociaux par type d'établissement et de place ;
- améliorer le traitement statistiques des expulsions ;
- organiser le suivi du système d'information issu des SIAO via sa présentation à échéance régulière au CNIS, afin de s'assurer que les statisticiens y sont bien associés, que la confidentialité des données est respectée et que l'information issue de ce système sera diffusée ;
- étudier certaines trajectoires comme la sortie de la situation de sans-domicile ;
- améliorer, par des enquêtes qualitatives ou en enrichissant les enquêtes actuelles, la connaissance des situations marginales de logement ou d'hébergement : résidences sociales, l'hébergement en hôtel ou par des tiers ;
- améliorer le recensement des sans abri.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les populations sans domicile ont incontestablement augmenté au cours de la décennie qui vient de s'écouler et leur composition s'est profondément transformée : les familles, les jeunes, les étrangers, les personnes souffrant de problèmes psychiatriques sont plus nombreux parmi les sans abri ou sans domicile. Bien que la précarité face au logement soit présente partout sur le territoire, les personnes sans domicile sont assez concentrées dans quelques régions comme l'Île-de-France, le Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Trop lacunaire et obsolète pour pouvoir éclairer la politique publique, la connaissance des populations sans domicile doit être améliorée. La périodicité des grandes enquêtes nationales ne paraît pas pouvoir être réduite. En revanche, un dispositif d'enquêtes complémentaires plus légères, combiné à l'exploitation des données de gestion permettrait de mieux connaître les caractéristiques et les parcours des personnes concernées. Afin d'améliorer la connaissance de la population des personnes sans domicile, en actualisant de façon régulière et suffisamment fréquente, les résultats des grandes enquêtes nationales conduites par l'INSEE, la Cour recommande de :

- 1. réaliser des enquêtes annuelles dans les principales villes concernées par les phénomènes de sans abris ;*
 - 2. mutualiser les différents travaux menés sur la population sans domicile et en améliorant l'exploitation des données existantes ;*
 - 3. utiliser, dans le strict respect de la confidentialité, les données de gestion des différents services d'aide (en priorité, les SIAO, éventuellement également les services de domiciliation) en veillant à l'harmonisation des différentes nomenclatures de façon à faciliter la consolidation des informations ;*
 - 4. mettre effectivement en place, comme le prévoit la circulaire relative aux SIAO, au moins dans les quatre premières régions concernées (Île-de-France, PACA, Nord-Pas de Calais, Rhône-Alpes), des observatoires régionaux pour avoir une meilleure connaissance des spécificités de chaque territoire.*
-

Chapitre III

La prise en compte des besoins des personnes sans domicile

Comme rappelé précédemment, la loi DALO de 2007 puis la loi MOLLE de 2009 ont posé les principes de l'inconditionnalité de l'hébergement et de la continuité de la prise en charge, qui imposent à l'État une obligation de résultat.

L'instruction de terrain menée par la Cour montre que si les dispositifs d'hébergement prennent mieux en compte qu'auparavant les besoins des personnes sans domicile, l'accueil et l'orientation des personnes sans abri souffrent encore d'une organisation déficiente et de capacités d'accueil insuffisantes au regard de la demande, notamment dans les régions où la situation est la plus tendue.

I - L'organisation encore très imparfaite de l'accueil et de l'orientation des personnes sans abri

A - Une mise en place mal conduite des SIAO (Services intégrés d'accueil et d'orientation)

La stratégie de refondation fait des SIAO les pivots du dispositif de veille sociale, comme le montre la première de ses vingt propositions de

réforme : « *mettre en place un service intégré de l'accueil, de l'évaluation et de l'orientation des personnes sans-abri ou risquant de l'être dans chaque département* ».

Une circulaire du 8 avril 2010 du secrétaire d'État chargé du logement a justifié en ces termes la nécessité de la création des SIAO : « *se placer du point de vue de l'usager implique de rendre plus simples, plus transparentes, plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif d'hébergement (...). Il convient d'intervenir le plus en amont possible pour prévenir l'exclusion (...). Cet objectif ne pourra être atteint si chaque structure agit isolément. L'enjeu est bien de favoriser un travail coordonné des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement* ».

Les SIAO

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont pour objet la mise en réseau, dans chaque département, du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement des personnes sans abri, risquant de l'être ou mal logées. Les rôles qui leur sont assignés par une circulaire du secrétaire d'État chargé du logement du 8 avril 2010 sont les suivants :

- les SIAO 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 ;
- le SIAO veillent à la continuité de la prise en charge des personnes tout au long des parcours ;
- le SIAO coordonnent les acteurs locaux de l'hébergement et du logement ;
- le SIAO contribuent à la mise en place d'observatoires locaux, de manière à pouvoir ajuster au fil du temps l'offre aux besoins.

La circulaire du 8 avril 2010 assigne notamment aux SIAO le rôle de « *plate-forme unique organisant la fluidité entre l'urgence, l'insertion et le logement* » : assurant le diagnostic et l'orientation des personnes sans domicile, ils ont vocation à organiser, *via* des commissions, l'attribution des places disponibles : ceci signifie qu'il est mis fin à la règle qui prévalait, selon laquelle les responsables d'établissement choisissaient eux-mêmes les personnes qu'ils hébergeaient.

Les structures anglaises comparables aux SIAO

La Rough Sleeper Strategy a créé les Tenancy Sustainment Teams, structures chargées de la coordination des acteurs locaux. Elles servent d'intermédiaires entre les associations et les propriétaires pour développer l'intermédiation locative, entre les SDF, les associations et les administrations pour permettre l'accès à l'intermédiation locative ou au logement social. Elles rendent visite aux SDF «réintégrés» de leurs territoires dans un but d'accompagnement social (retour à l'emploi, gestion de budget, etc.) tous les mois ou un mois sur deux. Financées par l'État, l'entité-mère des Tenancy Sustainment Teams peut être une association, choisie pour son expérience et sa compétence dans le domaine du retour au logement.

La mise en place des SIAO rencontre plusieurs difficultés.

1 - Un calendrier retardé

Le calendrier envisagé au moment de la présentation de la refondation n'a pu être tenu. «*L'échéancier de mise en œuvre des propositions de la refondation*» avait envisagé la mise en place des SIAO comme devant s'achever en mars 2010. Or, c'est à cette date qu'a été rédigée la circulaire datée du 8 avril 2010 qui demandait que «*les SIAO soient totalement opérationnels au plus tard le 15 septembre 2010*» : cette deuxième échéance n'a pas non plus pu être respectée.

Les calendriers successifs de mise en place étaient de toute évidence trop ambitieux : au 31 mars 2011, si 99 départements sur 100 disposaient d'un SIAO selon la DGCS, la couverture territoriale n'était complète que pour 93 d'entre eux. De plus, ces SIAO, certes existant désormais sur le plan juridique, ne sont pas encore tous opérationnels.

2 - Des formes juridiques qui ne privilégient pas le portage collectif

La circulaire du 8 avril 2010 précisait : «*Je vous demande de mettre en place dans chaque département un [SIAO] et de conclure une convention qui en précise les modalités avec un opérateur que vous chargerez d'assurer cette fonction*».

Sur le plan juridique, le SIAO, qui est donc confié à un opérateur, peut prendre différentes formes : association, groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS) ou GIP.

Les modalités de sélection de l'opérateur ont été laissées à la libre appréciation des services déconcentrés (conventionnement direct ou mise

en concurrence par le biais d'appels à projets) : la DGCS a indiqué que dans les deux tiers des départements, le choix de l'opérateur SIAO s'est effectué après concertation avec les associations.

La majorité des SIAO a choisi pour forme juridique une association déjà existante (c'est le cas dans 46 départements). Les autres sont soit des associations d'associations (17 départements), soit des groupements de coopération (14 départements). Dans un premier bilan fait en septembre 2010³⁶, la FNARS, considérant que le statut juridique des SIAO devait traduire une volonté de portage collectif par l'ensemble des acteurs, privilégiait la formule du groupement de coopération et s'inquiétait déjà du faible nombre de SIAO y ayant recours³⁷ : la situation ne s'est pas inversée depuis. Ceci ne peut que compliquer la coopération entre opérateurs.

3 - L'objectif d'un SIAO unique par département n'a pas été atteint

Les termes mêmes de la circulaire du 8 avril 2010 conduisaient à envisager la création d'un unique SIAO par département. C'est aussi ce qui avait été préconisé en 2009 par le groupe de travail qui s'était penché sur le sujet du « service unifié de l'accueil, de l'orientation », dans le cadre de la préparation de la stratégie de refondation. Ce groupe avait notamment proposé la « mise en place généralisée dans tous les départements d'un dispositif intégré avec :

- un accueil, une évaluation et une orientation assurés ;
- un opérateur unique mais s'appuyant sur un réseau d'acteurs, le 115 apparaissant le plus à même d'assurer ce rôle »

Pourtant, l'annexe 1 de la circulaire donne des indications parfaitement inverses : d'une part, elle ne suggère pas de faire des 115 l'opérateur des SIAO, d'autre part, elle ouvre la possibilité de créer plusieurs SIAO par département, en insistant sur deux distinctions possibles, l'une géographique et l'autre thématique :

- « Le SIAO peut revêtir des formes infra départementales liées aux contextes locaux : prise en compte de bassins de vie cohérents avec

³⁶ « Où en est-on de la mise en œuvre des SIAO ?-FNARS-16 septembre 2010.

³⁷ Dans son rapport de 2007, la Cour notait d'ailleurs que « la loi du 11 février 2005 (ou loi n° 2005-112, complétée par le décret du 6 avril 2006, a instauré la possibilité de créer des « groupements de coopération sociale et médico-sociale » regroupant des établissements afin de favoriser les synergies. La création de telles structures pourrait permettre une gestion plus efficiente. Néanmoins, aucun financement incitatif n'est prévu en loi de finances 2007 ».

d'autres dispositifs d'action sociale comme par exemple les ancrages issus des pactes territoriaux pour l'insertion dans le cadre du RSA, ou encore les agglomérations. Dans ce cas, vous veillerez à ce qu'un opérateur assure la coordination et l'observation au niveau départemental » ;

- *« le choix des opérateurs et d'organisation est à l'initiative du préfet en fonction des contextes locaux. Il faut privilégier la voie d'un opérateur unique traitant de l'urgence et de l'insertion (dont le logement de transition ou adapté), mais si le contexte local le justifie, « urgence » et « insertion » pourront être gérées par deux opérateurs distincts, qui devront travailler en étroite collaboration ».*

C'est ainsi qu'au 31 mars 2011, selon les données de la DGCS, on comptait, pour 99 départements dotés de SIAO, 117 SIAO en fonctionnement. Dans les trois-quarts des départements, a été fait le choix d'un opérateur unique traitant à la fois de l'urgence et de l'insertion. Dans les autres, il existe au minimum deux SIAO : dans une vingtaine de départements, il en existe un pour l'urgence et un autre pour l'insertion ; dans les départements restants, les SIAO ont une compétence infra-départementale³⁸, le nombre de ces SIAO peut ainsi aller jusqu'à sept³⁹.

La plupart des acteurs de la politique publique évaluée ont souligné la nécessité de parvenir à un SIAO unique par département, qui devienne, comme l'indique la DIHAL, « la plateforme unique de recueil de la demande d'hébergement et de la mobilisation des ressources des territoires pour y répondre ».

La DGCS a invoqué, à titre d'explication de la présente situation, le fait qu'il était nécessaire de procéder par « *construction progressive* », sans abandonner l'objectif d'aboutir à terme à un unique SIAO par département, et a souligné les « *inquiétudes* » du monde associatif face à ce rapprochement entre les opérateurs de l'urgence et de l'insertion. Cependant la FNARS a souligné que, sur le terrain, les DDCS n'avaient pas toutes fait preuve de la même détermination : dans certains cas, elles ont choisi le dispositif retenu en fonction de la situation associative locale plutôt que de tenter de modifier cette situation grâce à la mise en place du SIAO unique.

Le choix d'un opérateur unique aurait dû être privilégié partout, car il est le plus pertinent dès lors que l'objectif premier est le « logement d'abord » et que le SIAO a pour objectif de couvrir l'ensemble du continuum de l'hébergement au logement. Ce choix serait même d'autant

³⁸ C'est notamment le cas dans le Nord, le Pas de Calais, la Seine maritime.

³⁹ Tel est le cas dans le département du Nord.

plus judicieux qu'on se trouve dans une zone tendue, or c'est l'inverse que l'on observe : ainsi, c'est dans la région Nord – Pas de Calais que l'on observe le plus grand nombre de SIAO par département : sept dans le Nord et six dans le Pas-de-Calais.

Ceci 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.

La coordination des SIAO en Ile de France

En Île-de-France, où les dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement peuvent difficilement se concevoir à l'échelon purement départemental, la DRIHL a mis en place un « comité régional de coordination opérationnelle des SIAO » qui se réunit tous les deux mois. Il existe en effet dans la région quatorze SIAO : un SIAO unique dans deux départements (la Seine Saint Denis et les Hauts de Seine) et deux SIAO (un pour l'urgence et un pour l'insertion) dans chacun des six autres départements.

Dans les départements dotés de deux SIAO, ceux-ci organisent en général des réunions de coordination mensuelles ; dans deux cas (à Paris et dans le Val de Marne), les deux SIAO ont même prévu de se regrouper dans des locaux communs.

L'implication des collectivités territoriales et des bailleurs dans les SIAO est encore loin d'être acquise dans certains territoires.

4 - L'absence de coordination avec les autres structures de la veille sociale

C'est en vertu de cet article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui n'a pas été modifié depuis la refondation, qu'ont été créés les SIAO, la circulaire du 8 avril 2010 faisant d'ailleurs explicitement référence à cet article.

Article L 345-2 du CASF⁴⁰

Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état.

Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Les établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1⁴¹ informent en temps réel de leurs places vacantes le représentant de l'Etat qui répartit en conséquence les personnes recueillies.

A la demande du représentant de l'Etat, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve de son accord.

Or, c'est déjà en application de cet article du CASF qu'avaient été mis en place au niveau départemental, avant la création des SIAO, des services ou des coordinations d'accueil et d'orientation (SAO ou CAO). La circulaire du 8 avril 2010 relative aux SIAO ne mentionne pas l'existence de structures préexistantes et ne donne aucune instruction quant à leur devenir après la création des SIAO, bien que la mission confiée à ces derniers s'inscrive dans le même cadre préexistant. Si dans certains départements, les SIAO ont été créés à partir des SAO existants, tel n'est pas le cas partout.

Interrogée sur ce point, la DGCS a précisé que les SAO orientent, informent sur les lieux proposant des hébergements ou recherchent des solutions pour des personnes isolées, mais qu'en revanche, ils ne sont pas chargés de comptabiliser les demandes, de centraliser l'information sur le niveau de disponibilité de l'offre, de rapprocher l'offre et la demande, d'avoir enfin une fonction d'observation sociale. Le travail des SAO correspondrait donc à une partie du travail effectué par les SIAO sans qu'il y ait substitution complète.

Et le financement de ces structures apparaît toujours en 2011 dans le budget des DRJSCS, à hauteur de 6,7 M€, alors que pour permettre l'installation et le fonctionnement des SIAO, une dotation de 5,9 M€ avait

⁴⁰ La rédaction de cet article, dans ces termes, date de la loi MOLLE du 25 mars 2009.

⁴¹ Il s'agit des « établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ».

été déléguée aux DRJSCS en 2010. Il y a là une certaine incohérence, même si on constate une diminution des crédits affectés aux SAO depuis la création des SIAO (dans les projets de BOP 2011, notamment), de même qu'aux 115.

La DGCS assure que « *le SIAO a vocation à absorber l'ensemble des structures de type SAO. De même les 115 qui ne sont pas des outils opérationnels ont vocation à se fondre dans le SIAO* ». Cette pétition de principe demandera à être vérifiée sur le terrain.

La DGCS reconnaît d'ailleurs qu'il est exact « *qu'un problème d'articulation peut se poser entre un SIAO et le 115, en particulier dans les départements (une vingtaine) où existent un SIAO urgence et une SIAO insertion. Dans un tel cas il convient que le SIAO urgence soit clairement distingué de l'outil opérationnel que représente le 115. C'est l'option qui se met en place actuellement à Paris* ».

5 - Une capacité encore relative à centraliser l'ensemble des demandes et des offres d'hébergement

Le bilan de la capacité des opérateurs SIAO à centraliser l'ensemble des demandes et des offres – certes récent - est mitigé. Selon une enquête menée par la DGCS en mars 2011, les SIAO sont en situation de centraliser l'ensemble des demandes dans 70 départements - mais cette couverture totale ne concerne dans certains cas que la gestion de l'urgence. 59 % des SIAO indiquent qu'ils attribuent la totalité des places d'hébergement d'urgence ; 49 % attribuent la totalité des places d'insertion. 72 % des SIAO connaissent la totalité des capacités hivernales non pérennes et 51 % attribuent la totalité des capacités hivernales non pérennes. En revanche, il semble qu'un tiers seulement des SIAO attribue la totalité des places en logement adapté (cf. *infra*)⁴².

Or, même si elle se heurte encore à de nombreuses réticences (certaines associations et certains centres souhaitant conserver la possibilité d'accueillir en direct et de choisir les personnes qu'ils accueillent), la connaissance et la mutualisation de l'ensemble de l'offre d'hébergement et de logement est déterminante pour la réussite du dispositif.

Par ailleurs, les SIAO doivent, selon la circulaire du 8 avril 2010, contribuer à la mise en place d'observatoires locaux, notamment en renseignant de façon hebdomadaire une série d'indicateurs décrits dans

⁴² Les opérateurs qui gèrent le SIAO prévoient des partenariats avec les CCAS (83 %), le conseil général (79 %), les bailleurs sociaux (71 %), le milieu sanitaire (63 %) et le service de l'asile (49 %)

une annexe à la circulaire. Pourtant, aucune des DDCCS interrogées par la Cour sur les informations qu'elles font remonter au niveau central n'a mentionné les indicateurs dont la liste figure dans cette annexe à la circulaire du 8 avril 2010.

Compte tenu du peu de recul sur la mise en place des SIAO, il est difficile de tirer un bilan définitif de leur création. Plusieurs points méritent encore d'être clarifiés, en particulier celui de l'articulation des SIAO avec d'autres structures préexistantes de la veille sociale (115 et SAO).

**Un exemple de « 115 » choisi comme opérateur d'un SIAO Urgence :
le Samu social de Paris**

Le Samu social de Paris est un GIP, créé en 1993 sous l'impulsion de Xavier Emmanuelli. Il gère depuis le début de l'année 2011 le « SIAO Urgence de Paris » :

- en six mois, il a progressivement acquis la visibilité de 100 % des hébergements d'urgence parisiens : ces structures lui transmettent quotidiennement les listes des personnes prises en charge la veille ;

- il lui reste encore à atteindre l'objectif de réguler 100 % des places d'urgence (tant en ce qui concerne la gestion de la demande que l'attribution des places d'hébergement).

Les six premiers mois d'observation des demandes et offres d'hébergement ont permis de constater que, si seules 0,5 % des places restent réellement vacantes, en revanche 2,5 % des places ne sont pas occupées, notamment pour cause d'inscriptions multiples de mêmes personnes : la régulation de la demande par le SIAO Urgence de Paris permettra de remédier à ce problème.

Le Samu social, en tant que SIAO Urgence de Paris, a également vocation à cordonner les maraudes, les accueils de jour, les espaces solidarité insertion.

Le SIAO Urgence de Paris effectuera de l'observation sociale qui permettra d'ajuster le dispositif aux besoins du public y recourant, grâce à l'étude des profils sociodémographiques des personnes à la rue et à l'analyse des parcours des usagers faisant appel aux dispositifs d'urgence sociale.

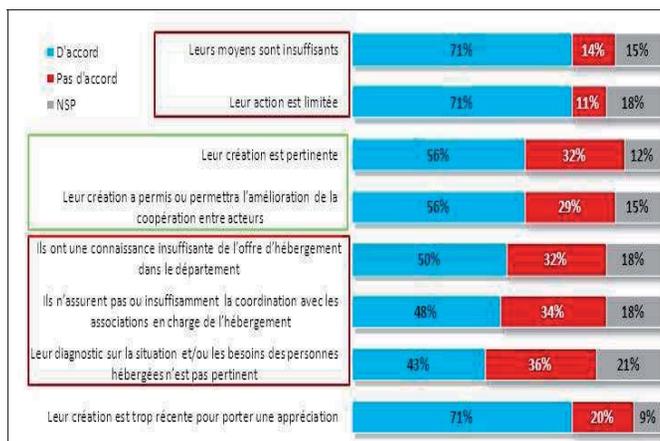
Le SIAO Urgence de Paris a prévu de travailler en étroite coordination avec le « SIAO Insertion de Paris », qui a été confié à un groupement de coopération de trente-six opérateurs⁴³ : les deux SIAO vont prochainement s'installer dans des locaux communs.

La question du coût de fonctionnement des SIAO, qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une estimation préalable, reste posée. L'activité des SIAO constitue une charge nouvelle pour les BOP des DRJSCS qui ont prévu d'y consacrer au total 11,33 M€ en 2011, sans que ce montant puisse être rapporté à une estimation du besoin réel⁴⁴. Cette enveloppe est sans doute appelée à augmenter ; à défaut de moyens suffisants, les SIAO pourraient rapidement devenir un nouveau goulet d'étranglement dans le dispositif de l'hébergement.

Sur le terrain, les avis sur la mise en place des SIAO sont mitigés. La consultation organisée par la Cour auprès des travailleurs sociaux comportait notamment la question suivante : « *Pour chacune des phrases suivantes concernant l'action du ou des SIAO de votre département, diriez-vous que vous êtes plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord ?* ». Les réponses sont représentées dans le diagramme ci-après :

⁴³ La forme juridique de ces groupements est celle du GCSMS, groupement de coopération sociale et médico-sociale.

⁴⁴ Et les SIAO constituent aussi une charge nouvelle pour les associations du secteur : il leur est demandé de « donner » du temps de travailleurs social au SIAO.



Critiques sur les moyens mis à disposition des SIAO et sur leur champ d'action jugé limité par 71 % de ceux qui ont répondu, les travailleurs sociaux concèdent toutefois que la création de ces services est pertinente – même s'ils sont 71 % à la juger trop récente pour porter réellement une appréciation - et permet l'amélioration de la collaboration entre les différents acteurs du secteur (56 % d'adhésion). Toutefois les travailleurs sociaux pointent certaines lacunes des SIAO, telles que leur connaissance insuffisante de l'offre d'hébergement dans le département (50 % partagent cette idée), le manque de collaboration avec les associations (48 %) ou leur diagnostic sur les besoins des personnes hébergées (43 %). Beaucoup de travail reste donc à accomplir.

La DGCS a prévu de confier en 2011 une mission à l'IGAS en vue de l'évaluation de la mise en œuvre des SIAO. Cette évaluation apparaît nécessaire, compte tenu des obstacles perceptibles sur le terrain.

L'organisation de l'accueil et de l'orientation des personnes sans abri souffre encore de nombreuses imperfections, malgré les propositions intéressantes qui avaient été formulées à ce sujet en 2009 dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de la stratégie de refondation.

L'ensemble du dispositif, censé tendre vers l'objectif du « Logement d'abord », devait donner connaissance non seulement de la totalité de l'offre d'hébergement mais également des disponibilités dans le secteur locatif de façon à orienter le plus rapidement possible vers le logement les personnes prises en charge par le dispositif. Ces

objectifs sont loin d'être remplis et ne paraissent pas en voie de l'être rapidement.

Il apparaît nécessaire de mettre fin à l'éclatement et à la multiplicité des structures qui interviennent au premier rang (115, SAO, SIAO), ceci étant contraire à l'esprit même de la stratégie de la refondation. Il est en particulier peu efficace d'avoir dans un certain nombre de départements créé plusieurs SIAO, notamment lorsqu'il en existe un pour l'urgence et l'autre pour l'insertion.

B - Le problème de la saturation du 115 reste entier

Les 115 assurent l'accueil téléphonique, la première évaluation et l'orientation du demandeur vers une place disponible.

Les moyens comme les pratiques sont actuellement très variables selon les 115. La première évaluation peut être plus ou moins approfondie : en Île-de-France, selon l'IGAS⁴⁵, le temps d'entretien peut aller de 3 à 30 minutes selon les départements. A Nantes, les responsables de la veille sociale signalent que les demandeurs doivent se soumettre à une succession d'entretiens entre le 115, le SIAO, les centres d'hébergement avec parfois des délais assez longs pour obtenir un rendez-vous avec un travailleur social. La connaissance des places disponibles est également très variable ainsi que le taux de satisfaction des demandes. A Nantes, certains acteurs de terrain évoquent une « perte de crédibilité du 115 ».

La réservation de nuitées d'hôtel en Île-de-France par le 115 de Paris

Le Samu social de Paris dispose d'un pôle d'hébergement et de réservation hôtelière qui mutualise les plateformes de réservation hôtelière des 115 de Paris et de la Seine Saint-Denis, principales réservataires de nuitées hôtelières sur le BOP 177⁴⁶. 90 % du budget 2011 du Samu social de Paris (116M€) est consacré au financement de nuitées hôtelières.

A Paris, les appels reçus par le 115 ont atteint en 2010 le nombre de 3,3 millions (+ 102,6 % par rapport à 2009), ces appels provenant de 456 777 numéros différents. Les appels répondus sont en baisse : ils sont passés de 408 742 en 2009 à 345 955 en 2010⁴⁷. Ces chiffres illustrent la

⁴⁵ Rapport relatif à l'organisation de la veille sociale en Ile de France - IGAS, Août 2010.

⁴⁶ Cette mutualisation s'étend aussi aux réservations hôtelières de la CAFDA (demande d'asile), de l'APTM (association pour l'accompagnement social et administratif des migrants) et de l'OHFOM (Œuvre de Malte).

⁴⁷ Rapport d'activité – Samu social de Paris- 2010.

difficulté pour les personnes sans domicile à joindre le 115 à Paris, difficulté particulièrement importante depuis 2008 et surtout en 2010 : selon le rapport d'activité 2010 du Samu social, « *la tendance à la hausse de 2008 et 2009 traduit qu'en dépit d'une prise d'appels toujours plus importante en nombre, les usagers sont amenés à réitérer leur appel. Le ratio d'appels répondus sur le nombre d'appels reçus, correspondant au nombre de fois où un usager aura dû réitérer son appel, est passé de 2,3 en 2007 à 2,8 en 2008, puis à 4,0 en 2009. L'année 2010 est particulièrement marquée par ce phénomène avec un ratio de 9,6 exprimant ainsi qu'un usager doit composer à 9, voire 10 reprises, le numéro d'urgence avant d'obtenir satisfaction* ». La situation est très dégradée.

Cette difficulté est d'ailleurs souvent évoquée par les personnes sans domicile qui expliquent ainsi leur choix de ne plus solliciter le dispositif d'hébergement, dans le cadre de la consultation effectuée par la Cour. A la question « *Qui vous a indiqué le centre d'accueil ou d'hébergement [où vous vous trouvez] ?* », seules 22 % des personnes hébergées interrogées disent avoir été orientées par le 115.

En ce sens, l'indicateur 1.2 du programme 177 (*Proportion des personnes hébergées suite à un appel au 115 et ayant reçu une réponse adaptée à leur demande d'hébergement*) qui atteint 64 % en 2010 ne mesure que très imparfaitement la performance des 115⁴⁸. Même si ces données doivent être utilisées avec précaution, son évolution illustre une dégradation globale de la situation :

Tableau 6 : Evolution des réponses adaptées données par le 115

	(en %)			
	2007	2008	2009	2010
Proportion des personnes hébergées suite à un appel au 115 et ayant reçu une réponse adaptée à leur demande d'hébergement ⁴⁹	70,2	66,3	63	64

Source : RAP 2007 à 2010

L'interprétation des valeurs ci-dessus doit se faire avec prudence, compte tenu des précautions mentionnées dans les commentaires

⁴⁸ En 2011, l'indicateur est remplacé par « *la proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO* ».

⁴⁹ L'indicateur utilisé en 2007 et 2008 n'était pas tout à fait le même qu'en 2009 et 2010 : c'était l'indicateur 9.1 « *proportion des appels au 115 débouchant sur une prise en charge adaptée* ».

En 2011, l'indicateur est encore modifié ; il est remplacé par « *la proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO* ».

techniques sur l'indicateur dans le RAP 2010 : « *La valeur de l'indicateur est calculée à partir de la collecte faite par l'observatoire national des « 115 » auprès de 30 départements sites sentinelles qui représentent 75 % de l'activité locale des 115. Le renseignement de l'indicateur repose sur une enquête flash réalisée sur une nuit. L'activité nationale est une estimation basée sur l'activité une nuit donnée et sur le nombre de demandes et non le nombre de personnes* ».

On peut regretter à ce sujet que des données par région ou par département ne soient pas disponibles (le rapport du CLAP de 2009 sur le programme 177 précise que l'indicateur est national et ne permet pas une déclinaison régionale ; il souligne cependant qu'un certain nombre de 115 développent un système quotidien d'informations relatives à cet indicateur avec les DDCS).

La DIHAL a indiqué que le problème de la saturation du 115 pourrait connaître une réponse via « *la mise en réseau des différents lieux où la demande d'hébergement s'exprime (maraudes, accueils de jour, structures d'hébergement) et par les réponses coordonnées évitant les ruptures de prise en charge ou les remises à la rue. C'est la vocation des SIAO* ». La DGCS, quant à elle, indique que dans les départements où coexistent un SIAO urgence et un 115, « *il convient que le SIAO urgence soit clairement distingué de l'outil opérationnel que représente le 115. C'est l'option qui se met en place actuellement à Paris. Une des pistes évoquées serait de réserver le 115 aux primo-arrivants* ».

A défaut d'avoir fait des 115 les principaux opérateurs des SIAO, il paraît indispensable d'harmoniser les pratiques des 115 et de définir clairement le partage des tâches avec les SIAO, dont la création doit permettre à la fois d'alléger le travail des 115 et de simplifier les démarches des personnes sans domicile.

II - Des capacités globales d'hébergement en forte augmentation mais qui demeurent insuffisantes

A - Une augmentation importante du nombre de places depuis 2007

Les données retracées ci-dessous portent sur les places dans les structures permanentes, à l'exclusion de celles ouvertes dans le cadre des plans hivernaux.

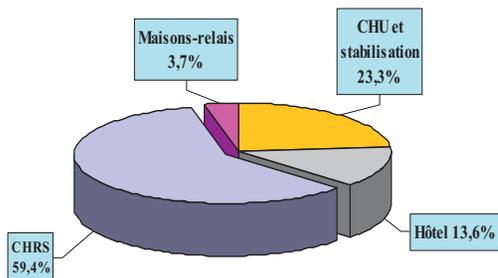
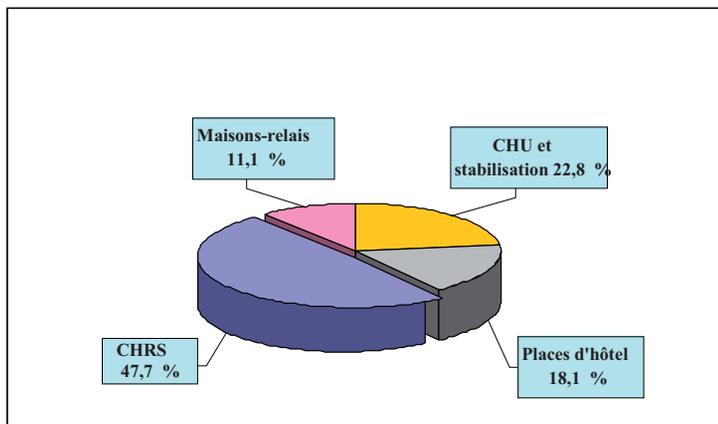
Tableau 7 : Evolution du nombre de places d'hébergement et de logement adapté

	2004	2005	2006	2007
CHU et stabilisation hors CHRS	11 919	12 212	13 138	14 565
Places d'hôtel	6 953	8 626	9 393	9 802
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
CHU et stabilisation hors CHRS	16 556	17 535	18 919
Places d'hôtel	10 647	13 025	15 016
CHRS	38 298	39 442	39 540
Maisons-relais / pensions de famille	6 172	7 909	9 212
Places de RHVS ⁵⁰ à disposition de l'État	-	118	203
Total places d'hébergement	71 673	78 029	82 890

Source : DGCS.

⁵⁰ RHVS : résidence hôtelière à vocation sociale.

Figure 8 : Structure de la capacité d'hébergement en 2004**Figure 9 : Structure de la capacité d'hébergement en 2010**

Source : Cour des comptes d'après les statistiques de la DGCS.

L'augmentation de la capacité d'hébergement a été inscrite dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005⁵¹ qui a

⁵¹ Articles 81 et 83 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005.

inscrit la création de 1 800 places en CHRS et 4 000 places en maisons relais auxquelles s'ajoutent 4 000 places en CADA.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO) a porté les créations de places en maisons relais à 9 000 et, pour tenir compte du principe de continuité de la prise en charge posé par l'article 4 de la même loi, a prévu la transformation de 4 500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS et de 6 000 autres places d'urgence en places de stabilisation.

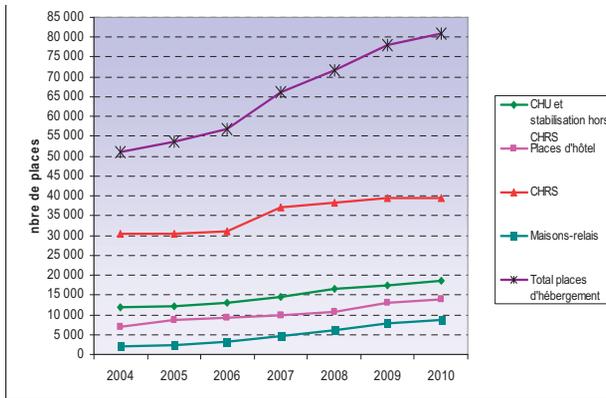
La loi de programmation pour la cohésion sociale a donc au total inscrit la création nette de 13 800 places d'hébergement d'insertion de droit commun (hors CADA) et la création par suppression de places en hébergement d'urgence, de 10 500 places stabilisation et de réinsertion.

La capacité d'hébergement a effectivement fortement augmenté entre 2004 et 2010 (+ 62,20 % en moyenne). Le rythme annuel des créations s'accélère en 2007 avec la mise en œuvre du PARSA : +6 % en 2006, +16,3 % en 2007 et plus de 8 % en 2008 et 2009. Au total, les créations ont porté sur 31 787 places, bien au-delà des 13 800 prévues par le plan de cohésion sociale.

Toutefois, en dépit de la volonté affichée de développer des places d'hébergement et de logement adapté pérennes, le nombre de places en centres d'hébergement d'urgence a continué à augmenter et l'urgence représente encore en 2010 plus de 40 % de la capacité d'accueil.

L'année 2010 a marqué un ralentissement avec une croissance de la capacité d'accueil limitée à 6 %. En effet, dans son instruction aux préfets de région du 26 mai 2010, le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme fixe pour objectif la stabilité du parc local d'hébergement (places en CHU et CHRS) à son niveau arrêté au 31 décembre 2009. Le respect de ce plafond est rappelé dans la circulaire de la DGCS du 4 mars 2011⁵² relative à la campagne budgétaire pour 2011.

⁵² Circulaire n° DGCS/USH/BP/2011/85 du 4 mars 2011 relative à la campagne budgétaire pour 2011.

Figure 10 : Evolution des capacités d'hébergement

Source : Cour des comptes d'après statistiques de la DGCS.

Ces créations se répartissent de façon très inégale selon les régions : en dehors des DOM qui ont enregistré de très fortes progressions, la Basse-Normandie et le Centre ont pratiquement doublé leur capacité d'hébergement. Les éléments permettant d'apprécier l'adéquation de ces évolutions aux besoins ne sont cependant pas disponibles.

Il faut noter par ailleurs que l'article 2 de la loi du 5 mars 2007 précitée fixe des objectifs chiffrés pour les communes en matière d'hébergement d'urgence sous peine de pénalités financières applicables à compter du 1^{er} janvier 2010. Ces dispositions sont reprises à l'article L312-5-3 du Code de l'action sociale et des familles.

Tableau 11 : Evolution du nombre de places d'hébergement et de logement adapté par région

Région	2 004	2 010	Evolution 2004-2010
BASSE-NORMANDIE	649	1 349	107,86 %
CENTRE	1 228	2 539	106,76 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 153	2 101	82,22 %
ILE-DE FRANCE	16 981	30 742	81,04 %
AQUITAINE	1 348	2 397	77,82 %
PICARDIE	1 226	2 068	68,68 %
PAYS-DE-LA-LOIRE	1 627	2 697	65,77 %
BRETAGNE	1 245	2 027	62,81 %
RHONE-ALPES	4 529	7 340	62,07 %
BOURGOGNE	1 185	1 913	61,43 %
MIDI-PYRENEES	1 340	2 058	53,58 %
LIMOUSIN	276	421	52,54 %
LORRAINE	2 428	3 565	46,83 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	4 702	6 873	46,17 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	901	1 307	45,06 %
POITOU-CHARENTES	1 008	1 390	37,90 %
ALSACE	1 440	1 962	36,25 %
CORSE	171	222	29,82 %
HAUTE-NORMANDIE	1 698	2 204	29,80 %
AUVERGNE	542	681	25,65 %
PACA	4 251	5 224	22,89 %
FRANCHE-COMTE	888	976	9,91 %
Sous-total	50 816	82 056	61,48 %
GUYANE	28	112	300,00 %
MARTINIQUE	53	205	286,79 %
REUNION	130	371	185,38 %
GUADELOUPE	76	146	92,11 %
TOTAL	51 103	82 890	62,20 %

Source : d'après statistiques de la DGCS.

La capacité d'accueil a fortement augmenté depuis 2006. Sous la pression de la demande, la structuration du dispositif

d'hébergement a toutefois peiné à évoluer au profit des centres d'hébergement d'insertion et vers des formules de logements adaptés. On constate en effet que la part de l'hébergement d'urgence a continué à progresser, ce qui est contraire à l'objectif de la refondation.

B - Un recours croissant aux nuitées d'hôtel

La forte augmentation des places sous forme de nuitées d'hôtel (qui ont plus que doublé depuis 2004), si elle répond au besoin de la mise à l'abri, n'est pas conforme aux objectifs de la politique menée depuis 2007. Par ailleurs, leur coût pour le budget de l'Etat est particulièrement élevé (93 M€ en exécution 2010).

Ce constat est reflété par l'un des indicateurs de performances du PAP et du RAP (indicateur 1.4 « *Proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement d'urgence -HU- et par rapport aux dépenses d'hébergement -HU-HI-HS-*»), qui affiche pour le premier sous-indicateur une réalisation 2010 (37,8 %), éloignée de la prévision (33 %) et en recul par rapport aux années antérieures.

La forte augmentation du nombre de places en hôtel tendrait à montrer la persistance d'une inadéquation entre offre et demande d'hébergement. En effet, le nombre de places en hôtel est passé de 6 953 à 15 016 (+ 116 %). Alors qu'elles constituaient 13,6 % de la capacité d'accueil en 2004, elles en ont représenté plus de 18 % en 2010. En Île-de-France, le dispositif hôtelier s'est fortement développé ces dernières années, passant de près de 7 000 nuitées quotidiennes en 2007, à près de 15 473 nuitées en septembre 2011 (voir encadré ci-dessous sur la gestion des nuitées d'hôtel en région parisienne).

L'augmentation notable des capacités d'hébergement au cours des années récentes ne suffit pas à répondre aux obligations de l'Etat en ce domaine : en témoignent notamment la persistance de l'ouverture de places supplémentaires lors de chaque période hivernale, et la remise à la rue corrélative de personnes sans domicile à la fin de chaque campagne hivernale.

C - La persistance des campagnes hivernales

Chaque année, des places supplémentaires sont ouvertes en hébergement d'urgence pendant la période hivernale allant du 1^{er} novembre au 31 mars ; 9 299 places en moyenne ont ainsi été

mobilisées pendant l'hiver 2010-2011 au lieu de 6 295 l'hiver précédent. Toutefois cette importante progression mérite d'être relativisée car les 9 299 places recensées en 2011 intègrent 1 200 places de « mise à l'abri », catégorie non prise en compte l'an passé. La hausse à champ constant atteint néanmoins encore 1 800 places.

La prise en charge de la campagne hivernale représente un coût estimé à 10,8 M€ dans les prévisions budgétaires de 2011.

Pendant cette période, le taux de satisfaction des demandes faites par l'intermédiaire des 115 a pu atteindre 78 %. En dépit de cet effort, les remontées hebdomadaires ont fait apparaître un nombre de 1 798 demandes non satisfaites en moyenne dont un peu plus de la moitié, par manque de places.

Dans sa circulaire du 15 octobre 2010⁵³, la DGCS indique que la campagne hivernale doit se traduire par :

- le renforcement de la veille sociale (renforcement des effectifs des 115, intensification des maraudes par les équipes mobiles) ;

- la mobilisation de capacités supplémentaires de mises à l'abri, ces places devant être accessibles par le 115.

Il est précisé que « l'impératif de zéro demande de mise à l'abri non pourvue par manque de place s'impose pendant toute la période de grand froid ».

Certains ont pu faire observer à cette occasion que l'article L.345-2-2 du CASF fixe le principe de l'inconditionnalité de l'accueil quelle que soit la saison. La notion de simple mise à l'abri dans des structures provisoires contrevient également au principe de la continuité de l'hébergement, posé par l'article 345-2-3.

Les places étaient jusqu'à présent destinées principalement à des personnes, plutôt marginalisées qui n'acceptent pas d'hébergement en temps normal.

Or, les DDCS indiquent dans leurs réponses au questionnaire de la Cour que la fin de la campagne s'est traduite par des remises à la rue, notamment de familles, dès le 31 mars alors que les années précédentes il avait été possible de procéder à des fermetures progressives après cette date. Beaucoup de DDCS précisent que les places hivernales ont permis d'absorber une part de la demande qui s'exprime tout au long de l'année. Ainsi, dans le Haut Rhin, depuis la fin de la période hivernale, environ

⁵³ Circulaire DGCS/1A/2010/375 du 15 octobre 2010 relatives aux mesures hivernales.

une centaine de personnes à 90 % issues de la demande d'asile, sont sans hébergement. En Meurthe et Moselle, il a fallu saturer le dispositif permanent d'hébergement d'urgence et des CHRS pour éviter des remises à la rue.

La campagne hivernale n'est plus un dispositif de crise permettant de mettre à l'abri une population de marginaux qui retournent à la rue dès que les températures sont plus clémentes. Elle est devenue un palliatif pour combler partiellement (26 DDCS sur 37 font état de refus d'hébergement en dépit du plan hivernal) pendant quelques mois, une pénurie de places dans les structures d'hébergement, entraînant à la fin de l'hiver des remises à la rue forcées, contraires au droit opposable à l'hébergement qu'accorde la loi du 5 mars 2007.

D - Des capacités d'hébergement qui demeurent insuffisantes

Trente DDCS parmi les trente-sept interrogées par la Cour estiment que la capacité d'hébergement dans leur département n'est pas suffisante. Elles soulignent que l'objectif du logement d'abord est effectivement poursuivi mais que les mesures de sortie sont longues à mettre en œuvre et ses résultats trop modestes face à la forte pression de la demande d'hébergement. Plusieurs DDCS soulignent qu'une part importante (environ 50 % dans certains cas) de la population hébergée n'est pas éligible au logement social (immigrés en situation irrégulière, déboutés du droit d'asile, jeunes sans aucune ressource, ménages ayant déjà une dette locative).

« L'asphyxie » du dispositif d'hébergement dans certains territoires

La DDCS de Haute Garonne résume ainsi la situation : *« Est constaté un phénomène d'asphyxie quasi chronique du dispositif d'hébergement malgré un taux élevé de sorties vers le logement. L'objectif de fluidité de l'hébergement vers le logement ne pourra suffire à le désengorger. Et ceci d'autant plus qu'une application stricte du principe de continuité à laquelle veille le secteur associatif local sature le dispositif d'hébergement d'urgence. »*

18 % des personnes hébergées interrogées par l'IFOP dans le cadre de la consultation organisée à la demande de la Cour ont indiqué s'être vu refuser un accès à un centre d'hébergement au cours des douze derniers mois ; dans les trois quarts des cas, le refus était occasionné par un manque de places.

Une enquête flash menée le 20 juillet 2011 par l'Observatoire national du 115 dans 34 départements a fait apparaître que 65 % des demandes d'hébergement ont été laissées sans solution. Ces refus concernent majoritairement des familles avec enfants. Dans 82 % des cas, le refus est dû à un manque de place.

Selon l'enquête conduite en mars 2011 par Médecins du Monde dans six grandes villes, l'absence de places disponibles demeure la principale cause du non hébergement : dans 32 % des cas, c'est bien le refus par manque de places, qui a maintenu les personnes à la rue.

Ces refus ont entraîné une augmentation du nombre de recours « hébergement » déposés devant les commissions de médiation, dans le cadre du DALO, 16 534 recours « hébergement » avaient ainsi été enregistrés fin juin 2010 (contre 165 548 recours « logement ») et sont révélateurs d'un dysfonctionnement du dispositif d'hébergement.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable relève dans son rapport 2010⁵⁴ que ces recours donnent lieu à près de 50 % de décisions favorables mais que les offres d'hébergement peinent à suivre les décisions des commissions de médiation (fin 2010, 37 départements avaient dépassé le délai fixé par l'article R441-18 du code de la construction et de l'habitation).

Le Comité de suivi propose donc dans ses recommandations concernant l'hébergement d'adapter les moyens du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion aux besoins (proposition n°19), en soulignant que si la limitation des capacités d'hébergement peut être une conséquence du bon fonctionnement de la politique de refondation, en aucun cas, elle ne peut être un préalable.

Malgré l'augmentation du nombre de places (+ 62,20 % entre 2004 et 2010), la capacité d'accueil du dispositif d'hébergement ne parvient pas à suivre l'augmentation des besoins.

L'opinion de tous les acteurs est que le calendrier retenu était trop court et que les économies escomptées ne pouvaient en aucun cas être attendues dans l'année de mise en œuvre de la réforme. La situation traditionnelle et inconfortable dans laquelle l'offre d'hébergement court en permanence après la demande d'hébergement n'a pas encore été interrompue.

La décision de geler la capacité des structures à son niveau de fin 2009 est intervenue au moment où une demande accrue pesait sur

⁵⁴ « L'Etat ne peut pas rester hors la loi » - 4^{ème} rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable-décembre 2010.

un dispositif déjà sous dimensionné, en dépit de l'augmentation des capacités d'accueil au cours des dernières années.

Les mesures prises pour accélérer les sorties vers le logement, qu'il convient par ailleurs de poursuivre et d'intensifier, sont longues à mettre en place et ne sont pas à court terme, de nature à alléger significativement la pression que la demande d'hébergement continue à exercer sur le dispositif.

En l'absence de connaissances précises des flux d'entrées et de sorties (notamment les étrangers), il est difficile de savoir s'il s'agit d'un phénomène de transition ou si cette situation est appelée à perdurer. Dans ces conditions, il serait inopportun de maintenir le gel de la capacité d'accueil, en particulier dans les zones les plus tendues.

III - Un dispositif d'hébergement qui prend mieux en compte les besoins des personnes

Ce sont au premier chef les personnes hébergées elles-mêmes qui peuvent rendre compte de la qualité de l'hébergement qui leur est proposé. Cette question a donc fait partie de celles qui, dans le cadre de la consultation conduite par l'IFOP à la demande de la Cour, ont été soumises à la fois aux personnes hébergées et aux travailleurs sociaux chargés de les suivre.

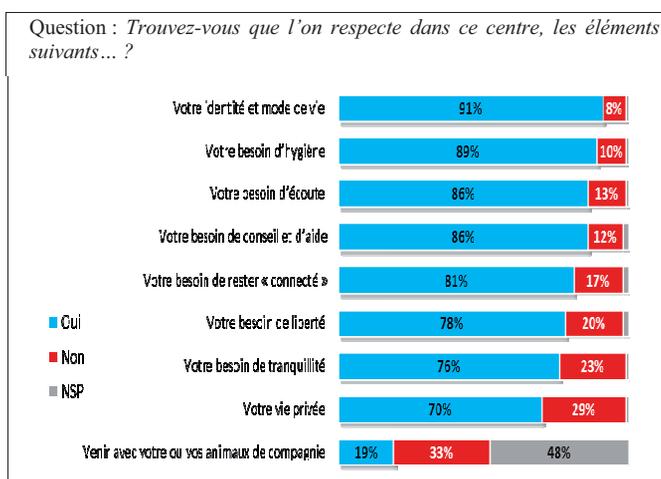
A - Une perception positive des personnes hébergées et des travailleurs sociaux

Comme indiqué précédemment, les résultats de la consultation conduite à la demande de la Cour sont à considérer avec précaution, compte tenu du fait qu'il ne s'agit nullement d'un sondage : les enquêtés n'ont certes pas été sélectionnés mais leur volonté de répondre a joué dans leur inclusion. On ne peut donc écarter l'hypothèse que ceux qui ont répondu puissent être plus positifs que les autres. Cependant les tendances sont marquées et des enseignements peuvent en être tirés.

Lorsqu'il s'agit de porter une appréciation sur le centre dans lequel elles sont hébergées, les personnes interrogées apparaissent plutôt bienveillantes et satisfaites de la prestation : pour près de neuf personnes sur dix, l'hébergement et l'accueil du centre répondent à leurs attentes (86 %, dont 54 % qui répondent « tout à fait »). Ce sentiment est partagé de manière assez homogène par les différentes catégories de personnes accueillies. Corrélativement, 85 % des personnes interrogées considèrent

qu'elles « n'ont pas connu ailleurs de meilleures conditions d'hébergement » que celles dont elles bénéficient dans le centre où elles se trouvent⁵⁵.

L'appréciation portée sur les conditions de vie offertes par le centre où les personnes interrogées étaient hébergées confirme ce sentiment global, comme le montrent les réponses à la question ainsi posée :

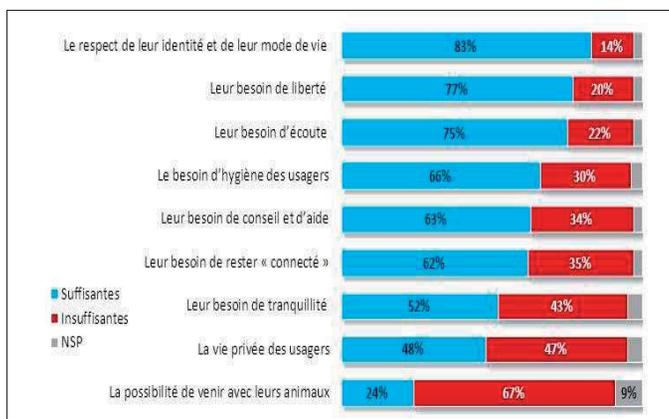


Comme l'illustre le diagramme ci-dessus, les aspects relevant de l'intimité, du mode de vie ou de l'accompagnement des personnes elles-mêmes sont perçus majoritairement comme respectés dans les centres d'accueil et d'hébergement – avec cependant un petit bémol quant au respect du besoin de liberté et de tranquillité. La possibilité de venir avec son animal constitue la demande à laquelle répondent le moins bien les centres (mais seule une très petite minorité des personnes interrogées par l'IFOP avait effectivement un animal).

Le regard des travailleurs sociaux sur ces mêmes questions est assez proche de celui des personnes hébergées : ils considèrent à 75 % que « la qualité de l'accueil dans le centre [où ils travaillent] s'est plutôt

⁵⁵ Les jeunes sont ceux qui expriment le plus majoritairement une opinion positive du centre dans lequel ils sont hébergés. A l'inverse, les personnes qui sont sans abri depuis de longues années (plus de dix ans), considèrent à 25 % qu'elles ont déjà fréquenté des centres répondant mieux à leurs besoins.

améliorée » et ont un jugement assez semblable à celui des personnes hébergées sur le respect des besoins des personnes, quoiqu'un peu moins positif, comme l'illustre le diagramme ci-dessous de leurs réponses à la question relative à « *la qualité de l'accueil des personnes, dans le centre dans lequel [ils travaillent]* » :



Les personnes hébergées interrogées à la demande de la Cour l'ont été, non seulement sur la manière dont elles percevaient les conditions d'accueil et d'hébergement dans le centre où elles se trouvaient, mais aussi de façon plus générale sur « *l'amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement en France au cours des trois dernières années* ». D'après les réponses obtenues, ce bilan, s'il est moins élogieux lorsqu'il s'agit des centres en général, reste cependant positif : 46 % des personnes interrogées considèrent que ces conditions se sont améliorées tandis que 33 % sont d'un avis contraire. Les femmes (52 %), les personnes âgées de plus de 50 ans (56 %), les personnes sans abri depuis plus de cinq ans (62 %) sont parmi les plus positives⁵⁶. Ceci est indubitablement à mettre en relation avec le plan d'humanisation des centres qui a été conduit depuis 2008.

⁵⁶ Un cinquième des personnes interrogées ne s'est pas prononcé (21 %), notamment - et c'est logique - les plus jeunes (36 % des 18-24 ans), les étrangers (28 %), les personnes en situation de sans abris depuis moins d'un an (37 %).

B - L'humanisation des centres a amélioré les conditions d'hébergement

Parmi les recommandations de la conférence de consensus organisée par la FNARS en décembre 2007, figurait celle de « favoriser dans les centres des espaces dotés de clés ou d'autres moyens de contrôle d'accès, où la personne puisse laisser ses effets personnels, et de manière plus générale concevoir des lieux d'hébergement (ou transformer l'hébergement existant) en espace individuel, de couple ou de famille et non plus collectif ». Le rapport PINTÉ s'est inscrit dans la même approche en relevant qu'en février 2008 en Île-de-France, 1 100 places d'accueil étaient en dortoirs (chambres de plus de cinq lits)⁵⁷ et en soulignant qu'il « n'est pas possible de dissuader les personnes de dormir dans la rue si les conditions d'hébergement qui sont offertes dans les structures ne garantissent pas un minimum d'intimité et de sécurité ». Il reprenait des recommandations réitérées du secteur associatif en indiquant notamment :

« L'hébergement des personnes doit pouvoir se faire dans des structures qui permettent un accueil digne et un travail de reconstruction dans des conditions satisfaisantes. Cet objectif ne peut être atteint si l'hébergement se fait dans des structures vétustes ou si l'intimité des personnes ne peut être respectée. De plus, ces situations alimentent les croyances, vraies ou fausses, qui circulent régulièrement sur l'insécurité ou le mauvais état d'hygiène des structures d'hébergement. »

Un plan d'humanisation des centres d'hébergement a donc été lancé à partir de 2008. Dans le cadre de diagnostics menés dans tous les départements entre juin et novembre 2008, une évaluation des besoins a été menée et a permis de définir les évolutions souhaitables de l'offre existante.

Selon la DHUP, ce travail de recensement des besoins a permis d'identifier 380 projets de rénovation – soit un potentiel de 9 000 places - et 90 projets de création – soit plus de 2 200 places (ces créations de places nouvelles étant liées au desserrement des structures existantes rénovées).

Ce qu'on intitule « humanisation des centres » peut en effet en pratique consister, soit en rénovations (création de chambres individuelles à partir de dortoirs, création de sanitaires dans chaque chambre, création de lingerie, de bagageries, etc.), soit en constructions neuves ou

⁵⁷ Tel était le cas de 22 % des places d'hébergement d'urgence et 9,2 % des places en stabilisation.

acquisition et réhabilitation de structures – notamment pour compenser les éventuelles réductions de capacité liées à la rénovation⁵⁸. Dans le premier cas, le financement est assuré par l'ANAH⁵⁹ et, dans le second, par le programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logements » du budget de l'Etat.

L'humanisation des centres au Canada

L'humanisation des centres au Canada a eu pour objectif premier d'accroître les services rendus aux usagers de ces centres. La Calgary Homeless Foundation recommande de développer des centres d'accueil polyvalents et les moins restrictifs possibles en matière d'âges et de profils, et se coordonnant avec les services sociaux municipaux pour offrir dans un lieu unique et à des horaires le plus étendus possibles tous les services dont les jeunes sans-abri ont besoin. D'autres programmes comme « Harm reduction » sont destinés à « promouvoir l'offre de services sans jugement de valeur auprès de personnes souffrant d'addictions et d'autres problèmes sociaux ou de santé et avec pour objectif premier la réduction du mal ».

Les rénovations ont commencé dès 2008, mais c'est le plan de relance de l'économie qui a véritablement permis en 2009 d'amplifier le mouvement et de préciser les objectifs du plan d'humanisation. Fixés par une circulaire du 5 mars 2009 « pour la relance relative à l'hébergement »⁶⁰, ces objectifs ont notamment consisté à « *accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes des logements foyers*⁶¹ » et « *s'appuyer sur l'opportunité de ce programme de rénovation pour mettre en adéquation les structures et les besoins mis en évidence localement* ». L'enjeu était aussi d'améliorer la répartition de l'offre, tant sur le plan géographique que des publics visés.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs exceptionnels ont été mis en place pour aider les gestionnaires de structures à concevoir et réaliser leur

⁵⁸ Des crédits d'aide à la pierre peuvent également être mobilisés quand la rénovation d'un centre nécessite de reconstituer des capacités soit par construction neuve, soit par acquisition réhabilitation, soit par réutilisation, dans les zones non tendues, de logements sociaux vacants.

⁵⁹ ANAH : Agence nationale de l'habitat. La rénovation des structures d'hébergement est depuis la loi du 25 mars 2009 une compétence de l'agence.

⁶⁰ Texte non paru au J.O.

Cette circulaire prévoit des dispositifs de financement dérogatoires : ainsi, le taux de subvention par l'ANAH est de 50 %, mais une dérogation portant ce taux jusqu'à 80 % est possible « si les contraintes du budget de fonctionnement [de la structure] l'exige ». Le plafond de subvention par place est de :

- 15 000 € en Île-de-France,
- 10 000 € dans les autres régions.

⁶¹ Cf. définition des logements foyers *infra*.

programme d'humanisation. Un plan d'accompagnement des acteurs a été co-animé par la DGCS, la DHUP et l'ANAH : comité de pilotage avec les associations, tableaux de suivi des projets, site internet valorisant ceux-ci, organisation de séminaires locaux, réalisation de guides par l'ANAH, mission d'appui à la FNARS financée par la DGCS, mise en place d'un comité national examinant des demandes de dérogation à la circulaire portant notamment sur le maintien de chambres à plusieurs lits. Ce pilotage très volontariste s'est accompagné d'une forte mobilisation des services et gestionnaires de structures sur le terrain.

Dès 2008, une première enveloppe de 50 M€ a été consacrée à la rénovation des structures d'hébergement. Selon la DGCS, « *toutefois, faute d'une information suffisante des acteurs et en l'absence d'un dispositif d'ingénierie de projet, le bilan d'exécution de cette première phase a été mitigé* ».

L'ANAH s'est ensuite vu attribuer à ce titre, 30 M€ par an en 2009 et 2010, crédits auxquels se sont ajoutés 20 M€ en 2009, puis 8 M€ en 2010, au titre de la relance. Le programme 135 a également été doté de 20 M€ supplémentaires en 2009, puis 12 M€ en 2010 dans le cadre du plan de relance⁶², lequel a donc contribué à hauteur de 60 M€ au plan d'humanisation.

Ceci a conduit l'État à consacrer au total, entre 2008 et 2010, 175 M€⁶³ 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 ans⁶⁴.

⁶² Un décret du 26 octobre 2009 relatif au financement des résidences hôtelières à vocation sociale et à la création d'établissements d'hébergement a précisé que « *le montant de la subvention est plafonné à 80 000 € par place créée lorsque l'opération est réalisée en zone A, à 60 000 € en zone B et à 48 000 € en zone C* », « *l'établissement ainsi financé [devant conserver] sa vocation d'hébergement pendant une durée minimum de quarante ans* ». Par dérogation, les taux de subvention, qui sont normalement de 50 % au maximum, peuvent être portés à 80 %.

En 2009, 48 structures d'hébergement ont ainsi pu bénéficier de 30 M€ de subventions d'investissement.

⁶³ Le montant total des travaux effectués grâce à ces subventions est de l'ordre de 450 à 500 M€, la différence étant prise en charge par les partenaires des opérations concernées : associations, bailleurs sociaux, collectivités territoriales, etc.

⁶⁴ Le programme 135 a contribué à ce plan à hauteur de 66 M€, l'ANAH à hauteur de 49 M€, ces montants étant venus s'ajouter aux 60 M€ de la relance.

Tableau 12 : Humanisation des places d'hébergement de 2008 à 2010
(en nombres de places rénovées, et de places ou logements créés)

	Rénovation	Création	Total
2008	3 168	663	3 831
2009	4 675	1 522	6 197
2010	3 719	1 601	5 320
Total	11 562	3 786	15 348

Source : DHUP

Sur la période 2008-2010, la subvention moyenne de l'État a été de 7 525 € pour la rénovation d'une place et de 23 191 € pour une création.

La répartition géographique fait apparaître logiquement une forte concentration des crédits sur l'Île-de-France (bénéficiaire de près de la moitié des crédits d'humanisation), suivie des régions Nord-Pas de Calais, PACA et Rhône-Alpes⁶⁵. Les structures concernées sont des centres d'urgence, de stabilisation ou d'insertion, ayant ou non le statut de CHRS.

Le programme d'humanisation mis en œuvre depuis trois ans, qui a modifié les modes de fonctionnement des structures, s'inscrit désormais dans la durée, même si, selon la DIHAL, « l'estimation du nombre de places restant à rénover est difficile à établir ». La DIHAL a souligné que, selon une étude menée en 2009 par la DGCS, portant sur un échantillon d'un millier de structures, plus des deux tiers d'entre elles nécessitaient des travaux.

Cependant, le nombre de places susceptibles de faire l'objet de travaux de rénovation ou de reconstruction en 2012 devrait être de l'ordre de 400 à 500 : comme le note la DIHAL, « la dynamique de rénovation marque le pas après l'achèvement du Plan de relance de l'économie ».

La DHUP a décidé que, parmi les projets de rénovation repérés lors des diagnostics de 2008 ou 2009 mais non encore réalisés, la priorité serait dorénavant donnée à ceux qui s'inscrivent dans la « *restructuration planifiée de l'offre globale d'hébergement sur le territoire* » : ceci signifie qu'il devra s'agir de projets programmés dans le cadre des PDAHI, financés par l'État ou l'ANAH selon les règles de droit commun, et se situant dans le cadre de l'objectif de stabilisation globale du nombre de places d'hébergement. Selon la DIHAL, la stratégie du « logement

⁶⁵ Ces quatre régions concentrent près des deux tiers de l'ensemble des places d'hébergement sur le territoire (cf. chapitre II-I-C).

d'abord » amène certains gestionnaires à « *se poser la question du choix entre une rénovation ou une évolution radicale vers une autre réponse plus proche du logement que de l'hébergement* ».

La DHUP a prévu de réaliser une évaluation du plan d'humanisation des centres d'hébergement en 2012⁶⁶ ; elle indique toutefois que cette évaluation pourrait être repoussée à 2013, « *s'il s'avère que les projets financés ne sont pas suffisamment avancés sur le terrain* ».

Il est à l'heure actuelle difficile de déterminer l'impact que peuvent avoir les travaux de rénovation sur les coûts de fonctionnement des structures d'hébergement concernées, compte tenu du peu d'études existant à ce sujet. L'ANAH a fait réaliser en janvier 2011 une étude des impacts économiques des travaux d'humanisation sur le budget de fonctionnement des CHRS. Il est cependant difficile de tirer des enseignements généralisables à partir de cette étude, pour les raisons suivantes : d'une part, elle n'a concerné que quatre CHRS, tous situés dans la région parisienne ; d'autre part, pour deux de ces quatre centres les opérations d'humanisation n'avaient pas encore été réalisées. Tout juste peut-on constater que, pour les deux établissements où les travaux de rénovation avaient déjà été effectués, la baisse constatée des coûts de fonctionnement est très sensible, à nombre de places constant : - 16 % dans un cas, - 22 % dans l'autre.

La DGCS a quant à elle précisé que « *les services déconcentrés se sont employés à encourager des projets qui ne devraient pas augmenter des augmentations de personnel, principale source de dépenses dans les centres d'hébergement* ».

L'effort fourni en faveur de l'humanisation des centres, qui est antérieur à la refondation mais dont celle-ci a pérennisé le principe, est réel : en trois ans il a permis la rénovation ou la création de plus de 15 000 places – soit près du quart du parc existant en 2010 - ce qui a produit des effets positifs logiquement perçus par les usagers, qu'il s'agisse des personnes hébergées ou des travailleurs sociaux.

⁶⁶ Cette évaluation sera couplée avec celle du plan d'urgence de mise en sécurité des structures d'hébergement qui avait été réalisé entre 2005 et 2007, pour un montant de 50 M€.

C - Une participation des usagers à la définition des mesures les concernant encore trop limitée sur le terrain

Les opinions exprimées au niveau du « terrain », que ce soit par les personnes hébergées ou par les travailleurs sociaux, soulignent l'intérêt qu'il y a à organiser la participation des usagers des centres à l'élaboration de propositions sur la politique relative à l'hébergement.

Lors de sa conférence de presse du 10 novembre 2009, le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme avait indiqué vouloir « *replacer les personnes au cœur du dispositif, de façon à mieux prendre en compte leurs besoins dans une logique globale d'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, emploi...)* », ce qui signifie notamment leur donner la parole et les impliquer dans les processus de décision.

La mise en œuvre de cet objectif s'inscrit dans un cadre juridique défini il y a plusieurs années par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ; elle fait écho aux propositions du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale formulées après l'entrée en vigueur de cette loi, en juin 2004, par un groupe de travail dont le thème était : « *Etre acteurs ensemble de la lutte contre l'exclusion* ».

Une telle démarche n'est *a priori* guère dans la tradition française ; comme l'a dit le DIHAL en avril 2010 à Avignon dans un atelier portant sur « Les sans abri dans la société » : « *pendant de nombreuses années, notre pays a été très en retard quant à la reconnaissance de la place donnée à la personne dans les politiques publiques* ». Ceci est encore plus vrai vis-à-vis des sans abri⁶⁷.

Mais comme on peut le lire sur le site du gouvernement consacré à la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, « *la participation des usagers, déjà expérimentée dans plusieurs pays européens, doit à terme réinscrire la personne au centre de l'action publique* »⁶⁸. Elle a été instaurée tant au niveau local qu'au niveau national :

⁶⁷ Dans l'atelier cité plus haut, le DIHAL a notamment déclaré : « *Demander aux sans-abri d'être acteurs de leur projet de vie n'est pas évident. On exige d'eux qu'ils se montrent exemplaires alors que les citoyens sont de plus en plus consommateurs et de moins en moins acteurs de la société* ».

⁶⁸ Cf. *supra*, dans les « *Éléments de comparaison européenne* », la « *recommandation politique* » suivante du jury de la Conférence de consensus européenne de 2010 : « *Le jury appelle tous les acteurs de la lutte contre l'absence de chez-soi à un déplacement de l'approche selon laquelle les personnes sans domicile sont considérées comme des*

- au niveau local, dans les « conseils de la vie sociale » (CVS), au sein desquels les personnes hébergées peuvent apporter leur contribution aux décisions concernant la vie de la structure ; ces formes de participation existent depuis 2002⁶⁹ et le « référentiel des prestations » de juillet 2010 comprend un item intitulé « *favoriser la participation des usagers* » ;
- au niveau national, par la création en 2010 du « Comité consultatif des personnes accueillies » (CCPA).

Jusqu'en 2009, c'étaient surtout les associations qui portaient la parole des personnes hébergées : ainsi, la FNARS a, pour préparer la Conférence de consensus de décembre 2007, réuni des personnes sans abri ou hébergées dans trois « forums » locaux ; la FEANTSA (réseau international d'associations travaillant avec les sans abri à travers l'Europe) a édité en 2007 un guide intitulé « *Boîte à outils sur la participation* » (dont le sous titre est : « *Redistribution du pouvoir !* »)⁷⁰. Dès le début de l'année 2010, le délégué général (futur DIHAL) a écrit à la trentaine d'associations du « Collectif des associations unies pour une

bénéficiaires passifs d'aide vers une approche soulignant leurs droits et leur autonomie ».

⁶⁹ C'est par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 que l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé : « *Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation* ».

Le décret d'application du 25 mars 2004 prévoit que « *Le conseil de la vie sociale donne son avis et peut faire des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou du service, notamment sur l'organisation intérieure et la vie quotidienne, les activités, l'animation socioculturelle et les services thérapeutiques, les projets de travaux et d'équipements, la nature et le prix des services rendus, l'affectation des locaux collectifs, l'entretien des locaux, les relogements prévus en cas de travaux ou de fermeture, l'animation de la vie institutionnelle et les mesures prises pour favoriser les relations entre ces participants ainsi que les modifications substantielles touchant aux conditions de prises en charge* ».

⁷⁰ En introduction, la FEANTSA y explique que « *la participation s'inscrit dans l'évolution des manières de travailler: le passage de faire des choses « pour » les personnes à faire des choses « avec » les personnes. Dans nombre de pays, elle est devenue une approche sanctionnée sur le plan politique, même si la participation est à la base apparue comme une réaction des personnes qui n'étaient pas satisfaites de l'ancienne manière de travailler. L'élément réactif est toujours présent, même s'il est désormais soutenu politiquement et même un critère de financement dans certains cas.*

Les organisations travaillant avec les personnes sans domicile à travers l'Europe ont appris beaucoup de choses en écoutant les usagers de leurs services, et nombre de nouvelles idées et expériences sont issues de nouvelles formes d'implication des usagers ».

nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées »⁷¹ pour leur annoncer que « *la participation des usagers au processus de refondation du dispositif de l'hébergement et de l'accès au logement constituant une des conditions de sa réussite, mais aussi une valeur partagée par les associations et l'État* », il avait décidé de « *constituer progressivement un conseil consultatif des usagers* ».

C'est finalement sous l'intitulé de « Comité consultatif des personnes accueillies » (CCPA) que ce conseil consultatif a été mis en place en mars 2010, afin que les personnes accueillies ou accompagnées soient associées à la réflexion engagée par le gouvernement sur la refonte des dispositifs d'hébergement et de logement. Ce comité a pour objectif de faire de la participation des personnes accueillies ou accompagnées et des intervenants sociaux :

- un outil de lutte contre l'exclusion ;
- un mode de gouvernance ;
- un droit à l'exercice de la citoyenneté ;
- une co-construction des politiques publiques.

En raison du développement déjà ancien de la pratique de la parole des sans abri, dans des structures telles que la FNARS, l'UNIOPSS ou ATD Quart monde, seule l'une de ces structures – la Fondation de l'Armée du Salut – a assumé la tâche de mettre en place et de faire fonctionner ce conseil : cette fondation a accepté de réaliser ce portage à la demande des pouvoirs publics et il est à noter qu'elle le fait principalement sur ses moyens propres, puisque l'administration ne prend en charge que les frais de déplacement des membres du comité⁷².

⁷¹ Ce collectif, qui bénéficie notamment pour son fonctionnement des moyens de la Fondation Abbé Pierre, a été créé en janvier 2008 et rassemble une trentaine d'associations, fondations et fédérations qui sont les principaux acteurs du domaine de l'hébergement et du logement : la FNARS, l'UNIOPSS, la Fondation Abbé Pierre et le Mouvement Emmaüs, ATD Quart Monde, le Secours Catholique, les Petits Frères des Pauvres, la Fédération de l'Entraide protestante, la Fondation de l'Armée du Salut, la Croix-Rouge Française, les Enfants de Don Quichotte, la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le Logement (FAPIL), la Fédération nationale Habitat & Développement, l'Union des professionnels de l'hébergement social (UNAFO), etc.

⁷² La DGCS a accordé à ce titre à l'Armée du salut 40 000 € en 2010 puis 35 200 € en 2011.

Cette instance, composée de 380 personnes au total⁷³, se réunit environ une fois tous les deux mois, avec une moyenne de 50 participants. Les comptes-rendus de réunions montrent qu'elle est très active.

En un an, le CCPA a fait la preuve de son dynamisme et de son apport ; il a notamment, en mars 2010, donné un avis et proposé des amendements au projet de référentiel sur les prestations des centres d'hébergement. De manière générale, il apparaît que les personnes hébergées qui en font partie font des propositions pertinentes et originales, et que leur participation induit pour elles-mêmes des effets très positifs en matière d'insertion.

Ce succès a conduit DIHAL et DGCS à envisager de régionaliser l'initiative - au niveau local, les usagers pourraient par exemple être associés au pilotage des SIAO - et selon la DGCS et la DIHAL, « *la mise en place de CCPA régionaux se déploie dans dix régions depuis septembre 2011* »⁷⁴.

Les CCPA et les CVS ne sont pas les seules actions que la stratégie de la refondation a envisagées pour concrétiser la participation des usagers aux prises de décisions les concernant. Ainsi, il a également été prévu que les usagers seraient consultés au plan local dans le cadre de l'élaboration des PDAHI : la circulaire relative à ces plans, qu'a adressée la DGCS aux services déconcentrés en février 2010, comporte une annexe méthodologique intitulée "*Associer des usagers à l'élaboration puis à la mise en œuvre des PDAHI : pourquoi et comment faire ?*"

Toutefois, cette aide apportée sous la forme d'outils d'accompagnement pour la mise en œuvre d'un document structurant comme le PDAHI n'a semble-t-il pas suffi à modifier les comportements traditionnels, comme le montrent les réponses des DDCS au questionnaire de la Cour.

En effet, selon ces réponses à la question ainsi formulée : « *Un des objectifs de la stratégie nationale est d'encourager la participation des usagers. Quelles initiatives ont été engagées pour y parvenir ?* », les situations sur le terrain sont encore très variables : sur les 37 DDCS interrogées, le quart d'entre elles n'a pas répondu, ce que l'on peut éventuellement interpréter comme un désintérêt pour la question ; vingt-

⁷³ Ce nombre peut paraître élevé. Il faut cependant souligner, comme l'a fait par exemple une représentante de l'Armée du Salut à l'atelier qui s'est tenu à Avignon en avril 2010 cité plus haut, qu'il « *est toujours plus difficile pour les sans-abri de prendre la parole. C'est pourquoi il importe qu'ils puissent intervenir en nombre* ».

⁷⁴ La DGCS a prévu de consacrer pour la mise en place de CCPA dans dix régions un montant de 50 000 € en 2011 puis 70 000 € en 2012.

deux ont répondu que des initiatives avaient été prises, quatre que la démarche était en cours et deux que rien n'avait été entrepris. Mais en majorité les démarches décrites consistent en la mise en place de CVS dans les établissements : or il s'agit là d'une obligation datant de 2002 et en aucun cas, d'une démarche innovante d'association des usagers à l'élaboration des politiques les concernant.

La DDCS de Haute-Savoie fait valoir que « *les délais impartis, notamment pour la rédaction du PDAHI, n'ont guère permis l'implication des usagers dans la démarche* » et souligne que « *les opérateurs eux-mêmes ont fait part à ce sujet de leur scepticisme quant à l'effectivité de cette participation. Ils sont cependant attentifs à la participation des usagers au sein de leurs propres structures* ».

On peut donc considérer que le message sur la nécessité d'impliquer les usagers à tous les niveaux n'a pas été intégré ; d'ailleurs, onze DDCS seulement citent la participation des usagers à l'élaboration du PDAHI et cinq leur représentation au sein des SIAO.

Des démarches intéressantes dans certains territoires

En Picardie, « *la DRJSCS a décidé, de concert avec les DDCS, de mettre à profit les crédits d'ingénierie qui lui ont été alloués en 2010 pour faire appel à un cabinet de conseil chargé de réfléchir aux modalités permettant une meilleure prise en compte de la parole des usagers* ».

En Bourgogne, « *une étude FNARS est en cours au niveau régional, la DDCS [de Côte d'Or] participe au comité de pilotage régional de la participation des usagers dont les résultats seront connus en janvier 2012* ».

La DDCS du Haut-Rhin a lancé une initiative résolue : « *Un appel d'offres a été lancé en janvier 2011 en vue de recueillir l'avis des usagers sur notre dispositif. L'institut supérieur social de Mulhouse a été retenu pour effectuer un travail en trois temps : réaliser un état des lieux des pratiques dans le département ; recueillir la parole d'un échantillon d'usagers selon trois profils (ceux qui ont rejoint le logement - ceux qui sont en hébergement au delà d'une année - ceux qui refusent l'hébergement). Les résultats seront présentés à la rentrée. Ce travail est financé sur des crédits non pérennes alloués par la DGCS à hauteur de 15 000 €.* ».

Les conclusions d'une journée sur la planification et la territorialisation de l'offre accueil, hébergement, insertion (AHI) organisée par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) à la demande de la DGCS le 6 avril 2011 vont dans le même sens : « *Les usagers ne sont pas encore considérés comme des parties prenantes incontournables des planifications territoriales. Leur participation, lorsqu'elle est prévue, est plutôt envisagée au titre du suivi ou de*

l'évaluation des actions, sans que les modalités en soient précisées. Certains territoires confient cet enjeu à des cabinets d'étude ».

Des initiatives intéressantes sont cependant citées :

- *« des forums locaux entre professionnels et usagers : en Haute-Corse, l'état des lieux a été consolidé grâce à des forums locaux co-organisés avec la FNARS. Leurs interventions sont reprises dans le PDAHI. Plusieurs territoires s'appuient ainsi sur ces forums locaux ;*
- *des instances associées au pilotage : la Marne crée une instance inter-CVS. Un comité de suivi départemental d'usagers est parfois installé, comme dans les Alpes-Maritimes et dans l'Eure. Les Bouches-du-Rhône créent un comité d'éthique réunissant responsables associatifs, membres des CVS, financeurs et universitaires pour garantir le respect du droit des usagers dans l'élaboration et la mise en œuvre du dispositif d'observation. Le comité régional de concertation et de suivi des PDAHI, en PACA, constitue une commission spécialisée du CRH. Elargi à trois représentants d'usagers, ce comité sera réuni deux fois par an ;*
- *la formation des professionnels : la Dordogne a mis en place une formation test avec l'EHESP⁷⁵, dans l'objectif de pérenniser au sein de l'école la formation à la prise en compte de la parole des usagers ».*

Les constats faits par les associations telles la FNARS ou la Fondation de l'Armée du Salut sur l'intérêt et la pertinence de la parole des usagers sont corroborés par les observations faites par la Cour lors de visites de centres comme lors de la consultation à laquelle elle a procédé via l'IFOP : les personnes hébergées se montrent très désireuses et capables de s'exprimer sur les questions les concernant.

D - Des interrogations demeurent sur l'économie générale du dispositif d'hébergement

1 - La spécialisation des centres

Parmi les questions relatives aux dispositifs d'accueil et d'hébergement se pose celle de la diversité des centres au regard des populations qui y sont accueillies – populations très composites et qui n'ont cessé de se diversifier depuis une dizaine d'années (jeunes sortant de l'ASE, femmes seules avec enfants, familles).

⁷⁵ Ecole des hautes études en santé publique.

Ce thème ne fait pas partie de ceux qui ont été retenus parmi les vingt propositions de la stratégie de refondation, bien que par exemple le rapport de la Cour de 2007 eût déjà pointé, au sujet des CHRS, « *des structures inadaptées à certains publics* ».

La Cour a souhaité connaître l'opinion des personnes hébergées et des travailleurs sociaux interrogées à sa demande par l'IFOP sur l'opportunité d'envisager une spécialisation des centres : sur ce point, les points de vue respectifs des personnes hébergées et des travailleurs sociaux, recueillis lors de la consultation menée, s'opposent⁷⁶. Les personnes hébergées ont répondu à 59 % « non » à la question suivante : « *Aimeriez-vous être hébergé ou accueilli dans un centre dans lequel seules les personnes correspondant à votre profil seraient acceptées ?* »⁷⁷, alors que les travailleurs sociaux ont répondu majoritairement « oui » à la question : « *Pensez-vous qu'il faille spécialiser davantage les centres d'accueil et d'hébergement ?* ». L'interprétation de cette différence peut tenir à ce que les personnes hébergées souhaitent voir reconstituer une « microsociété » dans les centres où elles sont accueillies, alors que les travailleurs sociaux jugent plus aisé de spécialiser leur action en fonction du public accueilli.

Ce sont les personnes vivant en couple, les personnes ayant des enfants, les diplômés de l'enseignement supérieur, qui sont plus favorables à une spécialisation des centres : 76 % des personnes ayant des enfants souhaiteraient des centres pour les familles ; 67 % des jeunes de 18 à 24 ans souhaiteraient des centres réservés à certaines classes d'âge.

L'opinion des travailleurs sociaux sur ce point recoupe en partie celle des personnes hébergées : ceux qui se sont prononcés en faveur d'une spécialisation des centres considèrent que « *devraient être développés en priorité* » des centres réservés aux jeunes de 18 à 24 ans (41 %), des centres réservés aux femmes et familles monoparentales (39 %), mais aussi et surtout des centres dédiés aux personnes souffrant de pathologies liées à la santé mentale (46 %).

La DGCS souligne, quant à elle, qu'« *il ne faut pas négliger les éventuels effets négatifs d'une spécialisation des structures en termes de fluidité des parcours vers le logement et en termes d'accès des personnes au dispositif de mise à l'abri (absence de place adaptée, inadéquation entre la demande et l'offre)* ».

⁷⁶ Comme indiqué plus haut, les résultats ici relatés doivent être considérés avec précaution, compte tenu du fait que la consultation menée à la demande de la Cour n'est pas un sondage.

⁷⁷ Cette proportion monte même à 76 % chez les personnes de plus de cinquante ans.

La DGCS précise également que « *la réflexion porte aujourd'hui sur la définition des mesures d'accompagnement les plus adaptées à chacune des personnes accueillies afin de faciliter et accélérer son accès au logement. Dans cette logique, la spécialisation de la structure de premier accueil n'est pas une condition de réussite. C'est le diagnostic et l'orientation qui deviennent centraux, missions dont sont investis les SIAO* ».

2 - La diversité des statuts

Le dispositif de l'hébergement s'est longtemps caractérisé par la diversité et la multiplicité des types de structures d'accueil et d'hébergement, entre l'accueil (urgence), la stabilisation, l'insertion, le logement. A chaque étape de ce parcours traditionnel – avec lequel veut rompre la logique du « logement d'abord » - correspondent encore des types de structures : centre d'accueil d'urgence (CHU), centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), puis pensions de famille ou résidences sociales, logements en intermédiation locative, logements mis à disposition dans le cadre de l'aide au logement temporaire (ALT) dans des résidences sociales, sans oublier les nuitées d'hôtel, qui d'accueil d'urgence peuvent devenir formules d'hébergement de plus long terme. Les modes d'organisation, de gestion et de financement sont différents pour chaque type d'hébergement et contribuent à rendre peu lisible la cohérence d'ensemble à la fois pour les personnes concernées et pour les acteurs. Le coût global de gestion du système ne peut que s'en trouver alourdi.

La loi du 25 mars 2009 (dite loi MOLLE) n'a pas remis en cause la multiplicité des structures d'accueil et d'hébergement ni le principe du parcours au sein de ces structures :

Article 73 de la loi du 25 mars 2009

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

Ces dispositions sont également rappelées dans le « référentiel national des prestations du dispositif AHI » de juillet 2010 ainsi que dans la circulaire DGCS/1A/2010/271 du 16 juillet 2010 relative à ce référentiel, qui précise que ce dernier « *couvre tous les établissements et services habituellement regroupés dans ce qu'il est convenu d'appeler le « dispositif d'accueil, hébergement, insertion » : les établissements et services assurant la veille sociale, l'hébergement sous toutes ses formes, le logement adapté (pensions de famille, résidences accueil, etc.) et le champ de l'accompagnement vers et dans le logement* ».

Pourtant, une des propositions du rapport Pinte était d'« *unifier les statuts des structures d'hébergements, afin d'assouplir les dispositifs de suivis des personnes* » : le rapport souligne en effet la contradiction suivante : « *Plus que les différences propres de statuts, les différences actuelles sont surtout des différences de financement à la place dont la justification est loin d'être évidente. Ainsi, pourquoi une place d'urgence est-elle moins financée alors que de nombreuses associations pointent la difficulté d'entamer le travail social et l'importance de le faire au moment des premiers contacts ?* ».

Cette idée a été reprise lors de la phase dite « de concertation » qui s'est déroulée en 2009 pour déterminer les objectifs auxquels devait répondre la nouvelle stratégie de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées : un des groupes de travail, intitulé « Restructuration et simplification de l'offre d'hébergement et de prestations », avait notamment précisé que parmi les objectifs recherchés figurait celui d'« *unifier les statuts dans un souci de simplification et redéfinir les concepts : urgence, insertion, logement* ». Ceci n'a pas été fait et la question n'est pas abordée par la stratégie de refondation.

Le Secours catholique, par exemple, milite pour un statut unique, celui des CHRS, et la fermeture des places de CHU où l'accompagnement social est quasi-inexistant alors que « *s'y trouvent les personnes les plus déstructurées* »⁷⁸ ; il pointe le fait que « *la logique urgentiste n'a pas été totalement abandonnée par les pouvoirs publics* ».

Cette question se double d'une interrogation sur l'opportunité d'une autre simplification institutionnelle : la dualité de statut des

⁷⁸ L'hébergement d'urgence répond d'après le référentiel de la DGCS à une nécessité de mise à l'abri immédiate des personnes sans domicile. Il devrait se caractériser par une durée d'hébergement courte et être conçu comme une première étape vers des modes de prise en charge adaptés. Les centres d'hébergement d'urgence sont un « *accueil à bas niveau d'exigence* » et fonctionnent en général à la nuitée. Mais une part des places de CHRS, de l'ordre de 15 %, fonctionne en places d'hébergement d'urgence, d'où la confusion entre les modes d'accueil.

structures d'hébergement s'accompagne en effet d'une dualité de mode de financement. Alors que les CHRS relèvent du code de l'action sociale et des familles et sont donc financés par dotation globale, comme tous les établissements médico-sociaux, les autres types de centres (hors CHRS) sont, eux, financés par subvention.

Certes, le rapport Pinte avait insisté sur le fait que sa proposition d'unification des statuts était « *conditionnée à la mise en place d'un référentiel coûts / prestations couvrant l'ensemble des dispositifs d'hébergement* », en raison du fait qu'« *il serait en effet préjudiciable à une bonne gestion de s'orienter vers un statut unique assorti d'un coût unique de prestations, tant les populations accueillies, les modalités de suivi et l'accompagnement vers des modalités adaptées d'insertion sont variables* ».

Toutefois, l'unification des statuts n'est pas un objectif explicite de la politique de refondation, qui n'a pas abordé le thème de la coexistence de structures d'urgence (veille sociale et places en CHU) et de structures d'hébergement ni celui de leur mode de financement⁷⁹.

La DGCS considère que la question est prématurée : selon elle, « *la réflexion sur les statuts des établissements s'appuiera sur l'analyse combinée de la mise en œuvre du référentiel de prestations et de l'étude des coûts par groupe homogène de structure. (...) Ce n'est qu'à l'issue de cette réflexion, et après concertation avec le secteur, que des éventuelles adaptations seront apportées au statut juridique des structures et plus largement peut-être au cadre juridique du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion* ».

La direction du Budget a écrit elle aussi attendre l'achèvement de l'étude nationale des coûts (ENC) pour pouvoir être en mesure de traiter la question des modalités de financement des structures d'hébergement : « *La démarche retenue dans le cadre de cette étude consiste justement à s'affranchir des catégories juridiques actuelles et à approcher au mieux la réalité des coûts rattachés à chaque groupe homogène de structure dont la définition a résulté d'une analyse précise des missions et fonctions des structures en charge de l'hébergement* ».

La DIHAL a cependant souligné la difficulté politique de cet exercice, en écrivant que « *la mise en œuvre de la refondation va effacer*

⁷⁹ Tout l'enjeu de la refondation est de débloquer les sorties du système vers l'aval, dans le logement, afin de redonner à l'accueil d'urgence sa place et lui permettre de jouer son rôle de lieu de premier accueil. Il reste toutefois que les structures d'urgence remplissent en particulier la mission d'accueillir les étrangers en situation irrégulière, notamment les déboutés du droit d'asile, qui n'ont pas la possibilité légale d'accéder au logement et relèvent de l'obligation de premier accueil.

de plus en plus les différences entre les secteurs de l'hébergement et du logement accompagné voire du logement ordinaire. L'adaptation des réponses aux situations individuelles va privilégier une approche par services proposés plutôt que par structures spécialisées. La question de l'évolution des statuts et sans doute la remise en cause du statut des CHRS vont se poser. C'est une question très sensible pour le secteur associatif, et les travaux n'ont pas encore été lancés ».

La stratégie de refondation ne traite pas du statut et donc du mode de financement des structures d'hébergement.

Ces questions structurelles, d'importance, sont notamment liées au phénomène de sédimentation historique des dispositifs successifs de prise en charge des personnes en détresse, lui-même en lien étroit avec l'approche traditionnelle du parcours des sans-abri par étapes progressives vers le logement. La logique du « logement d'abord » et de l'accompagnement social personnalisé que celui-ci suppose, devrait nécessairement conduire à renouveler l'approche de ce sujet.

L'exercice sera facilité par l'existence désormais effective d'un référentiel des prestations, complété par l'étude nationale des coûts prochainement achevée, l'un comme l'autre s'appliquant à l'ensemble des structures d'hébergement (CHRS et hors CHRS).

IV - L'amélioration de l'accompagnement social

Dans son rapport de 2007, la Cour remarquait que : *« L'accompagnement social constitue un facteur fondamental du parcours d'insertion. Les diverses formules d'hébergement ne proposent pas toujours dans ce domaine une intervention adaptée aux besoins ».*

En 2009, quatre des vingt propositions de la stratégie de refondation visaient précisément à : *« produire des référentiels nationaux définissant les objectifs et les modalités de l'accompagnement social vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée », « renforcer l'accompagnement vers et dans le logement » et « clarifier les responsabilités des acteurs locaux dans l'accompagnement vers et dans le logement et dans la gestion locative adaptée ».* En outre était prévue la *« mise en place d'un référent personnel pour chaque usager tout au long de son parcours ».*

Le secrétaire d'État chargé du logement, dans sa conférence de presse de novembre 2009, a indiqué à ce sujet qu'il souhaitait substituer « *aux pratiques actuelles où l'accompagnement est forfaitaire dans son contenu et dans sa durée, (...) un accompagnement personnalisé* » fondé sur les principes suivants :

- prestation adaptée définie à l'issue d'un diagnostic social réalisé par des professionnels du travail social ;
- contrat personnalisé liant le travailleur social, le bénéficiaire et le bailleur / logeur sur les conclusions du diagnostic social ;
- prestation graduée en termes de contenu, de durée, et d'intensité, en fonction notamment de la situation des personnes ;
- dimension évaluative et évolutive du contrat personnalisé afin de réorienter, si besoin, la prestation.

Le calendrier de mise en œuvre des quatre propositions de la refondation ci-dessus rappelées était particulièrement serré : la mise en place devait être achevée en janvier 2010 pour les trois premières, en mai 2010 pour la dernière.

A - Des interrogations sur la place des référents

Une circulaire interministérielle du 4 mars 2011⁸⁰ définit les objectifs de la mesure et le rôle assigné au référent au sein du SIAO. La mise en place de référents a pour objectifs :

- de permettre la connaissance de la situation et du parcours antérieur de la personne ;
- d'identifier au sein du SIAO le ou les professionnel(s) qui sera (ou seront) l'interlocuteur privilégié de la personne ;
- d'assurer la coordination de son action avec celles des autres référents, notamment dans le domaine de l'emploi et de l'insertion sociale.

En conséquence, son rôle consiste à :

- garantir le suivi et la cohérence du parcours de chaque personne, jusqu'à son accès à un logement autonome ;
- s'assurer qu'elle bénéficie d'une orientation la mieux adaptée possible à sa situation.

⁸⁰ Circulaire interministérielle n°DGCS/USH/DIHAL/2011/86 du 4 mars 2011 relative à la mise en place de la fonction de référent personnel dans les SIAO.

La circulaire précise toutefois que l'accompagnement individualisé global relève de la structure qui prend en charge la personne ou du travailleur social qui intervient déjà auprès de lui.

La mesure peine cependant à être appliquée, comme le montre l'enquête menée par la Cour auprès des DDCS : 22 DDCS interrogées sur 37 ayant répondu à l'enquête de la Cour disent n'avoir pas mis en place de référents ; elles considèrent que cette mesure présente des difficultés, estimant dans la majorité des cas que la notion de référent doit encore être « clarifiée » et que la fonction est difficile à articuler avec les autres dispositifs existants. L'une d'entre elles invoque même le problème de « *liberté individuelle des usagers à avoir un référent personnel* » ; une autre indique privilégier le « *dossier unique* » par rapport au référent unique.

Certaines DDCS font de la mise en place du SIAO, encore à venir, un préalable à celle du référent personnel.

A l'inverse, nombre de DDCS considèrent que cette réforme ne fait en réalité que reconnaître une pratique existante et que cette fonction est déjà assurée par le travailleur social qui suit la personne ; l'une d'entre elles ajoute qu'« *il n'est pas envisagé de formaliser cette fonction tant qu'il n'aura pas été démontré que cette non formalisation génère des dysfonctionnements dans les prises en charge* ».

Enfin, la question du coût de la mesure est fréquemment évoquée : certaines DDCS ont expliqué que les moyens financiers dont elles disposaient en 2010 ne leur avaient pas permis de mettre en place ces référents. Une DDCS précise même que « *la mise en place du référent personnel nécessiterait des crédits complémentaires, les structures refusant de l'assurer dans un contexte de diminution de ces crédits* », une autre qu'« *il y a trop d'usagers par travailleur social pour que le suivi soit efficace* ».

Pour la DRIHL, « *l'instruction du 4 mars 2011 n'a pas levé toutes les interrogations sur le rôle et les missions de ce référent et beaucoup s'interrogent sur les modalités d'organisation de cette nouvelle fonction au sein des SIAO* »⁸¹.

⁸¹ Comité régional de coordination des SIAO, 5 mai 2011.

La perception des référents par les personnes interrogées par l'IFOP

La consultation effectuée par la Cour auprès des personnes hébergées fait apparaître que 81 % d'entre elles disent avoir un travailleur social référent, dont elles s'estiment satisfaites à 93 %⁸². Pourtant, les travailleurs sociaux interrogés à ce sujet répondent à 55 % « non » à la question : « Un dispositif de référents a-t-il été mis en place dans votre département ? ». Cette apparente divergence met en lumière, sans doute, une différence d'appréciation entre la personne que les usagers considèrent comme leur référent – celui qui s'occupe d'elles – et le concept de référent tel qu'il est entendu dans la proposition de la stratégie de refondation.

Dans le dossier de presse de la présentation de la stratégie de refondation de novembre 2009, il était indiqué que la décision de mettre en place un référent personnel, « *pour tout usager qui le souhaite*, permettrait de « *garantir sa prise en charge dans le temps et sans rupture* » et que cela supposait de « *viser autant que possible un référent unique tout au long du parcours* ». De là viennent sans doute les divergences observées lors de la consultation organisée par la Cour ainsi que les difficultés invoquées par les DDCS interrogées : les travailleurs sociaux savent, et voient, qu'il serait par exemple très difficile de faire en sorte qu'un sortant de prison soit suivi tout au long de son parcours vers le logement par le travailleur social qui le suivait en prison – ce à quoi conduirait l'application stricte du principe du référent unique tout au long du parcours.

⁸² Les 7 % restant (soit 20 des personnes interrogées) considèrent que le travailleur social qui les suit manque de temps ou ne s'intéresse pas suffisamment à leur situation.

Le référent unique à l'étranger

Exemple canadien de référent unique : La Calgary Homeless Foundation prône le développement du « case management ». Un même référent (ou une équipe coordonnée) doit suivre le sans-abri depuis sa première demande d'aide jusqu'à son installation durable dans un logement et un emploi. Il se charge de la mise en relation avec les différents services (aide médicale, centre de formation, aide alimentaire, écoles, aide à l'enfance, services de police ou services judiciaires). Il l'aide à trouver une place dans un centre d'hébergement et à trouver un logement social ou adapté. Une fois la personne installée dans un logement, il lui apporte les conseils de gestion (budgétaire notamment) nécessaire à son maintien dans le logement.

Exemple anglais de référent unique : Le Homeless Act de 2002 a créé l'obligation pour les collectivités territoriales d'offrir à leurs habitants des services d'accompagnement vers et dans le logement. Il a aussi été créé 145 programmes locaux dits « Supporting People » qui reposent sur l'idée qu'il faut offrir un référent unique aux SDF pour réussir l'accompagnement social dont ils ont besoin pour accéder au logement. Les « Support People » se rendent dans les différentes structures d'accueil (centres d'hébergement, pensions de famille, logement social) afin d'aider les personnes à tenir un budget, construire un projet professionnel, remplir d'éventuels dossiers administratifs.

Le groupe de travail qui s'était penché en 2009, dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de la stratégie de refondation, sur le sujet du référent personnel, avait insisté sur l'idée que l'objectif du référent unique (terme auquel il disait d'ailleurs préférer celui de « travailleur social référent ») était d'assurer une continuité dans l'accompagnement ou la supervision du parcours de l'usager, ce qui impliquait, d'une part, que le référent soit plutôt trouvé dans les équipes d'accueil et d'orientation, d'autre part, que les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux évoluent par le développement du travail « hors les murs ».

La DIHAL a relevé que, plus que la définition du rôle du référent personnel, « *c'est la mise en œuvre opérationnelle qui se révèle délicate* ». Il existe en effet une ambiguïté notable : « *Si la traduction de cette fonction est la création de très nombreux postes de travailleurs sociaux dédiés, les moyens financiers disponibles n'y suffiront pas. S'il s'agit seulement d'organiser une fonction de suivi administratif, la notion de référent est dévoyée. La piste à suivre se situe entre ces deux options, et il est laissé de fait une grande marge de manœuvre au niveau local pour sa mise en place* ».

La DGCS a prévu de confier en 2011 une mission à l'IGAS en vue de l'évaluation de la mise en œuvre des référents : cette évaluation est en effet très nécessaire.

Si l'on s'accorde désormais à considérer que la continuité dans l'accompagnement des parcours des personnes sans domicile est une nécessité, la mise en œuvre de cet accompagnement repose à la fois sur les moyens disponibles et sur les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux, notamment sur le développement de leur travail « hors les murs ». La réflexion sur ces sujets reste inaboutie.

B - Le référentiel national de l'accompagnement social vers et dans le logement (AVDL)

Lors de la présentation de la stratégie de refondation, avait été annoncée l'installation, en liaison avec les conseils généraux, d'un groupe de travail destiné à élaborer avant la fin de l'hiver 2009-2010 un référentiel national de l'accompagnement social vers et dans le logement afin de préciser les objectifs, les modalités de mise en œuvre et le coût des différentes prestations proposées.

Ce « référentiel de l'accompagnement vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée » a finalement été publié en janvier 2011 – soit un an plus tard que prévu dans le calendrier établi fin 2009. Selon ce document, *« l'accompagnement vers et dans le logement est une prestation individuelle ou collective, fournie sur une période déterminée, à une personne dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. (...) L'accompagnement vise à lui permettre d'accéder à un logement et/ou à bien y vivre durablement en bénéficiant des droits et en respectant les obligations des locataires, des sous-locataires ou des résidents ».*

L'accompagnement peut concerner aussi bien la recherche de logement que l'aide aux premiers pas dans le logement ou l'aide au maintien dans les lieux et le traitement des difficultés locatives ; il peut aussi chercher à favoriser la vie sociale dans et au dehors du logement. Il nécessite, bien sûr, du temps de travail social, ce qui signifie la création de postes de travailleurs sociaux. Des crédits ont été dévolus à cet effet : après un montant de 4,4 M€ consacrés à l'AVDL en exécution 2010, ce sont 14 M€ qui ont été inscrits en 2011 dans les BOP. Cette forte augmentation concerne toutes les régions et témoigne d'une volonté de faire de l'AVDL un dispositif employé à plus grande échelle que jusqu'en 2010.

L'importance accordée à l'AVDL s'illustre par la création, dans la loi de finances rectificative pour 2011, d'un fond national d'accompagnement vers et dans le logement, dont les ressources sont constituées des astreintes auxquelles l'État est condamné en cas de défaut de relogement ou d'hébergement des ménages bénéficiant du DALO dans les délais réglementaires. Ce fond a vocation à financer des mesures d'AVDL ainsi que de gestion locative adaptée, à destination de ménages DALO.

L'objectif affiché par la DGCS pour 2011, année considérée comme de « montée en charge » du dispositif d'AVDL, est d'accompagner dans l'année plus de 12 000 ménages, en moyenne sur six mois.

Cet objectif suscite des réserves chez les acteurs associatifs telle la FNARS, « *un accompagnement centré sur le "savoir habiter" de quelques heures par mois, tel que proposé par l'AVDL, est insuffisant et inadapté, là ou il faudrait, pour certaines familles, un accompagnement de plusieurs heures par semaine, disponible [à tout moment]* ».

L'analyse des réponses des DDCS interrogées par la Cour montre que des approches différentes ont caractérisé les modalités de l'accompagnement.

L'AVDL sur le terrain

Plusieurs des DDCS interrogées par la Cour ont indiqué que ce processus d'accompagnement avait commencé bien avant l'élaboration du référentiel, notamment grâce à des crédits du plan de relance dès la fin de 2009, ce qui a permis que des opérateurs (SIAO, CHR, résidences sociales, etc.) financent des postes de travailleurs sociaux. La DDCS du Loiret note que ceci « *a contribué très concrètement à générer plus de fluidité dans la gestion de l'occupation des places (notamment en CHR), en favorisant les sorties vers le logement* » ; la DDCS de Haute Savoie souligne que « *ce temps d'accompagnement [5 postes] est fortement apprécié par les associations, et apporte une dynamique réelle dans les démarches menées vers le secteur du logement adapté, voire autonome* ». Certaines DDCS, telles celles de la Somme ou du Calvados, ont pointé les précautions à prendre pour « *étudier l'articulation de l'AVDL avec les dispositifs déjà existants* » et pour que « *l'AVDL ne se substitue [pas] à l'accompagnement social de droit commun (l'ASLL - accompagnement social lié au logement) financé par le FSL* », une DDCS exprimant ses doutes sur l'existence même de différences entre ces divers dispositifs.

La DGCS a indiqué qu'en 2009, un montant de 8 M€ avait été consommé pour l'accompagnement social, ces crédits ayant permis « la création de 138 postes d'accompagnement et le renforcement de 35 autres postes » : dans plusieurs départements, « les postes ont été mutualisés dans le cadre d'un service créé ad hoc (intervention pour les ressortissants de tous les CHRS du département ou sur des actions transversales initiées par l'association porteuse) » et ceci a permis de mener deux types d'action : des moyens d'accompagnement dans les CHRS, et l'accompagnement des personnes entre la sortie d'un CHRS et l'entrée dans un logement. Selon la DGCS, « dans la très grande majorité des cas cette action a été mise en œuvre en complémentarité du FSL, compétence du Conseil général ». En 2010, l'enveloppe consacrée à l'AVDL était de 12 M€.

La FNARS regrette quant à elle, au sujet de l'accompagnement social des personnes, que « des dispositifs remplissant des missions équivalentes ne relèvent pas du même cadre juridique, donc des mêmes obligations légales : certains relèvent de la loi du 2 janvier 2002 (les CHRS), d'autres d'un système d'agrément (mesures d'AVDL), d'autres encore de la commande publique (mesures d'accompagnement des bénéficiaires du RSA). Cela conduit à un empilement et un cloisonnement de dispositifs qui pourtant remplissent des missions proches voire similaires. Cela conduit à mettre des personnes dans des cases administratives qui ne tiennent compte ni de la singularité des personnes ni de la continuité des parcours ».

La FNARS souligne que l'ensemble des activités de prise en charge des personnes en situation de précarité et d'exclusion pourrait relever d'un cadre juridique unique, celui de l'article L. 312-1 8° du CASF, qui pourrait donc aussi régir l'AVDL.

L'article L. 321-1 du CASF

« Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :

(...)

8° Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ;

(...)

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux délivrent des prestations à domicile, en milieu de vie ordinaire, en accueil familial ou dans une structure de prise en charge.

Le référentiel AVDL, dont l'objectif est l'autonomie de la personne dans la prise en charge de sa situation de logement est encore trop récent pour qu'il soit possible d'apprécier sa portée.

Les moyens budgétaires consacrés à la démarche AVDL, qui ont connu une nette croissance dès 2009 (soit avant l'élaboration du référentiel) et sont en forte augmentation en 2011 par rapport à 2010, ont permis le recrutement de travailleurs sociaux par les opérateurs.

Il convient toutefois de souligner que l'État, avec l'AVDL et son fonds de financement, a engendré un nouveau dispositif doté d'un mode spécifique de financement, ce qui s'éloigne de la volonté affichée de simplification des dispositifs existants.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La stratégie de refondation partait du constat selon lequel le système d'hébergement était éclaté et en incapacité de réguler les flux d'entrée comme de garantir une sortie vers le logement.

Si la mise en œuvre de cette stratégie amorce la mise en place annoncée d'un « service public de l'hébergement et de l'accès au logement », les objectifs relatifs aux besoins des personnes sans abri – réduction du nombre de personnes à la rue, prise en compte des personnes comme étant au cœur du dispositif, optimisation des moyens – ne sont à l'heure actuelle que partiellement atteints, alors même que la loi fait obligation à l'Etat d'héberger toute personne sans abri, en vertu du principe d'inconditionnalité de l'hébergement. : même si l'effort de rénovation des centres d'hébergement a porté ses fruits, les capacités d'hébergement restent globalement insuffisantes pour que ce principe puisse être respecté.

La Cour fait les recommandations suivantes :

- 5. atteindre rapidement l'objectif de n'avoir qu'un SIAO par département et instaurer une forte coordination interdépartementale dans les régions à urbanisation pluri-départementale (Île-de-France et Nord-Pas de Calais) ;*
 - 6. 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 ;*
 - 7. accélérer la mise en place des Comités consultatifs des personnes accueillies (CCPA) dans chaque région ;*
 - 8. faire réaliser une étude juridique et financière sur l'évolution possible des statuts et modes de financement des différents types de centres d'accueil et d'hébergement ; étudier de quelle manière le « logement d'abord » remet progressivement en question la diversité des structures d'hébergement.*
-

Chapitre IV

Les sorties vers le logement

Dans son rapport de 2007, la Cour notait : *« La lutte contre l'exclusion que vivent les personnes sans domicile repose sur des dispositifs qui enchaînent en principe successivement l'accueil et l'hébergement d'urgence, l'orientation vers un hébergement associé à un accompagnement social, enfin l'accès à un logement. Ces dispositifs reposent sur une logique de continuité, mais la Cour n'a pu que constater la distance entre cette politique et sa mise en œuvre. La situation actuelle reflète les blocages des divers dispositifs : en amont, l'hébergement d'urgence est engorgé alors qu'en aval le logement social ne permet pas de répondre à la demande particulière des personnes sans domicile ».*

A la logique traditionnelle du parcours progressif de l'hébergement vers le logement (pour celles des personnes sans abri qui peuvent en revendiquer un), le chantier national prioritaire puis la stratégie de refondation ont substitué le principe du « Logement d'abord », en vertu duquel, selon le site du gouvernement consacré à la stratégie de refondation, *« l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf à ce que la situation de la personne le justifie. Ce principe s'applique aussi bien pour les personnes proches de l'autonomie qu'aux plus vulnérables ».*

Cette volonté politique trouve un écho dans les résultats de l'enquête menée à la demande de la Cour auprès des personnes qui se trouvent dans des centres d'accueil et d'hébergement : elles sont 48 % à

penser que, « *d'ici un an ou deux, elles auront trouvé un logement stable* »⁸³ : une telle attente oblige.

Il est difficile de chiffrer le nombre de personnes qui, sans abri ou présentes dans les dispositifs d'hébergement, sont en attente d'un logement. En effet, certaines d'entre elles ne sont pas éligibles à l'attribution d'un logement, d'autres ne sont pas prêtes à accéder à l'autonomie qui va de pair avec le logement ou ne disposent pas des ressources nécessaires. Un rapport de l'IGAS de 2009⁸⁴ soulignait d'ailleurs, sous le titre significatif « Un enjeu d'accès au logement difficile à mesurer », que « *dans un contexte de saturation de l'offre d'hébergement, la fluidité des parcours vers le logement est un enjeu particulièrement important. Fixer un objectif national à atteindre en la matière est cependant particulièrement difficile* ». De fait, la stratégie de refondation, qui repose pourtant sur le « logement d'abord », n'a pas fixé d'objectifs quantitatifs d'accès au logement – mais ces objectifs font partie des indicateurs du programme 177.

Dans ce rapport de l'IGAS, il était rappelé que « *l'un des chiffres les plus couramment avancés est la proportion de 30 % de personnes accueillies en CHRS qui présenteraient les conditions requises pour accéder à un logement social* » ; il était également indiqué qu'une enquête menée par la DDASS du Val de Marne en 2008 montrait que la proportion des personnes en capacité d'accéder à un logement est assez comparable d'un type d'hébergement à l'autre (hébergement d'urgence, places de stabilisation, places d'insertion en CHRS). Selon la DDCS du Rhône, qui fait à ce sujet des enquêtes un jour donné chaque trimestre, la part des personnes hébergées (en CHU ou CHRS) ayant des perspectives de sortie varie entre 20 et 25 %.

De même, l'étude « ES-DS » menée par la DREES en 2008 (qui portait notamment sur les personnes sorties en 2008 des structures d'hébergement) montrait que 30 % des personnes hébergées (hors urgence) dans l'année avaient pu sortir vers un logement personnel.

⁸³ Les plus de 50 ans (60 %, +12 points par rapport à la moyenne), les personnes en couple (57 %- et plus encore celles vivant séparément 68 %) et celles vivant dans la région lyonnaise (63 %) sont parmi les plus optimistes sur ce point.

Les travailleurs sociaux peinent à partager cet enthousiasme. Si 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), 38 % d'entre eux n'envisagent aucune évolution pour les personnes accueillies au sein de leur structure (contre 9 % chez les personnes sans domicile).

⁸⁴ « Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement » - février 2009.

Une autre estimation ressort des indicateurs de performances du programme 177 décrits plus loin dans ce rapport : selon l'indicateur 1.1 intitulé « *Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement* », cette part (qui concerne donc les seuls CHRS) a atteint, d'après les documents budgétaires, 49 % en 2010 – soit environ 20 000 personnes.

Si l'on se fonde sur l'ensemble assez cohérent qui résulte de ces diverses données, 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.

La situation économique générale et celle du marché du logement rendent cependant toujours plus difficile l'accès au logement.

Le logement en France

Il existe quelque trente-trois millions de logements en France. On construit à l'heure actuelle quelque 300 à 350 000 logements par an, ce qui représente 1 % du parc total existant, alors que le nombre des ménages de l'hexagone s'accroît, lui, de 1,5 % par an.

Si ces données mettent déjà en évidence un déficit chronique, le directeur de l'ANIL⁸⁵ estimait en 2010 que « *la pénurie n'est pas nationale et quantitative, elle est locale et qualitative* » : selon lui, on ne construit pas assez dans les zones où les besoins sont aigus, et on ne construit pas à des prix accessibles aux demandeurs. Les zones les plus tendues sont au premier chef l'Île-de-France, ensuite quelques autres régions, en particulier les régions PACA et Nord-Pas de Calais, suivies de la région Rhône-Alpes : régions qui sont aussi celles où se concentre la majorité des sans-abri.

Ce qui caractérise un « logement », c'est que son occupant a un titre d'occupation et dispose d'un droit au maintien dans les lieux ; il paie un loyer ou une redevance et bénéficie des aides personnelles au logement. C'est dans ce cadre que se sont développées, depuis des années, diverses formes de logement dit « adapté » : il s'agit de situations intermédiaires entre l'hébergement et le logement⁸⁶. C'est également dans ce cadre qu'ont été expérimentés des dispositifs dits « d'intermédiation

⁸⁵ ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.

⁸⁶ Dans son rapport de 2007, la Cour exposait que « *Le parcours résidentiel des personnes sans domicile comporte fréquemment une étape de « logement adapté »*. Il s'agit de formes diverses d'habitat qui bénéficient de financements publics pour fournir un toit à des personnes dont les difficultés pour accéder à un logement ordinaire ou s'y maintenir ne sont pas seulement financières ». Le « logement adapté » tient à la fois du logement et de l'hébergement, notamment par l'accompagnement dont bénéficie l'occupant.

locative », dans lesquels l'occupant du logement se voit proposer, à titre transitoire, un logement dont le coût est inférieur au loyer réel.

Bien que ces dispositifs ne constituent pas du « logement ordinaire de droit commun », le Premier ministre, dans une circulaire aux préfets du 6 décembre 2010, a indiqué que l'accès à un logement adapté relevait du « Logement d'abord » au même titre que l'accès à un logement ordinaire : *« Après plus de deux années de travail, des avancées majeures doivent être relevées. Elles se traduisent, notamment, par une redéfinition des priorités : l'accès au logement ou à un logement adapté est la finalité première de l'action publique. C'est le sens de la stratégie du « logement d'abord » (...) Je vous demande de poursuivre et d'amplifier vos efforts pour réduire très significativement le nombre de personnes dépourvues de logement ou vivant dans des conditions de logement indignes. »*

De son côté, la FNARS estime que la méthode de la conférence de consensus pour définir la notion du « logement d'abord » « aurait pu permettre une construction (plus scientifique) de ce concept et s'extraire des logiques des dispositifs qui ne permettent aucune vision prospective ».

I - L'offre de logement adapté reste inférieure tant aux prévisions qu'aux besoins

En 1995 ont été créées les « résidences sociales », dont l'objectif était de *« répondre à la demande de nombreuses personnes défavorisées, souvent isolées, qui ont difficilement accès aux circuits traditionnels du logement »*. Il s'agit d'une des catégories de « logements-foyers » qui sont, selon les termes de l'article L. 633-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), des *« établissements destinés au logement collectif à titre de résidence principale dans des immeubles comportant à la fois des locaux privés, meublés ou non, et des locaux communs affectés à la vie collective »*.

Dans son rapport de 2007, la Cour avait fait le constat suivant : *« Dans les résidences sociales, la prise en compte de la diversité des publics accueillis est insuffisante. Les résidences répondent de fait à une multiplicité de besoins : besoins de logement temporaire pour des populations mobiles, mais aussi de logement adapté pour des personnes isolées auxquelles il apporte un lien social. Elles répondent aujourd'hui aussi, en raison du défaut d'offre suffisante notamment pour les familles, à des besoins d'hébergement ou de logement social »*.

La définition des pensions de famille / maisons relais

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a nouvellement défini les résidences sociales comme étant destinées à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence.

Elle a également défini la pension de famille (auparavant appelée "maison relais", terme désormais moins employé) : « *La résidence sociale dénommée "pension de famille" est un établissement destiné à l'accueil sans condition de durée des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile leur accès à un logement ordinaire* ».

Ces structures sont des formes de logement adapté qui allient espaces personnels privatifs (« un vrai logement ») et espaces pour une vie collective. L'encadrement y est assuré par une personne ou un couple d'hôtes qui animent et régulent la vie quotidienne. Ces habitats alternatifs proposent à des personnes isolées et en situation de rupture sociale, des logements sans limitation de durée au sein de structures à « taille humaine » ouvertes sur leur environnement.

L'État a fait procéder en 2010 à une évaluation de maisons relais destinées à des personnes vieillissantes et de résidences accueil (destinées aux personnes souffrant de troubles psychiatriques)⁸⁷. Cette évaluation souligne que « *leur spécificité, parmi les résidences sociales, réside dans le caractère durable des logements. (...) Elles accueillent, en priorité, des publics ayant un besoin de lien social, notamment les personnes seules, à faible niveau de ressources ou sortant de situations particulièrement difficiles et dont la situation sociale, psychologique, voire psychiatrique ne permet pas d'accéder rapidement à un logement ordinaire. Elles s'adressent de façon privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent ni des structures d'insertion type CHRS ni d'un logement autonome. Ainsi, le principe de mixité sociale est au cœur du dispositif dans le but de « dynamiser la vie sociale interne à l'établissement et favoriser son ouverture sur l'extérieur* ».

Comme le soulignait le rapport Pinte, « *le consensus qui se dégage sur l'utilité [des maisons relais – ou pensions de famille] a conduit le gouvernement à fixer, dans le cadre du PARSA un objectif de création de 9 000 places sur trois ans. Après une récente consultation, la DGAS a identifié 12 000 places créées ou en projet pour une ouverture d'ici 2012.*

⁸⁷ Evaluation des expérimentations : « Résidence Accueil » et « Maison Relais – Pension de famille pour personnes vieillissantes » - Cabinet Equation management – mai 2010.

Il est indispensable d'atteindre ces objectifs, compte tenu des besoins et donc d'entériner dès aujourd'hui le financement du fonctionnement de ces places ». A son tour, la stratégie de refondation de 2009 a développé un volet « Maisons relais / Pensions de famille » avec l'objectif affiché de passer de 8 000 places à la fin de 2009 à 15 000 places à la fin de 2011.

Tableau 13 : Evolution du nombre de places existantes et prévues en pensions de famille / maisons relais⁸⁸

(Nombres arrondis à la centaine)

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de places en fin d'année	3 200	4 600	6 200	7 900	9 200
Nombre de places prévues ou annoncées :					
- dans le PARSA (janvier 2007)	+ 9000 → Total de <u>12 000</u> fin 2009				
- dans la réponse de la DGAS à la Cour (mars 2007)	+ 12 000 → Total de <u>15 200</u> fin 2012				
- dans le cadre de la refondation (novembre 2009)	Objectif : <u>15 000</u> fin 2011				
- dans la programmation 2011	11 000 fin 2011 ?				

Source : Cour des comptes

Mais, selon les documents budgétaires disponibles, ces objectifs étaient trop ambitieux et ne seront pas atteints, bien que le nombre de places en maisons relais / pensions de famille ait certes substantiellement augmenté en quelques années : ce nombre est passé de 4 619 en 2007 à 7 909 en 2009 puis à 9 212 à la fin de 2010.

Pour ce qui est des crédits de fonctionnement des maisons relais / pensions de famille⁸⁹, la prévision budgétaire de financement en 2011 des places est au total de 55 M€ : 52,2 M€ pour 9 900 places en année pleine et 2,9 M€ pour les places ouvertes dans le courant de 2011⁹⁰. Il est donc certain que l'on n'atteindra même pas, à la fin de l'année 2011, le chiffre de 11 000 places.

Le nombre de places ouvertes au premier semestre 2011 s'est d'ailleurs établi à 404, ce qui porte le total de places à cette date à 9 616.

⁸⁸ Hors résidences accueil dédiées aux personnes ayant un handicap psychique.

⁸⁹ Les crédits d'investissement sont ceux du logement très social PLAI : les constructions en PLAI ne sont pas seulement du logement dit ordinaire.

⁹⁰ Au prorata du financement des places existantes en 2010, cela correspondrait à 552 places en année pleine.

La DGCS prévoit cependant que le nombre de places ouvertes à la fin de 2011 sera de 10 572 (soit 956 places restant à ouvrir au second semestre 2011 – plus de deux fois plus qu’au premier semestre) et que près de 3 300 places seront créées en 2012 (soit un rythme d’ouverture huit fois supérieur à celui observé au premier semestre 2011).

Ces prévisions conduisent la DGCS à soutenir que « *l’objectif de création de 15 000 places devrait être atteint à la fin de l’année 2013* », ajoutant que « *ce retard de deux ans environ apparaît moins dû à un manque de financement qu’à l’insuffisance des projets associatifs ; notamment en raison du temps nécessaire pour mobiliser le foncier* ».

Les maisons relais / pensions de famille ne sont pas des logements temporaires, contrairement aux autres résidences sociales : les personnes qui y sont accueillies ont le statut de résidents. On peut néanmoins supposer qu’un certain nombre de ces résidents aurait vocation à accéder à un logement de droit commun. Mais on ne dispose pas d’indication chiffrée sur la durée moyenne pendant laquelle les personnes restent en pension de famille avant de rejoindre une autre forme de logement, ce qui ne permet pas d’avoir une idée de ce que peut représenter le parc actuel, par rapport au chiffre approximatif de 20 000 personnes en situation d’hébergement et en capacité de rejoindre un logement, fût-il adapté.

Une des caractéristiques importantes des résidences sociales est pourtant qu’elles ont un coût à la place très inférieur à celui d’une structure d’hébergement : le coût journalier par place dans une pension de famille est fixé au niveau national à 16 € par jour, soit 5 840 € par an. Ceci couvre à la fois le fonctionnement des maisons et le financement du coût de l’hôte, lequel doit effectuer un véritable accompagnement social, comme l’a rappelé l’évaluation précitée de 2010 : « *Les profils et la situation des résidents en résidence accueil et pension de famille nécessitent des compétences et un recul de la part de l’hôte sur lesquels il est important d’apporter un soutien spécifique. Cela passe par l’encadrement mais aussi par des échanges d’expériences avec d’autres collègues, en interne (psychologue, assistant social, que la structure peut employer directement), et aussi avec des hôtes d’autres structures. La mise en place, par certaines DDCS ou réseaux (FNARS, Fondation Abbé Pierre, etc.), de groupes d’échanges de pratiques entre gestionnaires et personnels de maison relais et résidences accueil, permet aux hôtes de trouver ce type de soutien. (...) Les gestionnaires notent que l’hôte doit, avant tout, être une personne ayant des qualités et une expérience forte en matière relationnelle (écoute, empathie, bienveillance, etc.). Au-delà de ces éléments liés au profil de l’hôte, il apparaît indispensable également qu’il dispose d’une connaissance des problématiques des publics accueillis (handicap psychique, alcoolisme, dépression, maladies*

liées au vieillissement etc.) Si cette connaissance des publics ne constitue pas systématiquement un pré requis, il est important qu'elle puisse être acquise (ou renforcée), lors de formations régulières. Enfin, compte tenu des équilibres à trouver dans les modalités d'accompagnement des résidents (accompagnement collectif, interface vers les partenaires extérieurs, etc.), les hôtes peuvent trouver, par le biais de la formation, des éléments de réponse et des pistes de travail (garder une distance nécessaires vis-à-vis des résidents, reconnaître les limites de l'accompagnement, etc.). Or, aujourd'hui, si l'offre de formation peut exister, au moins partiellement, les conditions d'une formation continue des hôtes ne semblent pas réunies tant du point de vue du financement, que du point de vue de la disponibilité ».

Mais l'évaluation pointe le fait que « *le pilotage de l'expérimentation, au plan national, souffre d'une trop faible visibilité des réalisations et de leurs conditions de fonctionnement, notamment du fait de remontées d'informations inégales depuis les services déconcentrés, mais également de moyens vraisemblablement insuffisants au niveau central* ».

Cette évaluation note aussi que « *la création des structures ne s'inscrit pas toujours dans une réelle stratégie territoriale fondée sur une analyse des besoins, de même qu'elle ne s'appuie que faiblement sur la mobilisation des collectivités territoriales potentiellement impliquées* ».

La comparaison entre les coûts respectifs des structures d'hébergement et des maisons relais / pensions de famille⁹¹ ne doit naturellement pas conduire à une substitution des formes d'accueil à moindre coût. Il convient néanmoins de relever que dans leurs réponses à la Cour, plusieurs DDCS ont souligné le manque de maisons relais / pensions de famille et de résidences d'accueil dans leur département ; celle de la Gironde a chiffré ses besoins à près de 500 places ; celle de la Côte d'Or a envisagé, compte tenu de l'évolution des publics accueillis, la transformation de places de CHRS en places en pensions de famille.

En réponse à cette observation, la DHUP a indiqué que « *le champ du logement accompagné, qui intègre les résidences sociales, fait actuellement l'objet de travaux qui visent à mieux identifier les publics accueillis ainsi que les modalités d'accueil les plus adaptées. Ces travaux permettront de revaloriser et, le cas échéant, de réorienter les différentes formes existantes ou encore de développer du logement accompagné* ».

⁹¹ Pour le budget de l'État, le coût total moyen constaté en 2010 des places d'hébergement et de logement adapté a été, par place et pour l'année entière, de 5 200 € pour les pensions de famille, 8 500 € pour l'hébergement d'urgence, 15 900 € pour l'hébergement en CHRS (chiffres arrondis à la centaine d'euros).

L'étude, pilotée par la DIHAL, vise selon celle-ci à la fois « à établir un état des lieux du logement accompagné (dont les résidences sociales) et à émettre des recommandations afin de simplifier l'offre, de la rendre plus lisible, de conforter les moyens de fonctionnement de ces modes de logement accompagné ».

Les résidences sociales et notamment les pensions de famille, qui remplissent une fonction essentielle envers les populations les plus fragiles, n'ont pas connu le développement prévu, bien que le nombre de places qui y sont offertes soit désormais considéré comme faisant partie des objectifs fixés dans le cadre du « logement d'abord ».

La structuration de l'hébergement a évolué différemment de ce qui a été prévu par la loi de programmation. En effet, si les créations dans les CHRS et en hébergement de stabilisation ont été très supérieures aux prévisions, les 7 313 créations enregistrées dans les pensions de famille / maisons relais, bien que très importantes, ne permettront pas d'atteindre l'objectif de 15 000 places ouvertes fin 2011 (cf. ci-dessus).

Ainsi, l'indicateur de performances « *Proportion de places en logement adapté par rapport au nombre de places d'hébergement HI+HS* » 1.3 figurant dans les documents budgétaires, dont la cible a été fixée pour 2010 à 28 %, ne s'est établi qu'à 23,5 %.

II - L'offre de logement accessible aux ménages les plus défavorisés progresse insuffisamment

L'Union sociale pour l'habitat recense plus de 1,2 million de demandeurs de logements sociaux (dont la moitié environ est déjà locataire de ce parc).

Le développement de logements de droit commun accessibles aux ménages modestes fait partie des objectifs de la stratégie de refondation soulignés lors de la conférence de presse du secrétaire d'État en novembre 2009 : « *Le développement d'une offre de logements financièrement abordables et adaptés aux besoins des ménages apparaît nécessaire puisque de nombreux ménages ne parviennent plus aujourd'hui à accéder à un logement compte tenu du niveau de leurs ressources* ».

Auparavant, la ministre déléguée à la cohésion sociale avait répondu à ce propos au rapport de la Cour de 2007 : « *S'agissant (...) de*

l'offre de logements : le gouvernement a souhaité l'augmenter considérablement dans tous les segments du marché, en agissant sur l'accession (extension du prêt à taux zéro à l'ancien, développement de la location accession, de mécanismes permettant de dissocier l'achat du bâti de l'achat du terrain), le locatif privé (incitations fiscales à l'investissement locatif) et le locatif social grâce au plan de cohésion sociale élaboré en juin 2004 qui vient d'être encore renforcé par la loi portant engagement national pour le logement et la loi instituant le droit au logement opposable. Ce plan de relance du locatif social est le premier à avoir pris en compte la capacité du parc privé à accueillir des ménages à revenus modestes et à avoir fait le lien avec les structures d'hébergement, la création de logements sociaux ayant notamment pour objet de désengorger les centres d'hébergement en permettant à leurs occupants d'accéder à un logement autonome dès lors qu'ils en sont psychologiquement et psychiquement capables. Il prévoit le financement de 500 000 logements locatifs sociaux en cinq ans que la loi instituant le droit au logement opposable vient de porter à 591 000, les 91 000 logements supplémentaires concernant les logements les plus sociaux et le conventionnement de 200 000 logements privés à loyers maîtrisés. ».

L'objectif d'augmenter l'offre de logements accessibles est donc constamment affiché.

A - Un accès au logement de plus en plus difficile pour les plus pauvres

Comme le souligne le dernier rapport sur le mal logement de la fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, paru en février 2011, « *incontestablement, la crise a renforcé la sensibilité du logement à la pauvreté et à la précarité. Bien plus, elle a créé de nouvelles fragilités et elle a élargi le champ de ceux qui se retrouvent confrontés à des problèmes de logement. Ce ne sont pas seulement les personnes défavorisées et celles qui appartiennent aux catégories modestes de la population qui rencontrent des difficultés pour se loger mais aussi, et de plus en plus, des représentants des couches moyennes. Le domaine de la crise du logement connaît ainsi une extension sans précédent* ».

Le Conseil national de l'information statistique (CNIS), dans son rapport sur « Le mal logement »⁹² de juillet 2011, note ainsi : « *Les*

⁹² Cette expression est empruntée à la Fondation Abbé Pierre. Comme le précise le CNIS dans son rapport, celle-ci « *a créé en 1995 la notion de mal-logement, qui répondait à la nécessité d'étendre l'analyse, jusqu'ici réduite à la question des personnes n'ayant pas de logement ou vivant dans de mauvaises conditions d'habitat,*

mesures statistiques récentes, notamment à partir de l'enquête Logement de 2006, indiquent que les inégalités face au coût du logement se sont creusées ces dix dernières années. En moyenne, la situation financière des ménages des trois déciles du bas de la distribution des niveaux de vie s'est dégradée. Selon le CNIS, les dépenses en logement de ces ménages ont en effet davantage augmenté (+ 35 %) que leur revenu (+ 20 %) ⁹³.

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO (institué par la loi de mars 2007) fait le même constat : « *Le coût du logement n'a cessé de croître : pour les 20 % les moins riches, il est passé de 32 % du budget en 1992 à 48 % en 2006 (chiffres nets des aides au logement) ; [dans le même temps] les aides fiscales au logement accordées sans contrepartie sociale représentent 12,7 Mds€ dans le budget 2011* ».

De son côté, l'OCDE, dans une étude de mai 2011 ⁹⁴, fait l'analyse suivante : « *Le marché du logement français se caractérise par de nombreuses distorsions induites par les politiques publiques, dont l'ampleur se justifie difficilement par le souhait de corriger les imperfections de marché. Elles se rapportent notamment à la segmentation du marché locatif, à l'encadrement des loyers du secteur privé, à l'inadéquation des valeurs locatives cadastrales et au traitement fiscal des différents modes de logement* ».

aux difficultés de maintien dans le logement et d'accès au logement (questions apparues dans les années 1980). (...) Cette notion devrait maintenant englober le phénomène émergent des inégalités de perspectives résidentielles et les problèmes de ségrégation résidentielle. La fondation Abbé Pierre propose chaque année dans son rapport des chiffrages pour divers aspects du mal-logement (privation de logement, mauvaise qualité du logement, maintien dans le logement) ».

⁹³ On peut noter ici – pour le regretter – que la prochaine enquête Logement de l'INSEE sera effectuée en 2013 alors qu'il était initialement prévu qu'elle se fasse selon un rythme quinquennal : la nouvelle enquête aurait donc dû avoir lieu en 2011. En l'absence de données très récentes, on peut se rallier au constat général fait par le CNIS dans son rapport : « *un contexte où se rencontrent une forte tension sur le marché du logement dans certaines parties de la France - notamment les grandes métropoles et la région parisienne - et une précarisation des situations, tant familiales que par rapport à l'emploi, précarisation accentuée par la crise économique récente. Cette situation conduit à diverses difficultés de logement, qui peuvent concerner l'accès au logement (notamment pour les jeunes qui cherchent à décohabiter, pour les membres des couples qui se séparent ou les ménages dont la composition change), les conditions de vie et le maintien dans le logement (problèmes de paiement, mais aussi inconfort, surpeuplement en lien avec les difficultés d'accéder à un logement adapté au ménage), la mobilité résidentielle (l'accès à un nouveau logement est rendu difficile, et les ménages peuvent se sentir piégés dans un logement ou un quartier dont ils souhaiteraient partir)* ».

⁹⁴ Boulhol, H. (2011), « Améliorer le fonctionnement du marché du logement français ».

Ces deux constats rappellent que l'accès au logement des personnes sans domicile ou en situation d'hébergement provisoire est une question qui ne saurait être déconnectée de l'accès au logement et du maintien dans celui-ci pour l'ensemble des ménages qui vivent en France.

L'analyse n'est évidemment pas nouvelle : en 1997 déjà, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées notait dans son rapport annuel qu'« *il y a structurellement en permanence un déficit de construction de logements destinés aux ménages à faibles ressources* ».

Le secrétaire d'État chargé du logement avait rappelé, dans sa conférence de presse de novembre 2009, que le Plan de cohésion sociale avait fixé en 2005 des objectifs nationaux de financement de logements sociaux répartis sur cinq ans, objectifs ambitieux révisés à la hausse par la loi DALO du 5 mars 2007. Selon lui, « *cette programmation pluriannuelle [avait] eu un impact réel puisqu'en 2008, ce sont 104 441 logements qui ont été financés, contre 40 000 en 2000, avec une prévision de 125 000 logements sociaux financés en 2009* » ; l'objectif pour 2010 était même de « *140 000 logements locatifs sociaux (dont 30 000 au titre du plan de relance). [parmi lesquels] 27 500 logements sociaux ayant été construits dans des zones ayant peu ou pas de besoins locatifs, 40 % seulement dans des zones tendues, ensuite pour rendre l'offre de logements réellement accessible aux ménages les plus pauvres* »⁹⁵.

Selon les données chiffrées dont on dispose via les documents budgétaires figurant dans le tableau suivant, les objectifs 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 :

⁹⁵ La DHUP a eu l'occasion d'indiquer que, n'eût été en 2008-2009 la volonté de ne pas freiner le secteur du BTP en raison de la crise, il avait été envisagé de « déclasser » une partie des communes admises au dispositif dit « Scellier », dans lesquelles le marché locatif était déjà saturé. Les constructions ont donc continué dans ces communes, de même que les dépenses fiscales correspondantes.

Tableau 14 : Nombre de logements sociaux et très sociaux financés

	2008		2009	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Total logements sociaux	142 000	104 441	150 000	119 937
<i>dont PLAI⁹⁶</i>	<i>20 000</i>	<i>17 000</i>	<i>27 500</i>	<i>21 135</i>

	2010		2011	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Total logements sociaux	140 000	131 509	120 000	
<i>dont PLAI</i>	<i>27 500</i>	<i>26 836</i>	<i>22 500</i>	

Source : documents budgétaires (RAP et PAP de la mission logement).

Certes, l'augmentation des financements de logements locatifs très sociaux par les PLAI est notable : alors qu'il s'en finançait (hors logements financés par l'ANRU dans le cadre de la reconstitution de l'offre) moins de 6 000 par an dans la première moitié des années deux mille, ce nombre dépasse 20 000 depuis 2009. Cette forte augmentation en nombre s'accompagne d'une nette augmentation en proportion de l'ensemble des financements de logements sociaux.

Deux points doivent toutefois être soulignés :

- en premier lieu, les PLAI ne correspondent pas tous à des logements ordinaires : parmi les PLAI financés en 2010, on trouve ainsi environ 18 000 logements ordinaires, mais aussi plus de 7 000 places en résidences sociales, résidences d'accueil ou pensions de famille et près de 600 places d'hébergement ;
- en second lieu, les loyers dans les logements PLAI, en particulier dans une région telle l'Île-de-France, restent top élevés pour une partie des ménages en situation de précarité, qui doivent donc paradoxalement trouver à se loger dans le parc privé.

Au total, le parc géré par les bailleurs sociaux est de l'ordre de 4,2 millions de logements, un peu plus de 400 000 d'entre eux pouvant être attribués chaque année. Ce taux de 10 % de rotation, observé pour l'ensemble de la France, paraît globalement satisfaisant mais il est très mal réparti sur le territoire : ainsi l'Île-de-France, qui compte 1,3 million de logements sociaux et concentre une bonne partie des demandeurs (on y recensait en 2010 374 000 demandeurs - dont près de 40 % déjà logés

⁹⁶ PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.

dans le parc social) est la région qui connaît le taux de rotation dans le parc social le plus faible. Ce taux n'est que de 6 % pour l'ensemble de l'Île-de-France (soit entre 75 et 80 000 logements qui changent de locataires chaque année) et est bien inférieur dans Paris *intra muros*⁹⁷. Le même taux de 6 % est également observé en région PACA.

L'ampleur de la difficulté est maximale en Île-de-France, région qui concentre entre le quart et le tiers des logements sociaux mais en même temps 40 % environ des demandes de logement social.

On peut souligner que les pouvoirs publics n'ont que progressivement pris en compte cette spécificité géographique : ce n'est que depuis peu d'années qu'on observe un recentrage des constructions de logements locatifs sociaux au profit des zones très tendues (zones dites « A » et « B1 »). La part des financements en zone A, qui était de 19 % du nombre total de logements financés en 2005, s'est progressivement élevée jusqu'à 27 % en 2009 puis est passée à 36 % en 2010⁹⁸.

De même, ce n'est qu'en 2009 que, via la loi « MOLLE », il a, selon les termes du DHUP, été porté atteinte au « *dogme du droit au maintien dans les lieux* », pour les locataires du parc social disposant de ressources s'élevant au double du plafond requis ; les premiers effets de cette loi devraient se faire sentir à partir de 2012, et surtout 2013.

Les moyens consacrés à l'augmentation du parc de logements sociaux et surtout très sociaux ont connu une progression importante depuis la première moitié des années 2000 ; néanmoins, les financements accordés ont été moins nombreux que programmés et le parc demeure insuffisant, en particulier en Île-de-France, pour répondre à la double demande des personnes déjà logées mais en attente d'un logement social et des personnes présentes dans une structure d'hébergement.

B - Les limites des dispositifs permettant aux ménages les plus modestes de se loger dans le parc locatif privé

Le rapport Pinte avait notamment suggéré d' « *inciter les propriétaires privés à s'investir dans un dispositif de location/ sous location en faveur des plus défavorisés* », en remarquant qu'une telle

⁹⁷ La rotation des occupants d'un logement est extrêmement différente d'un type de logement à l'autre et d'une région à l'autre. Ainsi, si globalement le délai moyen de rotation est de dix ans dans le parc locatif social (soit un taux de rotation moyen de 10 %), ce délai n'est que de quatre ans dans le parc locatif privé. A l'inverse, il s'élève à vingt-cinq ans dans le parc locatif social parisien.

⁹⁸ Pour les logements hors établissements pour personnes âgées et handicapées.

incitation à l'utilisation du parc privé pour loger des personnes en difficulté reposait sur « *la faculté du dispositif à sécuriser entièrement le propriétaire dans sa relation locative* » et à « *compenser la différence entre le loyer consenti par le propriétaire et le niveau de loyer accessible à ces ménages* ». Il apparaissait au député Pinte que, « *en zone tendue, le dispositif de location/sous-location apparaît comme le mieux à même d'offrir aux propriétaires privés le maximum de garanties* ».

Ces deux types de dispositifs (location / sous-location et sécurisation du propriétaire dans sa relation locative) ont été encouragés, mais leur mise en place concerne encore assez peu de logements.

1 - L'intermédiation locative concerne un parc encore modeste

L'intermédiation locative est un outil qui favorise l'accès de personnes en voie d'insertion à un logement décent, autonome et de droit commun, en assurant une sécurité et des garanties au bailleur : c'est une association qui joue le rôle de tiers entre le bailleur et l'occupant pour assurer le paiement des loyers. Ce dispositif est conçu comme devant permettre de mobiliser des logements du parc privé, dans les zones de forte tension⁹⁹.

Il existe deux formes d'intermédiation :

- le mandat de gestion, dans lequel le locataire et le propriétaire sont liés par un bail de droit commun et la gestion locative est confiée à un tiers ; lorsqu'une structure, de type agence immobilière à vocation sociale (AIVS), assure ce service, la dimension de l'accompagnement social est prise en compte et l'on parle alors de « gestion locative adaptée » ;
- la location/sous-location : dans ce cas, c'est un organisme intermédiaire (association ou bailleur social) qui est locataire en titre, et le ménage est occupant à titre onéreux. L'intermédiaire garantit le paiement du loyer et prend en charge le différentiel éventuel entre le montant réel du loyer et celui supporté par l'occupant.

Lancé en 2008 en Île-de-France sous forme expérimentale (avec l'objectif de « capter » 210 logements avant la fin de 2009), ce

⁹⁹ Selon la « fiche thématique » sur ce sujet du chantier national prioritaire, « *la mobilisation du parc privé est essentielle pour augmenter et diversifier le parc de logements disponible à la location. Les conditions nécessaires pour y parvenir dans de bonnes conditions sont à la foi d'assurer au propriétaire un revenu satisfaisant, eu égard aux conditions du marché, et de lui apporter la garantie qu'il retrouvera, à la sortie de la période de location, un bien en bon état* ».

mécanisme est appelé « Solibail »¹⁰⁰. Il est conçu comme temporaire : les ménages entrant dans le dispositif doivent en principe n'y rester que dix-huit mois tout au plus, avant de basculer vers un logement de droit commun.

Les interventions du GIP

« Habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans abri »¹⁰¹

Ce GIP fait de l'intermédiation locative dans la région parisienne.

Il propose aussi un dispositif alternatif, le « **bail glissant** » : un opérateur agissant dans le domaine de l'insertion par le logement loue un appartement dans le parc social ou le parc privé, est le titulaire du bail sur une période déterminée, y installe un ménage. Au bout de plusieurs mois (souvent un ou deux ans), le transfert du bail s'effectue au nom du locataire sans pour autant que ce dernier ne change de logement.

Le décret n° 2010-1564 du 15 décembre 2010 relatif aux conditions d'examen périodique contradictoire de la situation des sous-locataires pris en application de l'article 98 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 (loi MOLLE) prévoit l'encadrement de la sortie des ménages bénéficiaires de ce dispositif après évaluation de leur capacité à assumer un bail à leur nom : un examen contradictoire de la situation, sous forme d'un entretien entre le bailleur, le GIP HIS et le ménage bénéficiaire de la mesure du bail glissant doit avoir lieu tous les six mois.

Solibail a bénéficié des fonds du Plan de relance, qui prévoyait qu'il permette la captation de 5 000 logements en 2009. Mais lors de sa conférence de presse de novembre 2009, le secrétaire d'État chargé du logement a annoncé que « *le dispositif « Solibail » mis en place dans la petite couronne francilienne à la fin 2008 (...) a permis de mobiliser 261 logements et de reloger 188 familles dont 74 % étaient hébergées à l'hôtel ou en structure collective* ». La montée en puissance du dispositif ne s'est pas réalisée comme prévu : à la fin de 2009, 480 logements en faisaient partie.

En février 2010, un communiqué de presse du secrétaire d'État annonçait cependant que « *l'objectif de 5 000 logements [serait] atteint d'ici fin 2010. D'ores et déjà 1 195 logements sont captés et 1 609 personnes déjà logées, dont 1 125 en Ile-de-France. (...) Le programme Solibail sera étendu dans les années à venir, notamment en Ile-de-France, pour se substituer progressivement aux réponses plus précaires et plus coûteuses privilégiées jusqu'alors, notamment les nuitées*

¹⁰⁰ Il existait déjà à Paris, depuis 2007, un dispositif similaire appelé « Louez solidaire ».

¹⁰¹ La Cour a fait connaître ses observations sur ce GIP dans les rapports publics annuels 1999 et 2011.

d'hôtel ». A la fin de 2010, selon les données de la DGCS, ce n'étaient pas 5 000 logements qui avaient pu être mobilisés mais 2 364 seulement.

En 2011, selon le PAP, les crédits pourraient en théorie permettre un engagement à hauteur de 5 300 logements : la dépense couvrant le différentiel de loyer entre un loyer social et le prix du marché (en sous-location), ainsi que l'ensemble des charges de fonctionnement pour les opérateurs et l'accompagnement social des ménages bénéficiaires. Les moyens affectés à ce dispositif en 2011 sont de 30,4 M€, soit un coût moyen par logement de l'ordre de 5 800 €¹⁰². Mais on peut raisonnablement supposer que la totalité des crédits prévus à ce titre ne sera pas consommée, faute de logements disponibles pour l'intermédiation locative : le nombre de ces logements dépend en effet exclusivement de la volonté des propriétaires privés de mettre le logement qu'ils possèdent à disposition de ce mécanisme d'intermédiation et l'objectif de 5 300 logements entrés dans le dispositif en 2011 reste probablement encore trop ambitieux.

L'Île-de-France n'est certes pas la seule région concernée par le dispositif mais c'est la principale, puisque près des deux tiers des appartements « Solibail » y sont situés¹⁰³. Selon les données communiquées par la DRIHL, le nombre de baux signés dans le cadre du dispositif « Solibail » en Île-de-France s'établissait à 1 493 au 31 décembre 2010 et à 1 544 au 30 avril 2011 (soit 4 056 personnes relogées) ; les prévisions de montée en charge pour le reste de l'année 2011 étaient de 1 009 nouveaux logements et de 685 sorties du dispositif (c'est-à-dire de relogements dans un logement de droit commun après passage dans un logement « Solibail »).

¹⁰² Ce montant varie évidemment selon la localisation des logements : par exemple, la DDCE de l'Ardèche a indiqué à la Cour que le coût de l'intermédiation dans ce département était de 3 846 € par an et par logement

¹⁰³ C'est le GIP Habitat qui, en Ile de France, a été chargé de coordonner le dispositif Solibail (pour l'entrée des ménages dans le dispositif – constitution du fichier des demandeurs et centralisation des offres de logements – puis pour leur sortie – par mobilisation du 1 % logement notamment). Quatre opérateurs ont, eux, chargés de la prospection des propriétaires, de la prise en gestion des logements, de l'accompagnement social des ménages.

Tableau 15 : Nombre de logements en intermédiation locative*(nombres arrondis à la centaine)*

	2008	2009	2010
Nombre de logements existants en fin d'année	-	500	2 400
Nombre de logements annoncés :			
- en 2008	5 000 prévus pour la fin 2009		
- en 2010	5 000 prévus pour la fin 2010		
- en PLF 2011	5 300 prévus pour fin 2011 ?		

Source : Cour des comptes

Selon la DGCS, l'intermédiation locative, qui a mobilisé à fin 2010 près de 2 400 logements, a permis de loger quelque 5 000 personnes : ce n'est pas négligeable par rapport au chiffre avancé précédemment de 20 000 personnes environ qui, étant présentes dans les structures d'hébergement, sont susceptibles d'occuper un logement. Mais le problème qui va surgir à partir de fin 2011 et surtout 2012 est justement celui des sorties d'un dispositif conçu comme transitoire : en principe, le statut d'intermédiation locative n'est prévu que sur dix-huit mois, cette période devant permettre ensuite un relogement « de droit commun » : il est cependant encore trop tôt pour savoir ce qu'il va advenir des ménages qui bénéficient de « Solibail » depuis 2009.

L'Île-de-France n'est certes pas la seule région concernée par le dispositif : il semble néanmoins que l'objectif de 5 300 logements entrés dans le dispositif à fin 2011 ait été trop ambitieux.

Le volontarisme en la matière ne doit pas conduire à une programmation budgétaire irréaliste des mesures d'intermédiation locative, les possibilités concrètes de captation de logements ayant été jusqu'à présent largement inférieures aux objectifs affichés. En 2011, on peut donc s'interroger sur la façon dont les services déconcentrés ont conçu les BOP dans lesquels a été prévu le financement d'un nombre fortement croissant des logements en intermédiation locative, au détriment des crédits consacrés aux nuitées en hôtel.

Certes, comme le note la DIHAL, « l'intermédiation, si elle est développée et si elle peut bénéficier de moyens de communication valorisant le dispositif auprès des propriétaires privés, peut constituer une capacité relativement rapide à mobiliser puisqu'il s'agit de logements existants proposés à la location sur le marché ». C'est indéniable, mais il convient de prendre en compte, dans les projections budgétaires, les capacités effectives de redéploiement.

Les expériences d'intermédiation locatives en région

Les DDCCS interrogées par la Cour ont répondu de manière très disparate au sujet de l'intermédiation locative : plus du tiers ont indiqué avoir mené des expérimentations dans ce domaine, Une des justifications invoquées par celles qui n'avaient pas mené d'expérimentation en ce domaine réside dans le manque de tension du marché du logement local. Certaines préfectures, comme celles de la Somme ou du Rhône, ont lancé un appel à projets et confié une expérimentation à une association ou à un groupement d'associations. Quelques DDCCS ont mentionné le fait que la mise en place d'un mécanisme de sous-location peut par exemple notamment permettre le maintien dans son logement d'un locataire défaillant en procédure d'expulsion : le dispositif peut donc aussi fonctionner comme un système de prévention des expulsions.

Les sorties vers le logement nécessitent notamment un effort conséquent et concentré dans les zones géographiques de forte tension, et il apparaît nécessaire que les formules telle que l'intermédiation locative pèsent numériquement davantage : le coût par personne de l'intermédiation locative est proche de celui des résidences sociales, mais l'intermédiation locative ne nécessite pas d'investissement initial de la part de la collectivité publique.

Pour la première fois en 2010, les pouvoirs publics ont marqué leur volonté de geler les capacités d'accueil et de privilégier les redéploiements vers des formules de logement adapté.

La frontière entre hébergement et logement est également devenue plus floue et pose le problème du partage de compétences entre la DGCS et la DHUP. En effet, des formules de logements adaptés (temporaires et non autonomes), financées sur le programme 177 ont été promues : maisons-relais (ou pensions de famille), baux glissants qui permettent aux usagers de passer progressivement du statut d'hébergé à celui de locataire, sans changer de logement, intermédiations locatives.

2 - Le dispositif de sécurisation de la relation bailleurs/locataire touche peu de logements

La garantie des risques locatifs (GRL) est un contrat d'assurance permettant aux bailleurs de se protéger contre les risques d'impayés. Le « Pass GRL » a été conçu en 2007 par l'Etat et les partenaires sociaux du 1 % logement (devenu depuis lors « Action logement ») pour favoriser l'accès et le maintien des ménages les plus modestes dans leur logement locatif, en abaissant de manière significative, par rapport aux contrats actuels d'assurance garantissant les impayés de loyer, les seuils

d'accessibilité des locataires à ces contrats. En revanche et contrairement à l'intermédiation locative, ce mécanisme n'est pas susceptible d'abaisser le coût du loyer payé par l'occupant du logement.

Il a fait l'objet d'une refonte à la fin de 2009, notamment pour faire cesser la coexistence peu lisible entre la GRL et un produit proche proposé aux propriétaires par les sociétés d'assurance (la GLI – garantie contre les loyers impayés). Le nouveau dispositif GRL, désormais unique et proposé par les sociétés d'assurance, permet ainsi :

- de dispenser de la caution d'une personne physique ou morale ;
- de donner l'accès à un logement même si tous les critères usuels de solvabilité ne sont pas réunis, sous réserve toutefois que pour le locataire le taux d'effort du locataire (c'est-à-dire la part de ses revenus consacrée à son logement) n'excède pas 50 % de ses ressources ;
- en cas de difficulté de paiement du loyer, de faire bénéficier le locataire d'une analyse sociale (conseil, accompagnement, mise en place d'un plan de remboursement adapté).

Un système de compensations financières destiné à couvrir, au profit des assureurs, la sur-sinistralité éventuelle liée aux défaillances des locataires les plus modestes a été mis en place : son financement est partagé entre l'État et Action logement, par l'intermédiaire d'un « Fonds GRL ».

La stratégie de refondation a fait de la GRL un axe de la prévention des expulsions (proposition 17 : « *sécuriser la relation bailleur/ locataire* »).

En décembre 2010, le secrétaire d'État au Logement a tiré un bilan mitigé de la mise en place de la nouvelle GRL : 60 000 contrats GRL signés en 2010 en lieu et place des 400 000 attendus. Seuls trois assureurs proposent l'assurance GRL : le taux d'effort des locataires potentiels concernés pouvant atteindre 50 %, les risques d'impayés paraissent probablement trop élevés. Par ailleurs, cette alternative à la caution est encore peu connue.

En outre, comme l'a souligné le DIHAL, « *la GRL souffre de son caractère complexe et du paradoxe tenant à ce que ce dispositif d'aide stigmatise dans le même temps les populations à loger* ».

Afin de relancer la GRL, un arrêté du 10 mars 2011¹⁰⁴ permet de soustraire les aides au logement (APL¹⁰⁵ et allocation logement) du

¹⁰⁴ Arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R.* 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

montant du loyer et des charges locatives, pour le calcul du « taux d'effort » du locataire, c'est-à-dire du ratio loyer / revenus. Il est encore trop tôt pour apprécier l'apport de cette évolution, qui au demeurant ne concerne que le parc HLM.

Le comité de suivi de la loi DALO a prévu de consacrer une partie de son prochain rapport à la question de la GRL.

Classée par la stratégie de refondation comme une mesure de prévention des expulsions, la GRL est aussi une mesure d'accès au logement des plus modestes. Mais elle souffre à la fois d'un défaut de visibilité et de la réticence des compagnies d'assurance, en dépit de l'engagement du fonds GRL (financé en partie par l'Etat) de compenser la sur-sinistralité éventuelle du dispositif.

La volonté de privilégier le « logement d'abord » n'a donc pas encore trouvé de réelle traduction dans le dispositif actuel de sécurisation des relations entre bailleurs et locataires.

C - Logement d'abord et mise en œuvre du DALO

Selon le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, l'État est « hors la loi » concernant l'application de ce droit¹⁰⁶ : « *Au 31 décembre 2010, au moins 18 700 prioritaires n'avaient pas obtenu d'offre de relogement dans le délai légal dont 16 200 en Île-de-France ; au cours de l'année 2010, les tribunaux administratifs ont prononcé la condamnation de l'État pour 4 000 ménages* »¹⁰⁷.

Au 31 décembre 2010, 180 000 recours avaient été déposés, soit en moyenne 60 000 par an. Près des deux tiers de ces recours concernent Île-de-France ; à l'inverse, soixante-neuf départements enregistrent moins de vingt recours par mois. Près de 162 000 recours avaient été examinés ; la

¹⁰⁵ APL : Aide personnalisée au logement.

¹⁰⁶ Déclaration du comité en date du 6 juin 2011.

¹⁰⁷ Le CNIS indique, dans son rapport de juillet 2011 sur le mal logement, ceci : « *En application de l'article L. 441-2-3 du CCH, l'application informatique ComDalo assure la gestion des recours déposés auprès des commissions de médiation, en vue d'une offre de logement ou d'une proposition dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS), permet de veiller au respect des délais qu'impose la loi pour le traitement de ces recours et permet d'apprécier la mise en œuvre du droit au logement opposable. Cet outil assiste les commissions de médiation dans leurs tâches de secrétariat et d'instruction, notamment pour se prononcer sur le caractère prioritaire et urgent des recours et fournit des statistiques quantitatives et qualitatives sur le nombre de recours, les décisions prises, les relogements effectués, le profil des personnes aux différents stades de la procédure, etc.* »

moitié avait permis un relogement ou fait l'objet d'une décision favorable.

C'est en Île-de-France que se concentre le problème des ménages restant en attente d'offre de logement ou d'hébergement alors que le délai après avis favorable de la commission est dépassé. Les difficultés sont donc très localisées¹⁰⁸.

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. La DHUP a opportunément lancé en 2011 une étude de cohorte à ce sujet, qui devrait se dérouler sur deux ans.

Le rapport Pinte avait consacré tout un chapitre à la nécessité d'augmenter l'offre de logement, en particulier de logement social. Dans le cadre de la stratégie de refondation n'ont été retenues que quelques-unes des nombreuses mesures proposées dans le rapport Pinte. Le résultat que l'on peut observer, trois ans après la mise en œuvre du Chantier national prioritaire pour l'hébergement et le logement et près de deux ans après le lancement de la stratégie de refondation, est que l'offre de logement reste très insuffisante, notamment en Île-de-France, que ce soit pour répondre aux besoins et satisfaire aux objectifs du « Logement d'abord » ou pour permettre le relogement des ménages DALO.

III - La reconquête des contingents doit s'accélérer

Parmi les vingt propositions de la stratégie de refondation, deux étaient relatives à l'ambition de mieux utiliser le parc de logements sociaux existant, d'une part, en mobilisant « effectivement » le contingent préfectoral et le contingent dit du 1 %, d'autre part, en mobilisant le contingent propre des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux.

L'ambition de la stratégie de la refondation en ce domaine est de « garantir un accès prioritaire aux logements sociaux des personnes sans-abri et mal logées, et reloger tous les ménages reconnus prioritaires par les commissions DALO »¹⁰⁹.

Il a été demandé aux préfets « d'optimiser le contingent préfectoral », en réservant des logements sociaux aux ménages mal logés

¹⁰⁸ Des tensions existent également, bien que moins amples, ailleurs en France, notamment dans la région PACA et près de la frontière suisse.

¹⁰⁹ Conférence de presse du secrétaire d'État de novembre 2009.

désignés par l'État (conformément à la loi) et de « mobiliser le contingent des partenaires sociaux » : la loi DALO du 25 mars 2009 dispose en effet que 25 % des logements réservés au titre du 1 % logement doivent bénéficier à des ménages DALO. Enfin, il a été demandé aux préfets de mobiliser le contingent des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, en signant des accords collectifs départementaux et intercommunaux, relatifs à des engagements quantifiés de relogement de ménages prioritaires DALO.

Dans ce cadre donc, il peut y avoir – comme indiqué précédemment – un phénomène de concurrence entre les ménages considérés comme prioritaires, ceux qui sont dans les dispositifs d'hébergement et ceux qui sont reconnus bénéficiaires du DALO.

Le ministère chargé du logement a déployé tout un dispositif de mobilisation du logement préfectoral, mobilisation valant tant pour la mise en œuvre du DALO que dans le cadre de la refondation. Après une enquête menée à l'été 2010 sur l'état du contingent préfectoral dans les départements les plus tendus, puis une lettre du Premier ministre aux préfets, le 6 décembre 2010, insistant sur le fait que « *la priorité donnée au « Logement d'abord » impose que les efforts soient poursuivis pour mobiliser les contingents des réservataires de logements sociaux et pour formaliser, dans le cadre d'accords, les engagements de chaque collectivité à contribuer au relogement des ménages en difficulté* », un décret du 15 février 2011 et un arrêté du 10 mars 2011 sur les conventions de réservation ont donné aux préfets les moyens juridiques de récupérer et de gérer correctement leur contingent.

L'objectif fixé par le ministère chargé du logement aux services déconcentrés est de reconquérir la totalité des droits à réservation de l'État, soit 25 % des logements ou des flux de libération de logements – étant précisé toutefois que « *ce pourcentage peut être réduit quand les besoins des personnes défavorisées sont couverts avec moins* ».

La Cour a interrogé les DDCS sur le processus de reconquête des contingents préfectoraux, que ce soit en flux ou en stocks. Les réponses recueillies montrent que cette reconquête ne s'est pas effectuée de manière égale sur le territoire. En premier lieu, le tiers de DDCS n'a apporté aucune réponse aux questions qui lui étaient posées à ce sujet. Les deux tiers restants se partagent à parts égales pour considérer, soit qu'il y a eu, soit qu'il n'y a pas eu reconquête. Cette reconquête se fait, dans certains cas en stocks, dans d'autres en flux, à peu près à parts égales.

Dans un tiers des cas, il existe un accord collectif départemental – qui parfois est présenté comme excluant de fait la nécessité de

mobilisation du contingent préfectoral. C'est notamment le cas dans la Marne, dont la part du parc locatif social dans le total des logements est particulièrement importante.

Si l'on cumule les réponses données par les DDCS à la Cour (réponses qui sont loin d'être représentatives de tout le territoire, car toutes les DDCS n'ont pas été interrogées et parmi celles qui l'ont été, toutes n'ont pas répondu), 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.

Quelques exemples de traduction de l'ambition de reconquête en région

Certaines DDCS ont souligné, soit que l'action de reconquête est encore trop récente pour qu'on puisse parler de résultats, soit que la situation du logement propre au département concerné n'est pas suffisamment tendue pour qu'il soit nécessaire de mobiliser le contingent préfectoral, soit encore qu'il faut tenir compte que « l'on sort d'une situation où l'État ne maîtrisait plus rien ». Conformément à ce qui avait été demandé, le contingent préfectoral (ou les places reconquises sur ce contingent) sert à reloger notamment les demandeurs DALO.

La DDCS des Bouches-du-Rhône a précisé que « la coordination des acteurs pourrait être améliorée par une meilleure prise en charge des ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation. Or actuellement les collectivités territoriales n'ont pas accepté que leurs contingents participent au relogement de ces ménages ».

Plusieurs DDCS ont été particulièrement volontaristes : ainsi, dans le Rhône, après que le constat a été fait que l'État n'avait pas pris de réservations sur tous les programmes jusqu'aux années quatre-vingt-dix, la préfecture a décidé, pour compenser une partie de l'écart constaté entre le contingent identifié (en stock) et le droit théorique découlant de l'application du code de la construction et de l'habitation, de définir en 2009 les modalités d'une gestion complémentaire en flux, pour 2010 et 2011.

Dans l'Aisne, un effort important a été fait pour identifier les logements du contingent préfectoral, créer une base de données permettant de suivre leur évolution (démolitions, ventes, constructions, etc.), et assurer leur gestion individualisée.

Dans quelques départements, les DDCS ont fait état d'objectifs de reconquête ambitieux : 30 000 logements dans les deux ans dans le Pas-de-Calais, 20 000 en Isère (sans indication de délai) ; dans le Calvados, la

reconquête du contingent est présentée comme un « axe fort » du PDALPD.

A l'inverse, d'autres DDCS ont insisté sur le fait que la « *grave pénurie en effectifs de leur service* » ne permettait que de parer au plus pressé, alors qu'elles auraient souhaité « *des échanges plus réguliers avec les bailleurs sociaux* », la renégociation des conventions de réservation avec les bailleurs sociaux faisant partie des sujets qui fournissaient l'occasion d'instaurer une coordination entre hébergement et logement, « *par une réflexion menée en commun sur les logiques des uns et des autres, sur les circuits et relations de travail à mettre en place, sur des modes d'échanges d'informations à construire* ».

Conséquence indubitable des efforts évidents entrepris par les services de l'État, des résultats peuvent être observés en matière de logement : la DDCS du Haut Rhin a par exemple indiqué que le pourcentage de relogements par rapport aux dossiers reçus ne cessait de progresser (il est passé de 39 % en 2007 à 60 % en 2010) ; de même la DDCS de Moselle a mis en avant l'accord collectif départemental, qui a permis de disposer de 100 logements en 2006 puis 200 en 2007, 300 en 2008 et 2009, 500 par an entre 2010 et 2012. En Île-de-France, le nombre de sorties de CHRS vers le logement depuis 2010 s'établit entre 250 et 450 par mois.

Selon la DGCS, 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.

Un effort important a été entrepris par les services déconcentrés de l'État pour reprendre la maîtrise des attributions de logements sur les contingents mobilisables à ce titre. Cet effort doit impérativement être accéléré, notamment en raison des obligations de relogement dans le cadre du DALO. Il doit intervenir en priorité dans les zones tendues et à des conditions de prix le rendant abordable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Qu'il s'agisse de logement adapté ou de logement de droit commun, l'Etat peine à fluidifier les parcours vers le logement des personnes sans abri ou sans domicile, alors même que la stratégie de refondation est fondée sur le principe du « logement d'abord ».

Il est vrai que, même si l'objectif de « développer une offre de logement accessible aux ménages modestes » est un des sept « groupes d'action » définis par la stratégie de refondation, le problème du logement – et du mal-logement – dépasse de beaucoup le périmètre de la politique de l'hébergement. Il n'en demeure pas moins que l'enjeu de la réussite de la stratégie menée réside notamment dans la capacité à relever ce défi.

La Cour fait les recommandations suivantes :

- 9. 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 ;*
 - 10. accroître le nombre de logements disponibles pour l'intermédiation locative ;*
 - 11. privilégier la création de places en pensions de famille – maisons relais ;*
 - 12. 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.*
-

Chapitre V

La prévention de la mise à la rue

Un tiers des personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête menée par l'IFOP à la demande de la Cour vivaient dans leur propre logement avant de s'installer dans la structure d'accueil dans laquelle elles se trouvaient le jour de l'interview. Il s'agit pour l'essentiel de personnes ayant perdu récemment leur logement : 46 % sont sans logement fixe depuis moins d'un an et 54 % depuis moins de 3 mois (contre 33 % en moyenne). Ce résultat, même s'il n'a pas une valeur statistique rigoureuse, donne une indication de l'importance que revêt la prévention de la perte de logement dans la politique d'hébergement.

Ces mesures de prévention visent à proposer le plus tôt possible aux locataires des aides au maintien dans le logement en cas de risque d'expulsion. Elles doivent également permettre d'éviter le recours aux dispositifs d'hébergement en proposant des interventions en amont en cas de sorties d'établissements de soins, de prison ou de fin de prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Elles impliquent également la coordination avec les dispositifs de la politique de l'asile.

Le présent chapitre aborde successivement le cas des expulsions locatives, des migrants issus de la demande d'asile, des sortants de prison et d'établissement psychiatrique. La situation des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance dont la compétence appartient aux Conseils généraux sera évoquée brièvement, l'évaluation de l'action des collectivités territoriales étant prise en charge par le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

I - Un dispositif de prévention des expulsions locatives confronté à une forte augmentation des impayés de loyers

A - Un nombre croissant d'impayés de loyers

Les impayés de loyers sont à l'origine de 98 % des demandes de résiliation et d'expulsion introduites par les bailleurs auprès du juge d'instance.

L'enquête Logement menée par l'INSEE en 2002 avait permis d'estimer à 286 000, le nombre des impayés de loyer de plus de 2 mois. Celle de 2006 a porté l'estimation à 500 000¹¹⁰ soit une augmentation de près de 75 % en 5 ans. Ces impayés concernent pour les deux tiers le secteur du logement social et touchent majoritairement des bénéficiaires de l'allocation logement. Selon la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, ces chiffres doivent être interprétés avec précaution, des différences méthodologiques entre les deux enquêtes pouvant expliquer une partie des écarts constatés entre 2002 et 2006.

Les prochaines données de l'enquête Logement ne seront pas disponibles avant 2013. Pourtant, il s'agit d'un bon indicateur d'alerte pour mesurer l'augmentation de la pauvreté et de la précarité ; une actualisation de ce chiffre serait d'un grand intérêt pour mesurer les effets de la crise économique depuis 2008. Des données en provenance de la CNAF et du réseau des Commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL dont les compétences ont été reprises par les CAF depuis début 2011) font état en 2009 de 191 070 bénéficiaires d'une aide au logement en situation d'impayé, soit 1 % des allocataires (contre 169 257 en 2005 soit 0,8 % des allocataires). Ces chiffres sont très inférieurs à ceux issus de l'enquête Logement de l'INSEE. Dans son rapport de 2011 sur le mal logement, la Fondation Abbé Pierre indique qu'une enquête conduite par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) auprès de 34 organismes représentant 60 % du parc locatif social a révélé que les impayés de loyers de plus de trois mois avaient augmenté de 13 % entre 2008 et 2009. Cette augmentation du nombre des impayés depuis le début des années 2000 est, toujours selon la Fondation Abbé Pierre, le résultat à la fois de l'augmentation des loyers et des conséquences de la crise économique pour les ménages les plus modestes. Il faut toutefois

¹¹⁰ France, portrait social – INSEE – édition 2008.

noter qu'en dépit de sa croissance, le contentieux lié aux impayés de loyers ne concerne que moins de 1 % des baux en cours¹¹¹.

Consciente des lacunes des statistiques relatives aux impayés de loyers, la DHUP indique 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. Cet engagement est en cours de formalisation entre la direction de la sécurité sociale (DSS), la CNAF, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et le ministère en charge du logement.

B - Un risque certain de mise à la rue

Les commandements de quitter les lieux ont dépassé le nombre de 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, 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.

C'est la raison pour laquelle a été développé un dispositif assez complet de mesures de prévention intervenant aux différentes phases de la procédure.

Les principales dispositions législatives en matière de prévention des expulsions sont contenues dans la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, notamment son article 121 et dans la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement (dite loi MOLLE). Elles reposent sur les principes suivants :

- l'obligation de recours au juge pour obtenir une expulsion et l'octroi à celui-ci de larges pouvoirs d'appréciation ;
- l'information et la mobilisation de tous les intervenants le plus en amont possible de la procédure : les bailleurs, notamment les bailleurs sociaux, dont l'implication est déterminante pour le suivi des locataires en difficulté, les organismes payeurs des aides personnelles au logement. Les chartes de prévention des expulsions, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et maintenant les PDAHI permettent d'organiser au plan local la coordination de tous les acteurs ;

¹¹¹ Droit au logement, droit du logement - Rapport annuel 2009 - Conseil d'Etat.

- l'implication de l'Etat au stade de l'enquête sociale en amont du passage au tribunal.

C - De nombreuses mesures d'alerte prévues en amont de la procédure d'expulsion

Les mesures de prévention en amont consistent en une information à la fois des locataires eux-mêmes, de l'autorité administrative et des organismes de paiement des allocations.

En effet, avant de saisir le juge, les bailleurs sont tenus de déclarer l'impayé auprès de la caisse d'allocation familiale ou de la mutualité sociale agricole¹¹²; ce qui implique que le mécanisme de prévention des expulsions ne joue pleinement son rôle que pour les bénéficiaires d'une aide, qui constituent toutefois la très grande majorité des cas.

Le préfet doit recevoir copie par l'huissier de toute assignation devant le tribunal d'instance. Il saisit alors « les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents »¹¹³ afin de diligenter une enquête sociale.

L'information des locataires sur les possibilités d'aides offertes par le fonds de solidarité pour le logement (FSL) et les conditions de sa mobilisation dans le cadre de la prévention des expulsions sont également prévues par les chartes départementales de prévention des expulsions. Le Conseil d'Etat a toutefois estimé en 2009 que les procédures d'accès au FSL étaient encore trop compliquées et l'accompagnement des personnes en difficulté encore insuffisant. L'intervention du FSL dans la prévention des expulsions nécessite une coordination accrue avec les Conseils généraux (cf. chapitre VI-II)

Constatant que les bailleurs sociaux étaient mieux organisés pour traiter les situations d'impayés et réussissaient mieux à recouvrer la dette à la faveur d'une procédure amiable, le rapport Pinte de 2008 a fait de nombreuses propositions tendant notamment à renforcer la prévention des expulsions dans le secteur privé. Elles ont débouché sur :

- **la création en 2010 par l'ANIL¹¹⁴, à la demande du secrétaire d'Etat au logement, d'un numéro vert** auprès duquel les propriétaires comme les locataires peuvent bénéficier de conseils et d'un accompagnement adapté à leur situation ;

¹¹² En l'état de la législation, cette obligation ne s'impose qu'aux bailleurs sociaux.

¹¹³ Article 24 de la loi du 6 juillet 1989.

¹¹⁴ ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.

- **le renforcement de la Garantie du risque locatif (GRL), dispositif** qui facilite également le maintien des locataires dans les lieux en cas d'impayés de loyers car il comporte dans ce cas un accompagnement du locataire (cf. chapitre IV-II-B) ;
- **le recours à l'intermédiation locative** pour prévenir la mise à la rue est prévue par la stratégie de refondation (cf. chapitre IV-II-B). Il est demandé aux services de conduire dans ce domaine des expérimentations qui, selon les réponses données par les DDCCS, ne semblent pas s'être encore concrétisées sur le terrain. Une expérience a néanmoins été présentée par la DRIHL en Seine-Saint-Denis (cf. encadré ci-dessous). L'indicateur retenu dans le tableau de bord de la refondation (indicateur n°23 nombre de logements en intermédiation locative servant à la prévention des expulsions) n'est d'ailleurs pas renseigné. L'application de cette mesure et le suivi des expérimentations et de leurs résultats devront être suivis attentivement ;

Expérimentation d'intermédiation locative pour prévenir les expulsions en Seine-Saint-Denis

L'association Immobilière Sociale 93 (AIS 93) a signé fin 2009 une convention de financement avec l'Etat pour évaluer l'adaptation du dispositif Solibail à la prévention des expulsions. Cette expérimentation vise à maintenir dans leur logement, les ménages de bonne foi en situation d'impayés de loyer.

L'objectif fixé pour mars 2010 était la prise à bail de 70 logements par l'association. Les résultats sont très décevants : 14 dossiers recevables ont été constitués et ont donné lieu à 4 réponses positives d'un bailleur et 3 réponses positives des locataires concernés.

L'analyse des causes de cet échec a permis de souligner le fait que moins d'un cinquième des dossiers proposés par la préfecture pouvaient être effectivement pris en charge en raison du stade trop avancé de la procédure contentieuse.

La poursuite de cette expérimentation a été confirmée en 2011 : 15 ménages ont été sélectionnés par une première commission de sélection. L'objectif est de parvenir à 70 ménages d'ici la fin de l'année.

- la mise en place effective des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

La loi du 13 juillet 2006¹¹⁵ donne en effet la possibilité au comité responsable du PDALPD de mettre en place une CCAPEX. Celle-ci est créée par arrêté conjoint du préfet et du président du Conseil général. Le décret n° 2008-187 du 26 février 2008 fixe leur composition et leurs modalités de fonctionnement.

Décret n° 2008-187 du 26 février 2008

Art. 1er. – Sont membres de droit de la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives coprésidée par le préfet et le président du conseil général ou leurs représentants :

- le préfet ou son représentant ;
- le président du conseil général ou son représentant ;
- un représentant de chacun des organismes payeurs des aides personnelles au logement ;
- le maire de la commune, ou son représentant, sur le territoire de laquelle se trouve le logement des ménages concernés ;
- le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou son représentant ayant conclu, en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, une convention avec l'Etat et sur le territoire duquel se trouvent les logements concernés.

Rendues obligatoires par la loi MOLLE du 25 mars 2009, elles concernent l'ensemble des ménages en impayés de loyer (parc public et parc privé) et ont pour mission de « délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement ». L'objectif est de réunir tous les acteurs concernés (Etat, collectivités, bailleurs, propriétaires privés, associations) pour qu'ils agissent ensemble le plus en amont possible dès l'apparition des premiers impayés.

La stratégie de refondation a fait de la mise en place des CCAPEX dans chaque département l'une de ses priorités (mesure 14 des propositions partagées). Celle-ci a néanmoins été longue du fait de la nécessité d'impliquer un grand nombre de partenaires (notamment les conseils généraux) et parfois, de créer des instances déconcentrées au niveau des arrondissements. De fait, les dernières ont été installées en

¹¹⁵ Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

janvier 2011 et beaucoup n'avaient pas encore tenu leur première réunion, lors de l'enquête auprès des DDCS. Le premier bilan de leur action est donc encore difficile à établir.

Néanmoins, les données rassemblées par la DGCS font apparaître dans plusieurs départements des difficultés avec les Conseils généraux, qui ont souvent retardé la mise en place des commissions (Haute Garonne, Creuse, Doubs, Calvados, Val-de-Marne) ainsi que le manque de moyens humains pour instruire les dossiers (Hautes-Alpes, Moselle, Meuse, Essonne, Marne, Ardennes, Loiret). Dans un département, le président du Conseil général a refusé de coprésider la CCAPEX qui a donc été créée par arrêté préfectoral et non par arrêté conjoint. Se pose également fréquemment la question des dispositifs préexistants déjà prévus en particulier par les PDALPD (commissions et chartes de prévention des expulsions) ; une partie des DDCS a fait le choix d'appuyer les CCAPEX sur ces structures.

Suite aux échanges qui ont eu lieu dans le cadre du groupe de travail interministériel Logement-Justice et aux recommandations du rapport établi par le directeur général de l'ANIL, Bernard Vorms¹¹⁶, le gouvernement a proposé des modifications législatives figurant dans la proposition de loi relative à la simplification du droit et l'allègement des démarches administratives. Ces mesures qui visent à améliorer la relation entre le traitement administratif de l'expulsion et la procédure contentieuse s'appuie principalement sur les CCAPEX et visent notamment à :

- étendre leurs compétences ;
- donner la possibilité à la CCAPEX de transmettre au juge son diagnostic partagé en lieu et place de l'enquête sociale prévue à l'article 24 de la loi de 1989 ;
- donner la possibilité à la CCAPEX d'orienter les locataires vers un conciliateur de justice ;
- rendre obligatoire la transmission des commandements de payer par les huissiers à la CCAPEX.

D - Des pouvoirs étendus accordés au juge

La loi du 21 juillet 1998 a reconnu au juge de larges pouvoirs de suspension de la résiliation du bail et de l'exécution de l'expulsion ; son rôle dans la procédure et le maintien dans les lieux est devenu

¹¹⁶ Rapport remis le 8 avril 2010 au secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme.

déterminant. Le juge dispose du pouvoir d'accorder des délais renouvelables de paiement des arriérés de loyers ou de maintien dans les lieux, chaque fois que le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales (articles 613-1 et 613-2 du Code de la construction et de l'habitation-CCH-). Ces délais ont été ramenés par la loi MOLLE à 1 mois au minimum et 1 an au maximum. Les statistiques du ministère de la justice¹¹⁷, ne permettent toutefois pas de distinguer parmi les décisions du juge, celles suspendant le jugement d'expulsion. Mais dans son rapport annuel de 2009, le Conseil d'Etat note que le juge fait rarement usage de ce pouvoir de suspension.

Même lorsque le juge a validé la résiliation du bail, des protocoles d'accord peuvent encore être recherchés et mis en place avec les ménages reprenant le paiement des arriérés de loyers. Outre le maintien dans les lieux, l'enjeu est également la reprise du versement de l'allocation logement que les organismes sociaux suspendent dès qu'ils sont informés de l'existence d'impayés de loyers. Les bailleurs s'engagent alors à établir un nouveau bail en cas d'apurement de la dette et dans ce cas, l'aide personnalisée au logement (APL) est fréquemment maintenue.

E - Le refus de concours de la force publique en extrême aval de la procédure

En application des dispositions de la loi du 9 juillet 1991¹¹⁸, l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements d'expulsion. Lorsqu'un juge d'instance a autorisé une expulsion, en cas de refus du locataire de quitter les lieux, l'huissier sollicite le concours de la force publique auprès du préfet qui dispose de deux mois pour accorder ou refuser ce concours.

Lorsque le concours de la force publique a été sollicité, le préfet doit en principe l'accorder sauf en cas de risques de trouble grave à l'ordre public. En pratique, lorsqu'il s'agit d'une expulsion d'un logement social, une offre de relogement chez un autre bailleur social est fréquemment exigée avant qu'un accord soit donné.

Le refus de l'administration de prêter son concours ouvre droit à réparation. En principe, la responsabilité de l'État est engagée deux mois après la demande de concours de la force publique. Il appartient alors au bénéficiaire du jugement d'expulsion de faire une demande préalable d'indemnisation auprès du représentant de l'État, qui lui proposera de

¹¹⁷ Annuaire statistique de la justice - ministère de la justice.

¹¹⁸ Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 modifiée portant réforme des procédures civiles d'exécution.

l'indemniser dans le cadre d'une transaction amiable. À défaut d'accord, le bénéficiaire du jugement peut saisir le juge administratif d'une requête en indemnisation.

Le locataire expulsé par décision de justice, mais maintenu de facto dans les lieux du fait du refus de l'administration de prêter le concours de la force publique, se trouve dans une situation d'insécurité juridique totale et continue de voir sa dette augmenter, sans pouvoir bénéficier pour autant des aides au logement. Le refus du concours de la force publique ne saurait donc être considéré comme une solution viable de maintien dans le logement.

La décision d'apporter le concours de la force publique relève de la seule appréciation des préfets. La DLPAJ¹¹⁹ indique ne pas leur avoir donné par le passé d'instruction à ce sujet, tout en soulignant l'importance du coût budgétaire des indemnisations liées aux refus de concours de la force publique en matière d'expulsion. En effet, alors que leur montant a atteint 55,15 M€ en 2010 (60 % des frais d'indemnisation du ministère de l'intérieur), la DLPAJ estime que leur coût tendanciel sur la période 2011 / 2013 pourrait être de l'ordre de 65 M€.

F - Des résultats qui restent à vérifier dans un contexte d'augmentation des risques d'expulsion

Tableau 16 : Evolution du contentieux locatif depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004
Demandes des bailleurs pour paiement de loyers et/ou résiliation-expulsion	105 577	107 639	111 395	125 078	133 305
Décisions de justice prononçant l'expulsion	80 143	81 080	84 138	94 743	103 285
Commandements de quitter les lieux	49 889	47 473	52 351	53 628	58 926
Demandes de concours de la force publique	33 872	36 400	38 151	40 417	41 570
Décisions de concours de la force publique	16 275	16 844	20 087	23 227	18 751
Intervention effective de la force publique	5 936	6 337	7 534	9 763	7 588

¹¹⁹ DLPAJ : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Demandes des bailleurs pour paiement de loyers et/ou résiliation-expulsion	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	144 192
Décisions de justice prononçant l'expulsion	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	107 925
Commandements de quitter les lieux	53 976	48 273	55 517	58 904	57 336	58 739
Demandes de concours de la force publique	40 476	39 012	41 220	41 054	41 878	42 917
Décisions de concours de la force publique	23 054	25 312	26 523	25 652	23 995	26 502
Intervention effective de la force publique	10 182	10 824	10 706	11 294	10 652	11 670

Sources : Cour des comptes d'après statistiques communiquées par la DHUP pour les deux premières lignes et ministère de l'intérieur-DLPAJ pour les lignes suivantes.

Le tableau ci-dessus met en évidence une forte augmentation des actes et décisions liés aux impayés de loyers :

- les demandes introduites par les bailleurs ont crû de 37 % entre 2000 et 2010 ;
- les décisions du juge favorables au bailleur (mais qui incluent aussi les suspensions de résolution) ont également augmenté de 35 % ;
- les commandements de quitter les lieux n'ont connu en revanche sur la période qu'une croissance de 18 % ; les statistiques de la DLPAJ (cf. tableau ci-dessous sur les concours de la force publique), montrent ensuite une stabilisation entre 2008 et 2010. Cet indicateur est néanmoins ambigu : il peut s'interpréter comme signe d'une moindre résistance des locataires à se maintenir dans leur logement, mais également indiquer une tendance pour le juge à accorder davantage de suspension d'expulsion ou de signature de protocole après résiliation du bail ;
- les demandes et acceptations de concours de la force publique ont, quant à elles, augmenté respectivement de 27 et 63 %. Les interventions effectives ont quant à elles augmenté de 96 % au cours de la décennie. Ces chiffres attestent d'un très net durcissement des préfets en matière d'exécution des décisions d'expulsion. On notera que le coût pour l'Etat des indemnisations en cas de refus de concours n'en demeure pas moins très élevé (55 M€ en 2010).

Toutefois, l'efficacité des dispositifs de prévention ne peut se mesurer véritablement qu'au regard du nombre des impayés. Les statistiques disponibles portent sur 2002 et 2006 mais peuvent déjà

apporter quelques éléments d'appréciation sur la pertinence de la chaîne des mesures.

Tableau 17 : Efficacité des mesures de prévention des expulsions

Phases de la procédure d'expulsion	2002	2006
Nombre d'impayés de plus de 2 mois (1)	286 000	500 000
Demandes introduites auprès du juge par les bailleurs (2)	111 395	133 303
<i>Ratio (2/1)</i>	39 %	27 %
Acceptations par le juge d'instance (3)	84 138	103 628
<i>Taux d'acceptation par le juge (3/2)</i>	76 %	77,5 %
Commandements de quitter les lieux (4)	52 351	48 273
<i>Ratio (4/3)</i>	62 %	47 %
Demandes de concours de la force publique (5)	38 151	39 012
Acceptation par le préfet (6)	20 087	25 312
<i>Taux d'acceptation du concours de la force publique (6/5)</i>	53 %	65 %

Source : Cour des comptes.

En dépit de la forte augmentation du nombre des impayés de loyers, les mesures de prévention en amont semblent porter leur fruit et leur efficacité se renforcer même si plusieurs causes autres que la prévention (il faudrait notamment pouvoir vérifier qu'il n'y pas dans le secteur locatif social, un allongement de la durée des impayés), pourraient expliquer que seulement 27 % des situations d'impayés ont donné lieu en 2006 à un contentieux devant le juge, au lieu de 39 % en 2002.

Les autres ratios tendent à montrer au contraire un durcissement, relatif en ce qui concerne le juge puisque 77 % des décisions étaient favorables au bailleur (mais il conviendrait là encore pouvoir faire la distinction entre décisions d'expulsion et décisions assorties d'une suspension), beaucoup plus radical en ce qui concerne les préfets pour lesquels le taux d'acceptation du concours de la force publique est passé de 53 à 65 %.

Ces ratios confirment la nécessité, rappelée par la stratégie de refondation, de faire porter l'effort de prévention le plus en amont possible de la phase contentieuse.

Toutefois, en l'absence de statistiques récentes sur la situation des impayés et suffisamment précises s'agissant de la nature des décisions des juges, la distinction entre secteur locatif social et privé et la mesure des phénomènes de récidives, un doute subsiste quant à l'efficacité réelle des mesures de prévention et leur capacité à faire

face à une augmentation des impayés dans un contexte de crise économique.

A cet égard, même si des biais méthodologiques ne permettent pas une stricte comparaison entre les résultats des enquêtes Logement de 2002 et de 2006, l'augmentation du nombre des impayés n'en demeure pas moins inquiétante. Le phénomène doit être mieux suivi et analysé sur le plan statistique. L'estimation qui en est faite tous les six ans par l'enquête « Logement » de l'INSEE n'est pas suffisante. Les travaux engagés avec la CNAF sur ces questions ainsi que la proposition faite par la DHUP aux ministères de l'Intérieur et de la Justice de se concerter afin de fiabiliser la collecte des statistiques sur le contentieux locatif, doivent maintenant se concrétiser rapidement.

Des données aujourd'hui indisponibles restent par ailleurs à rassembler sur les coûts comparés des mesures de maintien dans le logement et ceux de la prise en charge par une structure d'hébergement.

La question des impayés de loyers ne peut être déconnectée de celle de l'augmentation des loyers et de la « solvabilisation » des ménages les plus modestes dont le taux d'effort pour accéder à un logement et pour s'y maintenir est de plus en plus important. Il est nécessaire que les expérimentations prévues par la stratégie de refondation, visant à recourir à l'intermédiation locative pour prévenir les expulsions, soient maintenant plus largement conduites sur le terrain puis évaluées par les services.

Les réponses des services déconcentrés montrent que des mécanismes de coordination avaient été mis en place depuis plusieurs années entre les différents acteurs. La plus-value apportée par les CCAPEX, qui ne peut être estimée à ce stade, reste donc à démontrer. Les résultats des études qui viennent d'être engagées par l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devront clarifier le rôle des CCAPEX et dégager des pistes d'amélioration.

II - La coordination entre les dispositifs d'hébergement de droit commun et les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA)

A - L'augmentation de la demande d'asile et l'allongement des délais de traitement

70 % de la demande d'asile au sein de l'UE se concentrent sur 5 pays : France, Allemagne, Belgique, Suède et Royaume Uni.

En France, les demandes ont augmenté de 50 % entre 2007 et 2010 et ont atteint, cette année là, le nombre de 52 762 (y compris réexamens).

Cette hausse a pour conséquence une forte augmentation du délai de traitement des demandes qui atteint en moyenne 19 mois (instruction par l'Office français pour les réfugiés et apatrides –OFPRA- et recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile-CNDA-). Au terme de la procédure d'instruction (OFPRA et CNDA confondus), le taux d'admission est de 25 %. L'objectif ministériel est de ramener ce délai à 3 mois pour l'OFPRA et 6 mois pour la CNDA, d'ici 2012.

Plus les délais d'instruction des demandes d'asile sont longs, plus le processus d'installation des demandeurs est engagé et plus l'éloignement du territoire devient compliqué, en cas de refus du statut.

Il faut noter qu'il n'existe pas de statistiques sur le devenir des déboutés du droit d'asile. Les statistiques existantes sur les reconduites à la frontière ne permettent pas de les identifier, l'ordre de quitter le territoire français (OQTF) notifié au demandeur d'asile débouté ne relevant pas d'une catégorie juridique spécifique identifiable dans la base de données des dossiers d'étrangers (AGDREF). Il est néanmoins probable que sur les 35 à 40 000 déboutés chaque année, plusieurs milliers sont amenés à solliciter le dispositif d'hébergement généraliste.

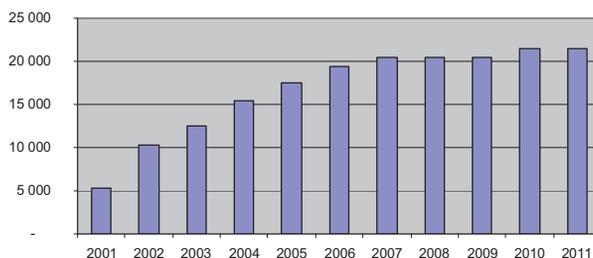
La DGCS confirme dans sa réponse à la Cour que les déboutés du droit d'asile ne font pas l'objet d'un suivi particulier et indique qu'il n'est pas prévu de les recenser dans la base de données d'observation sociale en cours de constitution en liaison avec les SIAO.

B - Une augmentation des capacités d'accueil des demandeurs d'asile qui ne permet toutefois pas de répondre à la demande

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) comportait fin 2010, 40 861 places dont :

- 21 410 places dans 272 centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ;
- 19 172 places d'hébergement d'urgence dont 1 756 gérées par ADOMA et 11 035 en hôtel (en région parisienne, la gestion des nuitées d'hôtel pour les demandeurs d'asile - 1 086 familles en avril 2011- a été confiée au Samu Social) ;
- 1 083 places destinées aux réfugiés statutaires répartis dans 28 centres provisoires d'hébergement (CPH) ;
- 246 places dans 2 centres de transit ;
- 33 places en centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile.

Figure 18 : Evolution du nombre de places de CADA



Source : OFFI 2009

En dépit de l'augmentation de la capacité d'accueil et des moyens budgétaires consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile, seuls 31,4 % des demandeurs d'asile éligibles à une entrée en CADA y étaient effectivement hébergés au 31 décembre 2010, sans que l'on sache précisément comment les deux tiers restants sont logés ou hébergés. Ce pourcentage n'a cessé de diminuer au cours des dernières années (48,6 % en 2008, 36,7 % en 2009).

Le dispositif actuel de l'asile est conçu et calibré pour accueillir 35 000 demandeurs par an avec un délai de traitement d'environ 9 mois. Or le flux actuel est de plus de 50 000 demandeurs par an et le délai de traitement moyen de 19 mois. L'hébergement généraliste subit directement l'impact de cette saturation, en accueillant à la fois les demandeurs ne trouvant pas de place en CADA et les déboutés du droit d'asile qui ne quittent pas le territoire français.

Dans le cadre de la politique de l'asile, des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) coordonnées depuis 2010 par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ont été mises en place au niveau régional. Elles informent, orientent et assistent les demandeurs d'asile dans l'accès aux droits sociaux et dans certains cas, les aident dans leurs démarches en matière d'asile.

Cependant, la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a concentré les demandes dans les chefs lieux de région où sont implantées les PADA, aggravant ainsi l'engorgement des dispositifs d'hébergement. Dans certaines régions, comme les Pays de la Loire, des antennes ont été créées pour éviter ces phénomènes de concentration de la demande d'asile sur la capitale régionale. Le ministère en charge de l'asile indique que pour éviter ce phénomène de concentration, une dynamique de régionalisation des dispositifs d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile a été impulsée, sous le pilotage du préfet de région. Une circulaire a été adressée en ce sens aux préfets de région le 24 mai 2011 pour une mise en œuvre opérationnelle au 1^{er} janvier 2012.

Afin d'améliorer sur le terrain l'articulation entre hébergement des demandeurs d'asile et hébergement de droit commun, une circulaire conjointe DIHAL, DGCS et secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, relative à la coopération entre les PADA et les SIAO a été publiée le 31 janvier 2011. La difficulté est ici celle de la coordination entre une structure régionale (PADA) et une structure départementale (SIAO).

La circulaire indique qu'il est attendu des SIAO qu'ils œuvrent à la « fluidification des CADA et des structures d'hébergement des demandeurs d'asile » par la prise en charge dans l'hébergement généraliste de déboutés hébergés en CADA. Des échanges d'informations doivent être organisés entre PADA et SIAO, portant notamment sur la situation des personnes concernées par rapport à la procédure d'asile.

Elle n'apporte aucune précision sur les modalités pratiques d'organisation de cette coordination qui sont laissées à l'initiative locale. Toutefois, les DDCS interrogées sur la coordination interministérielle en

matière d'asile, font fréquemment état de la mise en place d'instances associant les services de l'Etat (DDCS, Préfecture), la délégation territoriale de l'OFII et les associations assurant l'accueil et l'orientation des demandeurs.

La circulaire se contente ainsi d'organiser, au nom de l'inconditionnalité de l'hébergement, les flux vers les centres d'hébergement de droit commun, sans s'interroger sur le devenir des populations concernées. Le DIHAL indique à cet égard que cette circulaire n'avait d'autre ambition que d'articuler dans le sens d'un meilleur service à l'usager l'action des SIAO et celle des PADA.

Compte tenu de leur situation, ces personnes, déboutées du droit d'asile et donc en situation irrégulière, restent fixées, souvent pendant plusieurs années, dans le dispositif d'hébergement d'urgence, notamment dans les chambres d'hôtel, sans pouvoir espérer accéder à une forme plus stable d'hébergement ou de logement.

La FNARS souligne que sur le terrain, les associations sont fréquemment soumises concernant les étrangers en situation irrégulière, à des injonctions contradictoires de la part de l'administration. Les différents acteurs pointent l'incohérence de la position de l'Etat, qui refuse l'accès au logement à des personnes en situation irrégulière mais non expulsables, les conduisant ainsi à rester pendant plusieurs années en hébergement d'urgence.

Cette part importante de la population est ignorée de la stratégie de refondation. Alimentant le flux croissant des demandeurs d'hébergement et interdite d'accès au logement, elle est pourtant l'un des principaux obstacles à la « fluidification » du dispositif qu'implique le principe du « Logement d'abord ». Dans sa réponse à la Cour des comptes, le DIHAL reconnaît que les réponses aux questions soulevées par la prise en charge des déboutés du droit d'asile n'ont pas été clairement apportées et relèvent d'une décision politique.

III - La prise en charge de publics spécifiques

A - Les sortants de prison

Il y a chaque année, environ 85 000 sortants de prison. La Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a cherché à mieux connaître le nombre de sortants de prison sans solution de logement et a effectué

auprès des greffes pénitentiaires une enquête flash sur la semaine du 1^{er} au 7 février 2010, puis une nouvelle entre le 27 juin et le 1^{er} juillet 2011. Les résultats, plutôt stables sur l'ensemble des deux enquêtes, font apparaître que 7 % des entrants se déclarent sans domicile. Ils sont également 7 % de sortants dans cette situation et 7 % à n'avoir qu'une solution précaire de logement ou d'hébergement. Les plus mauvais chiffres concernent la DISP de Paris et la mission Outre Mer avec des taux de sortants sans solution de logement respectivement de 17 et 12 %. Plus de la moitié des sortants de prison sans solution de logement se trouvent donc en Île-de-France, majoritairement dans l'Essonne et le Val-de-Marne.

Les difficultés particulières constatées en Île-de-France, qui sont en augmentation très sensible entre 2010 et 2011, s'expliquent par :

- les tensions que connaît l'offre de logement et d'hébergement dans la région parisienne où la crise économique se traduit par une augmentation de la pauvreté perceptible par les SPIP, qui conduit à ce que des proches ne soient plus en capacité d'héberger des sortants de prisons ;
- les flux importants et parfois peu prévisibles de sortants de maisons d'arrêt comme celle de Fleury Mérogis ;
- le fait que le « rayonnement » des établissements de la région parisienne s'étend bien au-delà des seuls départements d'implantation de l'établissement pénitentiaire. Or, l'organisation départementale des SIAO et plus globalement de l'offre d'hébergement, fait obstacle à la recherche de solution interdépartementales, ce qui peut expliquer en partie le taux élevé de sortants de prison sans domicile.

Les résultats de l'enquête font également apparaître que si un passage en détention ne réduit pas le risque de sans abris, il ne paraît pas non plus l'augmenter, le pourcentage des entrants sans domicile étant du même ordre que celui des sortants.

Ces données modèrent l'une des conclusions du rapport Girard sur « la santé des personnes sans chez soi » qui mentionne un chiffre de 15 % de sortants de prison qui seraient sans solution de logement. Il est probable que le risque de mise à la rue touche chaque année environ 4 500 sortants de prison.

C'est pour prévenir ce risque que le chantier national prioritaire puis la stratégie de refondation ont mis l'accent sur la prévention de telles situations.

L'action du DIHAL a permis, selon le sous-directeur des personnes placées sous main de justice, « de remettre le ministère de la

justice dans l'action en faveur des personnes sortant de prison, pour éviter qu'elles se retrouvent sans domicile ».

La circulaire du 1^{er} mars 2010 cosignée par le garde des sceaux et le secrétaire d'Etat au logement et à l'hébergement indique que « pour favoriser l'accès au logement des personnes sortant de prison, deux principes doivent être mis en œuvre : le premier est l'accès des personnes détenues et sortant de prison au droit commun, le second est la prévention, le plus en amont possible des situations à risques ».

Il est donc demandé aux préfets de département et aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires de :

- prévenir les sorties de prison sans solution de logement ou d'hébergement par le repérage dès l'entrée en détention des situations à risques et en renforçant le partenariat avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ;

- renforcer la mobilisation et la coordination des services de l'Etat et des partenaires de la politique du logement et de l'hébergement (associations, bailleurs sociaux). Dans ce cadre les SPIP doivent être systématiquement associés à la définition et la mise en œuvre des plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des plans d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).

La circulaire souligne que les correspondants départementaux du Chantier national prioritaire ont vocation à assurer la bonne coordination entre les services. Ils doivent veiller en particulier à ce que les SPIP puissent avoir accès à toute information utile sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement et de structures adaptées de logement.

Une circulaire interservices (DIHAL, DGCS, Justice) en cours de signature précisera aux responsables départementaux des SPIP et aux préfets les conditions de leur collaboration dans les instances de suivi des PDAHI et dans le fonctionnement des SIAO. Il est à noter que d'ores et déjà les DDCS sont nombreuses à signaler la participation des SPIP aux SIAO.

Au niveau central, la collaboration avec le ministère de la justice s'est manifestée par la participation de la DIHAL à deux réunions avec les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP). L'administration pénitentiaire participe de son côté aux réunions de la refondation et est régulièrement appelée à intervenir auprès des correspondants du chantier quand ils sont réunis par la DIHAL. La direction de l'administration pénitentiaire est également systématiquement conviée aux travaux du comité de refondation.

Sur le terrain, on note que dans le Rhône, un poste de travailleur social a été créé pour la prise en charge des sortants de prison en liaison avec le SPIP. Dans l'Aisne, « deux réunions spécifiques DDCS / SPIP ont eu lieu et ont débouché sur l'élaboration d'une procédure spécifique SIAO-SPIP d'accueil et d'orientation des sortants de prison ».

Dans l'Essonne et dans les Yvelines, à un titre expérimental, un référent « hébergement et logement » intervient, par des permanences, dans les maisons d'arrêt pour la constitution de demande de logement et pour la prévention des ruptures de bail. La DRIHL précise que les résultats restent modestes, l'administration pénitentiaire faisant valoir une grande précarité et désocialisation de ce public qui rend difficile un accès direct au logement de droit commun, les solutions relèvent donc principalement de l'hébergement et du logement adapté.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, la DAP insiste toutefois sur le fait que le principe posé par la circulaire du 1^{er} mars 2010 est de ne pas créer de procédure parallèle spécifique aux sortants de prison : l'hébergement des sortants de prison doit être intégré au SIAO, que la sortie soit définitive ou s'effectue dans le cadre d'un aménagement de peine.

Néanmoins, un groupe de travail vient d'être créé, associant la DAP, la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction des services judiciaires, la DGCS et la DIHAL afin de mettre en place des réponses pour l'hébergement et/ou le logement de personnes sortant d'établissements pénitentiaires et présentant des problématiques particulièrement complexes (dangerosité, déficience mentale, handicap). Les résultats de ses travaux seront rendus avant février 2012.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

Afin d'améliorer le dispositif d'accès au logement, l'article 30 de la loi prévoit la possibilité pour un détenu d'être domicilié dans l'établissement pénitentiaire où il effectue sa détention, s'il ne peut le faire auprès d'une association ou d'un centre communal d'action sociale.

L'enquête auprès des services déconcentrés montre que la coordination entre les administrations sur le terrain est plutôt bonne. La DAP estime néanmoins que la mobilisation des correspondants du Chantier national prioritaire pour relayer l'interministérialité au niveau local est très inégale. La FNARS souligne également qu'un pilotage déterminé fait encore défaut et que des solutions restent à trouver pour les sorties de maisons d'arrêt où la durée de détention, généralement inférieure à six mois, ne permet pas un travail en amont.

Néanmoins, en améliorant encore la coordination interministérielle, notamment au niveau local, le travail de prévention devrait pouvoir donner rapidement des résultats qu'il conviendra de mesurer régulièrement.

B - Les personnes souffrant de troubles psychiatriques

Les pathologies mentales sont fréquentes parmi les personnes sans domicile qui représentent le public dont la prise en charge dans les dispositifs d'hébergement est la plus difficile.

En 2000, la Cour constatait que les réseaux de soins associant le dispositif de santé mentale et le domaine sanitaire et social restaient peu nombreux. Dans le rapport sur la psychiatrie en cours d'instruction à la Cour, il est fait état de la présence dans les établissements psychiatriques de nombreux patients qui y séjournent alors qu'ils devraient bénéficier d'un accueil dans les structures d'hébergement. L'enquête dans les départements sur l'hébergement d'urgence et la consultation des travailleurs sociaux font apparaître un constat inverse et symétrique sur la présence dans les dispositifs d'hébergement de personnes qui devraient relever de structures de soins psychiatriques. Cette situation démontre à la fois les difficultés de prise en charge des personnes en très grande précarité par les dispositifs sanitaires, le manque de connaissances et d'informations précises sur ces populations concernées et le défaut de concertation et travail en commun entre les différents secteurs.

C'est pour pallier ces insuffisances que dans le cadre de la refondation, le DIHAL a été chargé d'élaborer avec les Agences régionales de santé (ARS) « un dispositif de préparation des sorties des personnes quittant les services de psychiatrie ».

Le rapport « La santé des personnes sans chez-soi » dresse un état des lieux des principaux problèmes sanitaires rencontrés par les personnes durablement sans abri et met en avant que le fait d'être sans chez-soi constitue un facteur de mortalité et de morbidité accrues dans le champ des pathologies mentales et somatiques.

Face à ce constat, une expérimentation « Housing First » a été engagée avec pour objectif d'assurer à ces personnes un accès et un maintien dans un logement, avec un accompagnement social et médical adapté, et d'évaluer les résultats ainsi obtenus sur leur santé, leur bien-être et leur insertion sociale. Elle s'inspire des réponses innovantes de ce type mises en place aux Etats-Unis puis au Canada.

Une lettre de mission du 10 février 2010 cosignée par le ministre de la santé et des sports et le secrétaire d'Etat au logement et à

l'urbanisme précise au DIHAL les cinq recommandations qui sous-tendent l'expérimentation : « décloisonnement des politiques sanitaires, coordination des accompagnements somatiques, psychiatriques et sociaux, développement de nouvelles pratiques professionnelles, hébergement et réinsertion, promotion de la recherche et évaluation ».

L'expérimentation s'adresse aux personnes sans chez-soi, majeures, en situation régulière, qu'elles soient de sexe masculin ou féminin, dont la situation administrative permet l'accès au logement social et qui sont atteintes d'une ou plusieurs pathologies mentales sévères nécessitant une prise en charge médicale et un accompagnement social adaptés. L'accueil de personnes avec enfants est exclu. La file active prévisionnelle cumulée sur trois ans sur chaque site est de 200 personnes (100 bénéficiaires du programme et 100 bénéficiaires des services habituels) soit 800 personnes sur les quatre sites prévus.

La publication de l'arrêté du 11 avril 2011 a marqué le point de départ du lancement opérationnel du programme, permettant :

- la rédaction et la signature des conventions avec les ARS, l'assurance maladie et les porteurs du programme dans les quatre sites d'expérimentation sélectionnés (Marseille, Lille, Toulouse, Paris, ce dernier site n'entrant dans l'expérimentation qu'à partir de janvier 2012) ;
- la mise en place des outils de gouvernance (comité de suivi national présidé par le DIHAL et comité de suivi au niveau local) ;
- le recrutement des équipes opérationnelles et de recherche sur chacun des sites ;
- la prise en charge des premières personnes logées à partir du mois de septembre 2011.

Au 15 octobre 2011, 20 personnes étaient incluses dans le programme, 10 bénéficiaient d'un logement au titre du programme et 44 logements avaient été captés. L'objectif pour fin 2011 est d'inclure 114 personnes dans le programme, d'en loger 57 et de capter 74 logements. Enfin, la perspective pour fin 2012 est de prendre en charge 160 personnes (dont 80 logées au titre du programme) sur chacun des sites (Marseille, Lille, Toulouse) et 100 à Paris.

Ce programme constitue un véritable exemple de coordination opérationnelle entre les acteurs du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, et ceux de la santé aussi bien au plan national qu'au niveau local (entre les DDCS, ARS, opérateurs de l'hébergement et du logement et les établissements de santé).

En dehors de cette expérimentation « Housing first », l'enquête conduite auprès des DDCS montre que les services de l'ARS participent le plus souvent à la mise en œuvre des mesures de la refondation. La problématique de la santé des personnes sans domicile est prise en compte mais peu de départements ont mis en place des démarches spécifiques, à l'exception de la Seine-Maritime qui signale un protocole d'action ARS-DRJSCS-DDCS. La proposition de créer des centres d'accueil spécialisés pour les personnes présentant des difficultés psychiatriques est évoquée parfois et la consultation des travailleurs sociaux révèle que 47 % d'entre eux sont favorables à cette spécialisation (33 % sont contre).

Dans ce domaine, l'estimation des effectifs concernés est, plus encore que dans d'autres secteurs de la prévention, difficile à réaliser. Au-delà de la question de la coordination au plan local entre les ARS et les DDCS, se pose fréquemment le problème de la capacité d'accueil dans des structures d'hébergement et de l'accompagnement de ces personnes. L'effort de prévention doit en conséquence être également accompagné de la mise en œuvre de places d'hébergement adaptées ; les récentes expériences de type « Housing first » conduites par le DIHAL devront être tout particulièrement suivies.

C - Les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance

L'aide sociale à l'enfance (ASE), confiée aux départements depuis 1983, concerne dans une large mesure des familles en situation de très grande précarité, voire d'exclusion.

L'augmentation du nombre des jeunes issus de l'ASE dans les dispositifs d'hébergement, relevée par tous les acteurs, pose le problème de la prévention de cette évolution.

La Cour notait dans son rapport de 2007 que « le partage des compétences et des charges afférentes est un problème dans de nombreux départements pour les mères célibataires hébergées dans les CHRS ». Ce constat est confirmé par de nombreuses réponses des DDCS.

L'enquête dans les départements signale le plus souvent la difficulté pour assurer la continuité de la prise en charge des jeunes de l'ASE (Seine-Maritime, Puy de Dôme, Gironde), alors que dans l'Aisne « des procédures sont mises en place afin de faciliter le passage de la prise en charge ASE à celle de l'hébergement dès lors que le jeune atteint l'âge de 18 ans ».

La DRIHL écrit par ailleurs qu'« en Île-de-France et plus particulièrement à Paris, la délimitation des champs de compétence sur l'ASE est l'objet de discussions : le règlement départemental de l'ASE de Paris qui vient d'être adopté par le conseil de Paris prévoit une clause particulière sur les questions d'hébergement qui relèverait selon lui de l'Etat, le Conseil général intervenant à titre subsidiaire et facultatif ». Elle ajoute que la même question se pose pour les mineurs étrangers isolés.

Selon le protocole formalisé établi préalablement par la Cour (cf. la méthodologie de l'évaluation figurant dans l'avertissement du présent rapport), les relations avec les conseils généraux, notamment au titre de l'ASE, seront traitées par le CEC.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La prévention de la mise à la rue est un axe majeur de la stratégie de refondation. Faute de données plus précises sur les flux et sur les parcours des personnes concernées, il est difficile de porter une appréciation sur l'efficacité et l'efficience des mesures de prévention mises en œuvre, même si la coordination interministérielle enregistre des progrès notables tant au niveau central que local.

Il faut regretter que la situation de la population issue du droit d'asile soit ignorée de la stratégie de refondation. Alimentant le flux croissant des demandeurs d'hébergement et interdite d'accès au logement, elle est pourtant l'un des principaux obstacles à la « fluidification » du dispositif qu'implique le principe du « Logement d'abord ».

La Cour fait les recommandations suivantes :

- 13. 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*
 - 14. procéder rapidement à un premier bilan du travail des CCAPEX ; les résultats des études qui viennent d'être engagées par l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devront clarifier le rôle des CCAPEX et dégager des pistes d'amélioration*
 - 15. réduire les délais de traitement des demandes d'asile*
 - 16. améliorer les statistiques sur les impayés de loyers, en rendant effective dès 2012 la mise en place d'un système d'information ad hoc auprès de la CNAF*
 - 17. améliorer la connaissance des parcours de certains publics fragiles : personnes en situation d'impayés de loyers, ménages expulsés de leur logement, déboutés du droit d'asile, des sortants de prison, des jeunes issus de l'ASE*
-

Chapitre VI

La conduite de la politique de refondation

La politique d'hébergement et d'accès au logement met en jeu un grand nombre d'acteurs : services de l'Etat, associations, collectivités territoriales. Elle repose sur un ensemble complexe de lois, règlements et textes d'application qui peuvent faire perdre de vue l'unité d'action. Lors de la conférence de presse de novembre 2009, le secrétaire d'État avait insisté sur la nécessité, non seulement de restructurer en profondeur le dispositif, mais également « *de changer la posture et les modes de faire des acteurs* ».

I - Le pilotage

La mise en œuvre de la politique de l'hébergement depuis 2008 a reposé sur une coordination plus étroite entre les services de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré et sur des outils de pilotage créés à cet effet. Les dispositifs mis en place présentent des faiblesses et sont à améliorer.

A - Une organisation à renforcer face aux enjeux de la refondation

L'organisation cohérente des services en charge de la politique de l'hébergement est une condition essentielle de son efficacité.

Les services centraux concernés sont la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui est une des directions de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Dans l'organisation gouvernementale actuelle, la DGCS est à la disposition du ministre des solidarités et de la cohésion sociale et du MEDDTL, auprès duquel est placé le secrétaire d'Etat chargé de l'urbanisme et du logement¹²⁰.

1 - Nécessité et réalité d'une coordination interministérielle

Si les services des ministères en charge de l'action sociale et du logement sont principalement concernés par la politique d'hébergement, la diversité des publics accueillis rend nécessaire l'intervention des services d'autres ministères pour prévenir les flux de population qui sont susceptibles de se trouver sans domicile.

C'est ce que rappelle la lettre de mission du 21 septembre 2010 du Premier ministre au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) :

« Une des clefs de la réussite de cette réforme importante (la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abris ou mal logées) réside dans sa forte dimension interministérielle, puisqu'elle couvre non seulement les domaines du logement et de l'hébergement mais aussi ceux de la santé (notamment à travers l'action à conduire en direction des personnes souffrant de troubles psychiques), de l'accès au droit, de l'administration pénitentiaire (à travers la prévention de l'errance à la sortie d'établissements pénitentiaires) ou encore de la politique pénale à travers la lutte contre l'habitat indigne ».

Cette coordination interministérielle concerne notamment:

- la prévention des expulsions locatives qui implique à la fois le ministère de la Justice pour les décisions d'expulsion et le ministère de l'Intérieur pour le concours de la force publique ;

¹²⁰ Décret n° 2010-1455 du 25 novembre.
Décret n°2010-1443 du 25 novembre 2010.
Décret n°2010-1510 du 8 décembre 2010.

- la prise en charge des sortants de prison qui nécessite une coordination entre les services du ministère de la Justice (services pénitentiaires d'insertion et de probation) et le dispositif d'hébergement;

- la préparation des sorties des personnes quittant les services de psychiatrie, en liaison avec les agences régionales de santé (ARS) et leurs délégations départementales ;

- l'accueil des demandeurs d'asile et la prise en charge des déboutés dont le contingent vient grossir le flux des demandeurs d'hébergement et nécessite une coopération avec les services du ministère de l'Intérieur.

a) La création du délégué général puis du délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)

La première mesure du rapport Pinte mise en œuvre a été la création par le décret du 28 avril 2008 d'un **délégué général** pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées.

Article 2 du décret n° 2008-406 du 28 avril 2008

Le délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées est chargé d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le Gouvernement en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, plus particulièrement en matière de prévention des expulsions locatives, de lutte contre l'habitat indigne, de prévention de l'errance, d'humanisation et de rénovation des centres d'hébergement, de mobilisation du parc locatif social et du parc privé, et de construction de logements très sociaux et de maisons relais. Dans ces domaines, il veille, en lien avec le représentant de l'Etat dans le département, à la coordination des interventions des différents services et organismes de l'Etat et à leur articulation avec celles des collectivités territoriales, des associations et des bailleurs sociaux, avec lesquels il favorise le développement de partenariats.

Ce délégué général, placé auprès du Premier ministre¹²¹, est chargé « d'assurer un pilotage effectif des mesures à destination des sans-abri et des mal logés, interministérielles par nature » comme le précise la lettre de mission du Premier ministre du 4 avril 2008. Il est précisé qu'il doit travailler en liaison avec le cabinet de la ministre du logement, dont

¹²¹ M. Alain Régnier, préfet délégué pour l'égalité des chances en région Rhône Alpes est nommé à ce poste.

dépend la direction chargée du logement, et du Haut Commissaire aux solidarités actives, dont dépendait la DGCS.

En 2010, la transformation du poste de délégué général en poste de délégué interministériel s'est accompagnée de l'intégration de la délégation au sein du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ; elle comprend 17 ETP¹²².

Les missions du DIHAL sont précisées dans deux documents : une lettre du Premier ministre adressée au responsable interministériel qu'il incarne, et une lettre du ministre d'Etat de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement adressée au responsable d'un service ministériel dont l'action recouvre les compétences de plusieurs directions au sein de ce ministère.

Les missions du DIHAL sont ainsi définies dans la lettre de mission du Premier ministre du 21 septembre 2010 :

- « mobiliser tous les départements ministériels concernés et assurer la coordination de leurs actions afin de traduire la stratégie nationale dans les faits et tout particulièrement dans la qualité du service rendu aux usagers, lesquels devront participer à l'évaluation des politiques mises en œuvre » ;

- « assurer en lien étroit avec la DGCS et la DGALN le pilotage général de la refondation (...) ainsi que le suivi des programmes en cours, tels que ceux relatifs à l'intermédiation locative, à la création des maisons-relais, à l'humanisation des centres d'hébergement » ;

- « en lien étroit avec les représentants de l'Etat dans les départements et les régions, mobiliser les acteurs locaux et coordonner leurs interventions, en animant notamment le réseau des correspondants au sein de chaque préfecture que vous avez déjà constitué dans vos fonctions précédentes » ;

- « être attentif enfin à l'articulation de l'action de l'Etat avec celle des collectivités territoriales, des associations, des bailleurs sociaux et des professionnels de la construction ».

Le délégué est également chargé d'assurer le secrétariat général du comité interministériel pour le développement de l'offre de logements et l'animation des travaux du pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La lettre de mission demande en outre la mise en place, avec l'appui des administrations concernées, des moyens de suivi des mesures

¹²² ETP : Poste de travail en équivalent temps plein.

prises en œuvre et d'évaluation des résultats obtenus, sous la forme d'un tableau de bord à remettre au Premier ministre.

Le délégué « est également invité à proposer au gouvernement toute mesure de nature à favoriser ou à accélérer la poursuite des objectifs fixés et à valoriser les actions entreprises ».

La lettre du 23 août 2010 signée par le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme (antérieure d'un mois à celle du Premier ministre) précise au DIHAL, délégué ministériel, « les actions qu'il doit conduire au sein du ministère en parfaite collaboration avec les deux directions concernées ainsi que les objectifs qui lui sont demandés de poursuivre ». Pour la partie « Hébergement et accès au logement » (distincte de « Développement de l'offre locative » et de la « Lutte contre l'habitat indigne »), il est chargé « de mener à bien la profonde restructuration de la politique d'hébergement et d'accès au logement. Afin d'assurer la mise en œuvre de cette réforme, vous présidez régulièrement le comité de refondation auquel participent les services de l'Etat, les réseaux associatifs et les représentants des bailleurs sociaux. Vous pilotez en outre les programmes interministériels spécifiques comme la création de pensions de familles, le programme d'humanisation des centres d'hébergement, le développement de l'intermédiation locative, ou l'expérimentation « Un chez soi d'abord ou Housing first » dans le domaine de la santé ».

Il lui est demandé de travailler en étroite collaboration avec la DGCS et la DHUP « qui vous informent de façon régulière de l'état d'avancement des travaux qu'elles conduisent dans le cadre de cette refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement ».

Le DIHAL anime le réseau des correspondants du Chantier national prioritaire et contribue en lien avec la DHUP et la DGCS à l'accompagnement des services déconcentrés par des réunions sur le terrain et des réunions de pilotage thématiques telles que celles du groupe constitué autour des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

Le DIHAL peut enfin « engager les études ou les publications nécessaires, en lien avec la direction concernée, ainsi qu'avec le réseau scientifique et technique du ministère ».

Avec ces deux lettres de mission de l'été 2010, le DIHAL est positionné comme le pilote administratif de la stratégie de refondation. Il est chargé de veiller au respect du calendrier et des objectifs par ailleurs définis.

b) L'action du DIHAL

Le DIHAL préside les réunions du Comité de la refondation.

Le comité de refondation est à l'origine une émanation du collectif des associations unies (qui regroupe 34 associations), son rôle étant 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, de l'OFFI. Il comprend également des représentants du Conseil consultatif des personnes accueillies et hébergées (CCPA), et des membres du réseau de professionnels de l'action sociale.

Le comité est coordonné par les collaborateurs du DIHAL et les deux chefs de projet refondation désignés par la DGCS et la DHUP. Le comité se réunit tous les deux mois environ. Les ordres du jour témoignent d'un suivi régulier des différentes étapes de la refondation : la réunion du 15 septembre 2010 a fait le point sur « l'avancement du chantier de la refondation », et a examiné les suites données à deux rapports de l'IGAS¹²³ et du CGEDD¹²⁴. La réunion du 31 janvier 2011 a été consacrée « à partager un bilan de l'action menée depuis 13 mois ».

Trois groupes, constitués au sein du comité de la refondation, ont été invités à travailler sur les mesures de la refondation présentées en novembre 2009. Pour chaque groupe il est proposé de présenter les points d'avancée ou de réussite, les difficultés ou points de blocage et de proposer des orientations pour l'année 2011-2012 ». Les constats sont objectifs et permettent de formuler des axes de travail pour la suite.

Le comité de la refondation est une instance d'information et d'évaluation commune à tous les partenaires qui a bien fonctionné jusqu'à présent, malgré les difficultés qui ont surgi à partir du printemps 2011.

Le DIHAL a piloté la participation française à la conférence européenne de consensus.

Chargé de la coordination interministérielle pour la mise en œuvre de l'expérimentation du programme « Housing First - Chez soi d'abord »,

¹²³ IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

¹²⁴ CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable.

le DIHAL préside le comité de pilotage qui suit et valide l'état d'avancement des travaux (circulaire du 10 février 2010).

Le DIHAL anime le réseau des correspondants départementaux désignés par les préfets dans le cadre du Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement en 2008, lors de journées d'échanges organisées régulièrement pour les responsables de terrain.

Le DIHAL a développé des actions de communication et de valorisation de la politique mise en œuvre : lettres d'information, publications, colloques, expositions, ateliers, « *afin de mobiliser les acteurs et de porter une image différente et positive des publics pris en charge* ».

c) Les limites du rôle du DIHAL

L'appréciation que le DIHAL porte sur son action est nuancée : « *l'animation interministérielle demeure un exercice difficile, tant il s'agit d'intervenir dans des domaines historiquement pris en charge par des structures ministérielles pérennes, en l'espèce la DGCS et la DHUP. Au terme du chantier national prioritaire (2008-2012), la question se posera de prévoir dans l'organigramme de l'Etat le rassemblement des compétences embrassées par ce chantier et qui se situent notamment dans ces deux directions générales* ». (Audition à l'Assemblée nationale du 14 décembre 2010).

Dans la Lettre d'information de la DIHAL du 1^{er} mars 2011, le délégué interministériel déclare : « L'interministérialité, je la pratique depuis maintenant près de trois ans dans le cadre du Chantier national prioritaire, principalement avec les directions des ministères en charge de la cohésion sociale et du logement mais aussi en charge de la justice, de la santé et de l'intérieur. L'objectif est de mobiliser chacune d'entre elles sur les priorités définies par le gouvernement, de mieux les faire travailler ensemble, en décloisonnant leurs actions sur des sujets par nature transversaux, comme par exemple la prise en charge des personnes à la rue souffrant de pathologies ou l'accès au logement des personnes sortant de prison. Ce travail n'est pas simple car il suppose que chacun sorte d'un mode de gestion courante pour rentrer dans un mode projet. Il nécessite de notre part un grand respect du travail et du périmètre d'action de chacun. La création de la DIHAL a conforté la légitimité du rôle.

Les difficultés et les limites de ce rôle interministériel résultent des éléments suivants :

- le DIHAL 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 ;
- l'accès limité aux services déconcentrés est une limite à l'action.

Le rattachement du DIHAL au Premier ministre le conduit à rendre compte par note mensuelle au cabinet de l'avancement des travaux du Chantier national prioritaire et à faire un point hebdomadaire avec le conseiller en charge du dossier. Le DIHAL précise « qu'il n'a pas été tenu de comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) qui aurait permis de mobiliser l'ensemble des départements ministériels et d'officialiser la stratégie nationale ».

L'appréciation sur le rôle du DIHAL par les acteurs est nuancée :

- la DGCS indique que « la DIHAL est chargée d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le gouvernement en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri. (...) Cette mission s'exerce y compris sur le terrain pour suivre l'avancée des travaux du Chantier national prioritaire, avec comme tâche principale d'améliorer la coordination entre les acteurs ». Elle précise que « la création de la DIHAL a marqué la volonté du gouvernement de renforcer la coordination entre la DGCS et la DHUP en vue d'améliorer les réponses aux besoins des publics du secteur hébergement et du secteur logement. La nomination du préfet Régnier en tant que DIHAL correspond à une mise en conformité administrative de son action et de son rôle interministériel ». Au cours de son audition, la directrice de la DGCS a précisé « que le DIHAL ne doit pas se substituer aux deux directions centrales principalement en charge, la DGCS et la DHUP » ;

- la DHUP n'a pas formulé d'appréciation sur le rôle du DIHAL. A l'audition, le directeur a précisé « qu'un lieu de concertation et de pilotage de l'interministérialité était nécessaire et que la force de la DIHAL était dans sa dimension interministérielle » ;

- la direction de l'administration pénitentiaire indique que « la création de la DIHAL a constitué un véritable progrès : elle a permis de porter les demandes de l'administration pénitentiaire concernant la prise en compte des publics sortant de prison et d'intégrer les réponses au droit commun, alors que les tentations de créer des dispositifs parallèles et spécifiques sont nombreuses. Toutefois la position de la DIHAL ne lui donne pas toute l'efficacité attendue. Les crédits d'intervention restant pilotés par la DGCS et la DHUP, la capacité de la DIHAL à les amener à prendre en compte le public quantitativement marginal des sortants de prison repose essentiellement sur la force de conviction personnelle de la DIHAL et sur la bonne volonté des directions concernées. » ;

- les responsables associatifs considèrent que la création de la DIHAL a permis un progrès dans l'animation du dialogue avec les associations, mais la FNARS indique que les observations de la Cour concernant la participation des SPIP aux SIAO ne correspondent pas à ses propres constatations : « la participation réelle des SPIP aux travaux des SIAO reste en effet, à ce jour, exceptionnelle ».

Pendant la phase de lancement de la stratégie de refondation, le délégué interministériel a contribué à animer la conduite interministérielle de la réforme, à faire mieux travailler ensemble les services en charge de l'hébergement et ceux en charge du logement. Son rôle est reconnu dans une interministérialité plus large nécessaire pour la prise en charge des publics spécifiques qui requiert l'association des ministères jusque là peu mobilisés sur cette question : ministère de la Justice, ministère de la santé, ministère de la jeunesse.

Dans la perspective de la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, la question se pose de l'organisation à prévoir pour l'avenir afin de préserver le caractère interministériel de cette politique.

Le délégué interministériel répond en évoquant « trois évolutions envisageables :

- un mouvement de décentralisation et le transfert aux collectivités territoriales de l'ensemble de la politique de lutte contre la grande exclusion ;

- une modification dans l'organisation des directions d'administration centrale et des services déconcentrés sur le modèle de la DRIHL de façon à réunir dans une même entité les missions relevant de l'hébergement et du logement. La DHUP pilote central de cette politique pourrait ainsi reprendre la gestion de la partie hébergement du programme 177 ;

- la création d'une agence dédiée à la mise en œuvre de la stratégie et intégrant les moyens financiers et humains des directions d'administration centrale en charge de ces questions, ou bien la reprise de cette mission par une agence existante (ANAH, ANRU, ACSé) ».

Dans son audition, le DIHAL a précisé qu'il n'était pas favorable à l'option de la décentralisation qui « ne garantit pas le principe d'égalité ». Interrogée sur ce point, la présidente de la FNARS a indiqué qu'au sein des associations, cette option, jusque là rejetée, n'était plus considérée comme impensable : « L'Etat a peu de moyens de gouvernance et peu de

moyens budgétaires et les conseils généraux sont les pilotes de l'action sociale ; l'Etat doit jouer son rôle d'Etat stratège et d'Etat contrôleur » ;

La création d'une agence, ou la reprise de la mission par une agence existante (ACSE, ANRU, ANAH) recueille des avis contrastés :

- la DGCS indique que « la constitution d'une agence est difficilement compatible avec le renforcement de l'interministérialité nécessaire à la prise en compte globale des différents publics concernés. En outre le traitement des difficultés de logement n'est pas détachable du traitement des autres difficultés auxquelles sont confrontées les personnes concernées (insertion professionnelle, accès aux droits et aux soins, exclusion financière). Pour ces différentes raisons, il ne paraît pas pertinent d'envisager la création d'une agence qui complexifierait le paysage administratif et la mise en place des dispositifs ».

- la direction du Budget « n'est pas favorable à la création d'une agence qui engendrerait des surcoûts sans entraîner, selon elle, d'amélioration notable dans la mise en œuvre de la politique d'hébergement et ne résoudrait pas les difficultés de coordination interministérielle. Les mêmes difficultés se manifesteraient en effet dans l'exercice de la tutelle d'une agence qui devrait nécessairement être partagée entre plusieurs ministères. La création d'une agence soulèverait en outre des questions d'organisation territoriale de son action. Le caractère nécessairement distendu dans la chaîne hiérarchique entre la direction d'une agence autonome et les services déconcentrés de l'Etat ne résoudrait pas les difficultés de pilotage soulevées par ailleurs » ;

- la direction de l'administration pénitentiaire indique pour sa part que « l'institution d'une agence dotée de moyens significatifs issus des crédits d'intervention du programme 177 (DGCS) et des crédits de la DHUP paraît souhaitable. Elle est susceptible de renforcer le portage interministériel par les préfets devenant délégataires des crédits, d'introduire une plus grande rationalité en termes de parcours personnel et de financement, de renforcer l'inter-départementalité, si cette agence s'appuyait sur un réseau de directions régionales. L'agence constituerait un opérateur de l'Etat unique, capable de formuler une stratégie cohérente et de la doter de moyens soumis à contractualisation, y compris avec les départements ».

La question de l'organisation centrale de la gouvernance de la politique de l'hébergement procède de la logique de la refondation qui rapproche hébergement et logement. Cette logique interroge de manière plus forte le volet social du logement et suppose une forme de gouvernance plus intégrée permettant une meilleure articulation des décisions relevant de l'hébergement et du logement. Une

modification dans l'organisation des directions d'administration centrale de manière à réunir les missions relevant de l'hébergement et du logement soulève la difficulté du choix de la direction à privilégier, entre la DHUP responsable de la politique du logement et la DGCS en charge de la politique d'inclusion sociale. La création d'une agence dédiée ou l'attribution des missions du DIHAL à une agence existante n'a pas la faveur des administrations centrales concernées à titre principal.

Selon la Cour, la réflexion qui n'est pas mûre encore pour une profonde réforme de gouvernance, doit se poursuivre.

Et à tout le moins, l'exercice par le DIHAL d'un rôle de pilote, qui va au-delà d'un rôle d'animation et de coordination interministérielle et de médiation avec le monde associatif, supposerait le renforcement de ses pouvoirs, afin qu'il soit dans la chaîne des décisions tant administratives que financières.

2 - Vicissitudes de la coordination régionale et départementale : des services déconcentrés entre RÉATE et refondation

La réorientation de la politique d'hébergement est intervenue au moment de la réforme de l'administration territoriale (RÉATE). Les services ont eu à faire face à des contraintes fortes en même temps que cette politique publique se réformait profondément. Le rapprochement entre les services chargés de l'hébergement et ceux chargés du logement a été réalisé en Île-de-France, région qui concentre plus de 50 % des personnes sans domicile.

a) La création en Île-de-France de la DRIHL, Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

La réorganisation des services territoriaux de l'Etat dans le cadre de la RÉATE a conduit à la création en Île-de-France, le 1^{er} juillet 2010, de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Cette nouvelle direction regroupe, pour mieux répondre aux enjeux particuliers de la région francilienne, les compétences régionales en matière d'hébergement d'une part, et de logement d'autre part. Elle installe une « véritable chaîne intégrée d'action publique de l'hébergement au logement » (questionnaire services régionaux), ce qui répond bien à l'esprit de la politique de refondation. La DRIHL a en Île-de-France un positionnement spécifique, à la fois direction régionale pour l'Île-de-France, comme une DRJSCS classique, et direction intégrée et interdépartementale pour Paris et les départements

de la petite couronne pour les compétences en matière de logement et d'hébergement qui ressortent du niveau départemental où des unités territoriales ont été mises en place.

Cette organisation a conduit la loi du 25 mars 2009 dite loi MOLLE à prévoir pour la seule région Île-de-France l'élaboration d'un plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PRAHI) sous la responsabilité du préfet de région, alors qu'ailleurs ont été construits des plans départementaux (PDAHI). Le PRAHI d'Ile de France ne constitue pas l'addition des plans départementaux du territoire couvert, mais la vision régionale nécessaire pour prendre en compte la spécificité de la région, c'est-à-dire la forte interdépendance des territoires départementaux et notamment de ceux de Paris et de la petite couronne. Même si le PRAHI s'appuie sur les travaux ayant servi à l'élaboration des PDAHI, notamment les diagnostics locaux réalisés en 2010, il doit en principe permettre une meilleure territorialisation des réponses et se décliner dans les PDAHI.

Cette organisation est ainsi conçue de façon à répondre à deux points majeurs de la politique de refondation : une administration intégrée qui assure la mise en œuvre des mesures sur toute la chaîne de l'action publique à l'échelle de la région, une administration désormais structurée pour répondre à la spécificité territoriale et aux enjeux particuliers de l'Ile de France, première région concernée par la présence de personnes sans domicile. « C'est la première fois que l'on essaie d'avoir une vision globale des flux entrants et sortants entre les différents types d'hébergement » souligne le directeur de la DRIHL (Audition à l'Assemblée nationale du 17 mars 2011).

b) Les services déconcentrés hors Île-de-France

La réforme de l'administration territoriale (RéATE) n'a pas retenu dans les autres régions que celle d'Île-de-France, le rapprochement dans une même structure des services de l'hébergement et du logement :

- ni au niveau régional où deux directions régionales sont concernées par la refondation, les directions régionales de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Elles sont respectivement le niveau de déconcentration de la DHUP et de la DGCS et sont chargées notamment de la coordination interdépartementale et de la programmation des moyens ;

- ni au niveau départemental, niveau d'exécution des mesures de la refondation, où le logement relève des directions départementales des territoires (DDT) et l'hébergement des directions départementales de la

cohésion sociale (DDCS ou DDCS). La question a été tranchée en 2008 dans le cadre de la RéATE, alors même que des propositions avaient été faites par les préfets pour rassembler dans une seule direction départementale les services en charge du logement et ceux en charge de l'hébergement.

Le partage des compétences entre DRJSCS et DDCS

- Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) en charge de la définition de la stratégie régionale et de la coordination des actions conduites au niveau départemental.

Créées par décret du 10 décembre 2009, les DRJSCS regroupent les pôles sociaux des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), les directions régionales de la jeunesse et des sports (DRJS) et les directions régionales de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Elles assurent le pilotage et la coordination des politiques sociales (notamment la prévention et la lutte contre les exclusions, la protection des personnes vulnérables, l'accès à l'hébergement), veillent à ce titre à la cohérence de l'application des orientations et instructions données par les ministres.

Destinataires des crédits déconcentrés dont le préfet de région est l'ordonnateur secondaire, les DRJSCS sont également chargées de la planification, de la programmation, du financement et du suivi des actions mises en œuvre dans la région.

- Les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) en charge de la mise en œuvre opérationnelle des actions.

Créées par décret du 3 décembre 2009, les DDCS font partie des nouveaux services déconcentrés de l'État à compétence interministérielle relevant du Premier ministre et placés sous l'autorité du préfet de département.

Elles sont chargées de la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et des politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire. En matière d'hébergement, elles sont notamment chargées de la relation avec les associations, du versement des subventions et des dotations globales aux établissements, de la mise en place de la contractualisation et de l'élaboration des PDAHI.

Le choix d'organisation retenu rend d'autant plus nécessaire l'exercice d'une coordination forte sur le terrain à la charge des préfets, tant au niveau de la région qu'à celui du département.

La proposition d'étendre aux régions les plus concernées par la politique de l'hébergement (Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, PACA) l'organisation mise en place en Île-de-France, après un bilan de ses résultats, ne recueille pas un avis favorable de la part des administrations centrales en charge de la politique. La DGCS indique « il est un peu tôt pour dresser un bilan de fonctionnement de la DRIHL. Toutefois, il pourrait être pertinent d'envisager pour les régions à fort enjeu un renforcement de l'interdépartementalisation ». Le directeur de la DHUP a indiqué son opposition en faisant valoir « la situation singulière de Paris et l'Île-de-France qu'on ne retrouve nulle part ailleurs ». La direction du budget, plus nuancée, relève que « les changements qui découlent de la RéATE impliquent une phase de réorganisation temporaire et nécessitent une stabilisation des structures. Dès lors, il ne paraît pas opportun à court terme de revoir l'organisation, quand bien même le fonctionnement actuel de la DRIHL semble montrer l'intérêt des synergies résultant du rapprochement des services en charge de l'hébergement et ceux en charge du logement ».

c) La coordination au niveau des services déconcentrés :

La mise en œuvre de la refondation s'est traduite par l'envoi d'un grand nombre de circulaires (au moins une quinzaine en un peu plus d'une année) adressées à la fois aux préfets de région et aux préfets de département. A cet égard, un DDCS relève : « Il est frappant que les instructions et circulaires des ministères sociaux sont adressées de manière indifférenciée au niveau régional et au niveau départemental sans que l'on sache qui doit faire quoi. » S'inquiétant d'une situation d'insécurité juridique croissante, il ajoute : « Les politiques menées en matière d'hébergement sont de plus en plus définies par des instructions et circulaires dont certaines dispositions se substituent aux textes voire sont contraires à ceux-ci ».

Le niveau régional

La coordination et le pilotage s'exercent dans des formes analogues, à quelques nuances près, dans toutes les régions, d'après les réponses au questionnaire adressé aux DRJSCS :

- réunions périodiques entre direction régionale et directions départementales au niveau des chefs de pôle ;
- coordination interministérielle au sein de comités de concertation, associant les services régionaux et départementaux avec les ARS ;

- rendez-vous périodiques entre les services DRJSCS avec la FNARS, l'URIOPSS¹²⁵ et l'UNAFO.

La direction régionale de Haute-Normandie regrette que la fonction de pilotage et de coordination qui lui est confiée ne s'appuie pas sur une base réglementaire. « Cette absence de positionnement juridique constitue une faiblesse supplémentaire face aux nécessités réaffirmées d'un échange d'information entre l'échelon départemental et l'échelon régional ».

Les directions régionales font pour la plupart état d'une forte implication du préfet de région.

La moitié d'entre elles indique que les orientations stratégiques des PDAHI ont été préalablement définies par l'échelon régional. Dans certains cas, les axes stratégiques des PDAHI ont été présentés au comité régional de l'habitat (CRH) qui réunit les collectivités, la FNARS, les bailleurs sociaux, les services de l'Etat. Le niveau régional a pu également proposer une trame commune afin de faciliter le travail des départements et évoluer vers une démarche commune, parfois avec l'aide d'un cabinet extérieur (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes).

L'implication de l'échelon régional dans le travail de contractualisation avec les associations est moins clairement affirmée. Une majorité de directions régionales mentionne toutefois un pilotage de l'exercice de contractualisation par le préfet de région.

L'implication du niveau régional peut prendre plusieurs formes :

- la DRJSCS de la région PACA a proposé un modèle de contrat pour la contractualisation visant les orientations assignées dans les PDAHI ;

- dans les Pays de la Loire, la direction régionale a mis en place une charte d'organisation pour la régionalisation des procédures de tarification et de conventionnement des établissements ;

- la DRJSCS de la région Centre indique que le cadrage de la contractualisation a été défini au niveau régional.

Enfin, la DRJSCS de Haute-Normandie rappelle que depuis l'ordonnance du 23 février 2010, l'autorité de tarification est le préfet de région. Mais, l'ensemble des effectifs qui mettaient en œuvre cette mission ayant été affecté, dans le cadre de la RéATE, au sein des DDCS, la DGCS a préconisé en 2010, la signature de conventions de délégation de

¹²⁵ URIOPSS : Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

gestion entre la DRJSCS et les DDCS. Ces délégations de gestion ont été reconduites en 2011.

Le travail de pilotage et de coordination au niveau départemental

Les réponses au questionnaire adressé aux départements font état d'une implication forte des préfets. Elles ne signalent pas de difficultés de coordination entre les directions concernées (DDT et DDCS), ou avec les services déconcentrés d'autres ministères (santé, justice). La coordination avec les services des préfectures chargés de gérer les demandeurs d'asile est mentionnée comme permanente et de bonne qualité ; elle apparaît ainsi plus facile sur le terrain qu'au niveau central.

En revanche, beaucoup de réponses font état des difficultés engendrées par la nouvelle répartition des effectifs et leur évolution suite à la RéATE. Les DDCS ont vu le nombre de leurs agents diminuer, soit au profit du niveau régional, soit au profit des délégations départementales des ARS. Les services des DDCS ont été désorganisés à partir de 2009 et peinent à retrouver un rythme et une répartition des tâches satisfaisants pour assurer l'efficacité de leur action. Un directeur souligne et résume la situation en pointant le « décalage entre les obligations légales et réglementaires et la réalité des moyens, qui s'accroît dangereusement ».

La stratégie de refondation a intégré la nécessité d'un changement dans la conduite de l'action publique, inscrit au niveau central dans la fonction du DIHAL et au niveau déconcentré dans la création de la DRIHL en Île-de-France. Sur le reste du territoire, les préfets ont la responsabilité de piloter la refondation dans le cadre institutionnel issu de la RéATE qui maintient la séparation des services chargés de l'hébergement et du logement. 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.

Pour la FNARS, « la mise en œuvre de la réforme n'a pas permis d'améliorer le pilotage du secteur. D'une part, la mise en œuvre concomitante de la RéATE a fragilisé les services extérieurs de l'Etat qui n'ont pas été en mesure de conduire la réforme avec la disponibilité et l'autorité nécessaire. D'autre part, l'approche interministérielle s'est révélée totalement insuffisante, malgré la création d'une délégation interministérielle et la diffusion de plusieurs circulaires. A cet égard, la création de la DIHAL (au niveau national) ou de la DRIHL (pour la région Île-de-France) repose sur un périmètre trop restreint (celui de l'hébergement et du logement). On ne peut en effet mener des actions à

destination des gens à la rue sans assurer un lien étroit avec toutes les politiques sociales, y compris celles qui sont conduites par les collectivités territoriales, mais aussi avec les politiques de santé, de justice, d'emploi, d'immigration, etc. La FNARS ajoute qu'il est indispensable de réfléchir à une organisation qui permette, au niveau régional, d'assurer une meilleure coordination des acteurs concernés (tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales) autour de constats et d'objectifs partagés.

Les services de l'État ont été engagés dans la stratégie de refondation et soumis à la nécessité d'obtenir des résultats à un moment où deux événements conjoncturels rendaient le défi particulièrement difficile : la crise qui a mécaniquement entraîné une augmentation forte des populations en demande d'hébergement (précarisation des ménages et pression de la demande d'asile aux frontières), saturant le dispositif déjà en forte augmentation et la RéATE qui, pendant une année, a désorganisé les services notamment départementaux placés en première ligne dans la mise en œuvre de cette politique. La démarche de la RéATE participe d'une rationalisation de l'action territoriale de l'Etat, qui, après la phase de réorganisation, nécessite une stabilisation des structures. Il paraît difficile à court terme de revenir sur les choix qui ont été faits comme le suggère la FNARS. En revanche un bilan de la nouvelle organisation serait utile rapidement.

B - Des outils de pilotage perfectibles

Les outils de pilotage et de suivi mis en place traduisent la volonté de moderniser les instruments traditionnels déjà en place mais restent insuffisants pour mesurer l'avancée et les résultats de la refondation.

1 - Le tableau de bord de la refondation

Le DIHAL est chargé de tenir à jour le tableau de bord de la mise en œuvre de la stratégie nationale de refondation. Le tableau est construit à partir des 20 propositions partagées avec les associations et intègre les décisions gouvernementales complémentaires. Il comprend 25 indicateurs de moyens ou de résultats.

Liste des 25 indicateurs du tableau de bord*

- **taux de couverture du territoire national par un SIAO ;**
- **part des personnes orientées par le SIAO ;**
- nombre de saisines du médiateur ayant donné lieu à des recommandations ;
- **nombre de jeunes volontaires affectés à la lutte contre les exclusions ;**
- pourcentage par établissement de sortants de prison avec une solution de logement ou d'hébergement ;
- **part des personnes de CHRS bénéficiant d'une insertion en matière de logement ;**
- **pourcentage des personnes sortant de CHRS ayant accédé à un logement social ;**
- **taux de couverture du territoire national par un PDAHI (ou un PRAHI) ;**
- nombre de PDAHI inclus dans un PDALPD¹²⁶ ;
- pourcentage de dossiers déposés dans le cadre du plan d'humanisation par rapport aux projets recensés ;
- pourcentage de dossiers instruits par rapport aux dossiers déposés dans le cadre du plan d'humanisation ;
- pourcentage de dossiers financés par rapport aux dossiers instruits dans le cadre du plan d'humanisation ;
- **nombre total de logements sociaux financés ;**
- **nombre de PLUS¹²⁷ ;**
- **nombre de PLAI¹²⁸ ;**
- **nombre de PLS¹²⁹ ;**
- **nombre de places en maisons relais et résidences sociales financées ;**
- logements en intermédiation locative captés ;
- nombre de personnes logées grâce à l'intermédiation locative ;
- nombre de logements achetés ;
- **taux de couverture du territoire national par une CCAPEX¹³⁰ ;**
- nombre de décision de justice prononçant une expulsion ;

¹²⁶ PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

¹²⁷ PLUS : Prêt locatif à usage social.

¹²⁸ PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.

¹²⁹ PLS : Prêt locatif social.

¹³⁰ CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

- nombre de logements en intermédiation locative servant à la prévention des expulsions ;
 - nombre d'attribution de logements sur le contingent du 1 % ;
- nombre de régions et/ou de départements où des représentants d'usagers ont participé aux travaux sur les PDAHI.

* = indicateurs renseignés dans le tableau bord du 30 juin 2011

Sur la dernière mise à jour du tableau de bord au 30 juin 2011, on note que 12 indicateurs sur 25 ne sont pas renseignés, et qu'un indicateur est encore à définir. Les indicateurs de moyens sont bien renseignés : mobilisation des jeunes volontaires du service civique, taux de couverture du territoire par les PDAHI, les CCAPEX, les SIAO. Les indicateurs de résultats sont moins élaborés et ne sont pas toujours renseignés : pourcentage de sortants de prison avec une solution de logement ou d'hébergement, poursuivre le programme d'humanisation des centres d'hébergement (dossiers déposés, instruits), poursuivre le développement de l'offre de logement d'insertion dans le diffus (nombre de logements achetés), prévenir les expulsions locatives (nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion et nombre de logements en intermédiation locative servant à la prévention des expulsions). En revanche, aucune cible, ni aucune échéance n'ont été fixées.

Ce tableau de bord peut être utilement lu en le rapprochant du « Calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées » qui, sur les années 2010, 2011 et 2012, distingue deux phases : une phase d'élaboration/mise en place des outils/concertation et une phase de mise en œuvre. Il apparaît que du retard a été pris pour la mise en œuvre de certaines mesures. Le tableau de bord n'a pas permis d'éviter un fort décalage dans le temps.

A la suite de ce retard et des difficultés rencontrées avec les associations depuis le printemps 2011, le DIHAL a, *sur la base des propositions co-rédigées par la DGCS et la DHUP*, mis en place le 30 juin 2011 un Plan pluriannuel d'accompagnement des acteurs et des territoires pour la mise en place opérationnelle de la stratégie nationale vers « le logement d'abord ».

Ce plan est construit autour de 3 axes : développer une culture commune du « logement d'abord », consolider les outils de la refondation dans le cadre d'une approche intégrée, appuyer des territoires-pilote pour une mise en œuvre opérationnelle du « logement d'abord avec 10 territoires volontaires et pilotes dès 2011 ». A ces 3 axes sont associés 10 objectifs et plusieurs actions. Conçu pour répondre aux critiques des associations sur les difficultés de poursuite de la stratégie de refondation,

ce plan précise l'organisation de la mise en œuvre des actions et un calendrier qui s'étend de juillet 2011 à mars 2012. Il se présente ainsi comme un deuxième tableau de bord.

La DIHAL indique que « la mise au point de tableaux de bord par la délégation n'a constitué qu'une réponse transitoire et imparfaite pour pallier l'absence d'un système d'information général sur la nature et le contenu duquel la DGCS a tâtonné. Ce domaine reste un des principaux points à améliorer pour l'avenir ».

La direction de l'administration pénitentiaire précise qu'en raison de la difficulté pour les SPIP de renseigner trimestriellement un indicateur sur les sortants de prison sans solution de logement et d'hébergement, elle a décidé en juin 2011 de procéder par la voie de deux enquêtes-flash annuelles. Par ailleurs, elle propose d'introduire un deuxième indicateur portant sur les situations pour lesquelles le juge a du procéder par voie de réquisition pour déterminer le lieu de résidence du sortant de prison en application de l'article D.147-37-2 du code de procédure pénale, qui renseignerait sur l'efficacité de l'interministérialité pour le public particulier des sortants de prison.

Il faut noter l'intérêt de l'existence de tableaux de bord interministériels dont la tenue est placée sous la responsabilité du DIHAL. On relève toutefois que les indicateurs de suivi de mise en place de la réforme sont privilégiés et sont les mieux renseignés. En revanche les indicateurs de résultats, mesurant les effets des dispositions prises sont peu nombreux et mal renseignés. La tenue du tableau de bord n'a pas permis d'empêcher la dérive dans le temps de la mise en place de la refondation, ce qui témoigne d'une insuffisance de rigueur dans l'exercice du pilotage.

2 - Les indicateurs de performances

Les indicateurs de performances sont un autre outil de pilotage et ont été construits antérieurement à la mise en place de la stratégie nationale de refondation. Toutefois l'indicateur portant sur le 115 a été modifié dans le PAP 2011 pour tenir compte de la mise en place des SIAO.

Dans le PAP¹³¹ 2009, le programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », rattaché à la mission « ville logement », comportait 6 objectifs et 16 indicateurs. Le rapport

¹³¹ PAP : Projet annuel de performances.

d'audit du programme par le CIAP¹³² en 2009 recommandait de transférer deux de ses objectifs à d'autres programmes budgétaires.

Dans le PLF 2011, un resserrement des objectifs et des indicateurs a été opéré. Il ne reste plus qu'un objectif assorti de 6 indicateurs. Comme l'indique le PAP 2011, cet objectif et ses indicateurs s'inscrivent dans la stratégie de la refondation : « *l'efficacité de cette stratégie repose sur le parti pris d'un chaînage des solutions d'hébergement et de logement les plus appropriées à chaque stade du parcours d'insertion et les moins « désocialisantes » possibles, avec le souci constant d'investir les moyens là où ils sont le plus utiles à cet égard* ».

Tableau 19 : Objectifs et indicateurs du programme 177

<i>Objectif 1</i>	<i>Améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables</i>
Indicateur 1.1	Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement ou à un emploi
Indicateur 1.2	Proportion des personnes hébergées suite à une orientation du SIAO
Indicateur 1.3	Proportion de places en logement adapté par rapport au nombre de places d'hébergement (HI+HS) ¹³³
Indicateur 1.4	Proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement d'urgence (HU) et par rapport aux dépenses d'hébergement (HU-HI-HS)
Indicateur 1.5	Ecart des coûts moyens régionaux de l'hébergement, pour chaque type d'hébergement (HS+HI)
Indicateur 1.6	Part des ménages hébergés grâce à l'ALT. (Allocation logement temporaire) dont le séjour est inférieur à six mois

Source : PAP 201.1

Ainsi que le relevait le CIAP en 2009, il faut noter l'instabilité qui a marqué les indicateurs de ce programme et donc l'impossibilité d'en faire le suivi sur le long terme.

Ces indicateurs sont construits de façon à rendre compte des résultats d'une partie de la stratégie de la refondation, celle qui concerne les personnes qui entrent dans le dispositif d'hébergement. En revanche, aucun indicateur de performances ne rend compte de la situation des

¹³² CIAP : Comité interministériel d'audit des programmes.

¹³³ HU : Hébergement d'urgence - HI : Hébergement d'insertion - HS : Hébergement de stabilisation.

personnes en amont du dispositif et notamment de l'efficacité des mesures de prévention. Comme constaté précédemment, ils traduisent également un retard dans la mise en œuvre des dispositifs de la réforme : indicateurs 1.2 (SIAO) et 1.5 (référentiel des coûts). Quant à la mesure des résultats, même si on peut noter une amélioration des indicateurs 1.3 (sur le logement adapté) et 1.6 (mesure de la rapidité de la sortie de l'hébergement), les objectifs fixés ne sont pas atteints. On doit aussi relever le recul de l'indicateur 1.4 (sur les nuits d'hôtels).

Devant la difficulté à articuler les deux séries d'indicateurs et à construire un recueil de données de suivi et d'analyse pertinent, la DGCS a confié à un groupe de travail animé par le président de l'ONPES « la mission d'élaborer des indicateurs sociaux en vue de la création d'une base de données qui permettra d'améliorer la connaissance du secteur de l'hébergement et de l'insertion ».

Le pilotage gagnerait à reposer sur des indicateurs complémentaires et partagés entre tous les services centraux. Les indicateurs de moyens ou de suivi de mise en œuvre sont nécessaires, ceux qui rendent compte des résultats sont trop peu nombreux.

3 - Les remontées de données en provenance des services déconcentrés

Le tableau de bord de la refondation est construit à partir de la consolidation des informations qui remontent depuis les services déconcentrés vers les directions d'administration centrale (DGCS et DHUP).

L'analyse des réponses au questionnaire de la Cour des directions régionales fait apparaître les éléments suivants :

- les thèmes sur lesquels le plus grand nombre des DRJSCS déclarent rendre compte au niveau national sont le compte-rendu d'exécution budgétaire, l'installation des SIAO et le suivi des capacités ;

- les thèmes sur lesquels un tiers des DRJSCS déclare rendre compte au niveau national sont : le dialogue de gestion, l'ouverture de places et structures de logement adapté, la mise en œuvre de la contractualisation ;

- enfin très peu de DRJSCS déclarent rendre compte au niveau national leur tableau de bord local.

Les services utilisent les outils mis en place par la DGCS : enquêtes diverses portant sur les SIAO, l'accompagnement vers et dans le

logement (AVDL), les mesures hivernales, ainsi que le tableau trimestriel document prévisionnel de gestion¹³⁴.

La direction régionale de PACA¹³⁵ précise que pour 2011 l'équipe PDAHI travaille avec le soutien méthodologique d'un consultant à l'élaboration d'un tableau de pilotage régional, d'une part, et de critères de répartition des enveloppes, d'autre part ». La direction de Poitou-Charentes indique que « des tableaux de suivi sont tenus sur les sorties vers le logement ; et les procédures de gestion des crédits (notamment sur les demandes de fongibilité sollicitées par les UO »).

L'analyse des informations communiquées par les directions départementales au niveau régional, permet de faire le constat suivant :

- les thèmes sur lesquels plus de la moitié des DRJSCS déclarent une remontée d'informations du niveau départemental vers le niveau régional sont les suivants : les capacités d'hébergement des centres, leur taux d'occupation, la gestion du plan hivernal, l'AVDL, les sorties des personnes hébergées vers le logement, la mise en place des SIAO ;

- les thèmes sur lesquels un tiers des DRJSCS déclarent une remontée d'informations du niveau départemental vers le niveau régional sont : la mise en place de l'intermédiation locative, la sortie des personnes hébergées en hôtel vers le logement, le nombre de places d'hôtel, le suivi de l'occupation des places d'hébergement par des étrangers (demandeurs d'asile, déboutés et personnes en situation irrégulière) ;

- les sujets sur lesquels très peu de DRJSCS déclarent une remontée d'informations du niveau départemental vers le niveau régional sont la contractualisation, la veille sociale (115). En ce qui concerne l'humanisation des structures, la remontée d'informations du niveau départemental vers le niveau régional relève des DDT vers les DREAL et non des DDCS vers les DRJCS.

La direction régionale PACA indique « qu'un tableau de bord sur les dépenses d'aide sociale a été réalisé au premier trimestre 2011, à la demande du contrôleur financier régional, afin de préciser par département et par prestation, l'état des dettes sur exercices antérieurs et les besoins estimés pour l'année 201 ». En Champagne-Ardenne : « nous avons adapté le DPG fourni par le niveau national pour qu'il soit rempli par les DDCSPP. Il remplace le fichier partagé que nous avons avec les DDASS avant la RéATE ». Cette DRJSCS n'a pas d'indicateurs de résultats développés et déclare « Nous manquons actuellement d'un outil de pilotage permettant d'apprécier plus précisément l'activité des

¹³⁴ DPG : Document prévisionnel de gestion.

¹³⁵ PACA : Provence Alpes Côte d'Azur.

opérateurs et les caractéristiques des publics pris en charge. Le manque de temps n'a pas permis l'élaboration d'un "tableau de bord unique" (prévu dans le plan d'action 2011) ».

D'une manière générale, les outils de suivi sont jugés peu fiables. La direction de Corse déclare : « Nous travaillons actuellement à un travail de remise à plat des indicateurs sur le secteur de l'hébergement qui devrait conduire en concertation avec les directions départementales interministérielles et les opérateurs concernés à un document unique de référence ». Les outils actuels sont jugés incomplets et peu précis, une remise à plat ambitieuse est en cours afin d'obtenir « un document unique de référence avec les opérateurs ».

Il apparaît ainsi que des outils de pilotage local existent et sont utilisés. Les informations circulent depuis les services départementaux jusqu'aux services centraux, en passant par les services régionaux, chaque niveau ayant plus particulièrement en charge telle ou telle consolidation d'information. Le niveau régional n'est pas un niveau de contrôle de cohérence ou de qualité, puisque lui échappent les remontées directes des DDCS à la DGCS. En sorte que l'impression générale qui demeure, est celle à la fois d'une grande quantité d'informations disponibles mais qui n'empêche pas une certaine incomplétude des tableaux de bord et une fiabilité relative de l'ensemble des outils d'informations et de pilotage. L'organisation du recueil de données de suivi et d'analyse sur le champ de l'hébergement et de l'accès au logement est un enjeu fondamental à relever.

4 - Un système d'information à unifier : la mise en place du système d'information des SIAO

La stratégie nationale de refondation a bien identifié la nécessité de mettre en place localement, c'est-à-dire au niveau départemental, un lieu de rencontre et de régulation de l'offre et de la demande d'hébergement.

Jusqu'à la mise en place des SIAO en 2010 (cf. chapitre III-II-A), il n'existait pas de base de données nationale permettant de la suivre. Toutefois, beaucoup de structures gérant les 115 utilisaient le progiciel ProGdis 115 développé par l'observatoire national du 115, conformément d'ailleurs à l'objectif fixé dans la convention triennale signée entre la FNARS et la DGCS.

Tenant compte très rapidement de la création des SIAO, la FNARS a fait évoluer dès 2010 son logiciel pour l'adapter aux nouveaux besoins et a obtenu pour cela, en novembre 2010, l'autorisation de la CNIL¹³⁶.

L'application ProGdis SIAO permet de remplir les différentes missions du SIAO. Partagée avec les travailleurs sociaux et les structures d'hébergement, elle permet de :

- identifier toutes les demandes d'hébergement et de logement ainsi que le service demandeur ;
- connaître et renseigner les disponibilités d'hébergement et de logement de chaque territoire ;
- trier et prioriser les demandes selon plusieurs critères de choix ;
- adresser directement des demandes d'hébergement et de logement aux structures concernées ;
- consulter les demandes d'hébergement et de logement saisies par les travailleurs sociaux ;

Avec ProGdis SIAO, chaque SIAO reste l'administrateur de sa propre base de données locale.

Pourtant, la constitution d'un système unique d'information est au centre du Chantier de refondation : il doit permettre une gestion véritablement transversale et commune à l'ensemble des structures de terrain de l'offre et de la demande au plan local. Aussi, parallèlement aux travaux de la FNARS sur le logiciel ProGdis, la DGCS a fait développer, pour un coût total à ce jour de 205 000 €, une application unique de gestion des SIAO, tout en indiquant que les outils existants comme ProGdis pouvaient être maintenus s'ils présentaient des fonctionnalités compatibles à celles du logiciel proposé par l'Administration. Déployée avec des fonctionnalités minimales fin 2010, l'application qui a obtenu l'autorisation de la CNIL¹³⁷ en juillet 2011¹³⁸, est progressivement enrichie de fonctionnalités nouvelles et devrait être achevée fin 2011.

Il ressort de l'enquête conduite par la Cour sur 39 départements que 38 % d'entre eux utilisent le logiciel de la FNARS et 27 % celui de la DGCS, plusieurs faisant valoir que les fonctionnalités de ProGdis sont plus complètes. 16 % des DDCS disent utiliser un système d'information spécifique.

¹³⁶ Notification de la CNIL n° 2010-418 du 16 novembre 2010

¹³⁷ CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Notification de la CNIL n° 2010-418 du 16 novembre 2010.

¹³⁸ Délibération de la CNIL n° 2011-224 du 21 juillet 2011.

Pour sa part, la DGCS indique qu'en mars 2011, 41 départements avaient choisi l'outil ProGdis (soit 48 %) ; 34 départements le logiciel SIAO Etat (soit 40 %) et 10 départements n'ont pas encore fait le choix de l'outil.

Cette situation reflète pour une part les résistances inévitables à un dispositif qui assure la transparence et encourage la mobilité de l'offre et de la demande. Elle résulte notamment des inquiétudes manifestées par les associations à l'encontre d'un logiciel auquel les services de l'Administration ont accès au même titre que les associations gestionnaires. Dans un manifeste publié en octobre 2010¹³⁹, ces dernières disent en outre ne pas pouvoir accepter une centralisation des données individuelles sous la responsabilité de l'Etat, sans garantie sur l'utilisation qui sera faite des données.

Dans son rapport sur le mal logement de juillet 2011, le CNIS¹⁴⁰ a également souligné dans ses recommandations la nécessité de garantir la confidentialité des informations et de veiller à associer des statisticiens à l'analyse des données.

Le système d'information des SIAO sur lequel doit reposer la connaissance des usagers du dispositif d'hébergement se partage donc à présent entre deux applications informatiques concurrentes, à défaut pour l'administration d'avoir pu imposer, concerter ou articuler son projet avec celui des associations gestionnaires des SIAO. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le logiciel de la FNARS a été développé à la demande et avec le financement de l'administration (40 000 € pour le développement et 9 700 € par an pour la maintenance, inclus dans la subvention à la FNARS).

La démarche de l'administration a manqué de cohérence, par crainte d'être critiquée par les associations et de fragiliser leur adhésion ; appuyant dans un premier temps, le projet de développement d'un logiciel par la FNARS, elle a tenté ensuite, sans véritable succès, d'imposer avec retard sa propre solution. On ne peut que regretter de voir ainsi perdurer la coexistence dans les SIAO de plusieurs logiciels de gestion des demandeurs d'hébergement.

Indépendamment du choix technique retenu, il est déterminant pour la réforme du dispositif de l'hébergement que :

¹³⁹ « Principes et éthiques d'un système d'information et d'observation » - Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées-octobre 2010.

¹⁴⁰ CNIS : Conseil national de l'information statistique.

- un système de gestion soit mis à la disposition des SIAO et de l'ensemble des acteurs de l'hébergement afin de répondre à l'ensemble de leurs besoins y compris celui de la mobilité de l'offre et de la demande ;

- un dispositif d'observation sociale soit mis en place dans chaque département ;

- le système de gestion des SIAO permette une agrégation des données au niveau national, suivant les préconisations du CNIS, afin d'améliorer la connaissance des populations concernées.

5 - Un instrument de programmation encore imparfait : les PDAHI.

La Cour avait en 2007 souligné la nécessité de coordonner et d'évaluer une offre de places d'hébergement très hétérogène sur le territoire dans une organisation qui repose largement sur l'initiative des associations.

Les dispositifs de programmation : PDALPD et PDAHI

PDALPD

La loi du 31 mai 1990 visant à faciliter l'accès au logement des plus démunis (dite loi « Besson ») a institué l'obligation de « plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées » – PDALPD.

Ces plans sont élaborés par l'Etat et les départements, qui doivent y associer les acteurs concernés (collectivités territoriales, associations, caisses d'allocations familiales, bailleurs publics ou privés, collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction). Ils doivent définir les publics bénéficiaires, comporter une analyse des besoins, fixer des objectifs pour l'accès et le maintien des ménages dans le logement et préciser les mesures permettant de les atteindre. Le comité de suivi du PDALPD est coprésidé par le préfet et le président du conseil général.

PDAHI

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (dite loi MOLLE) a prévu la planification de l'offre par les services de l'Etat au moyen de « plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion » - PDAHI.

Ces plans, qui doivent être élaborés par le préfet en concertation avec l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales, associations, bailleurs sociaux, etc.) s'inscrivent dans la stratégie de refondation et doivent s'articuler autour de trois orientations : prévenir la mise à la rue – mettre en place dans chaque département un système unifié d'accueil et d'orientation des personnes(SIAO) – réorienter la prise en charge dans une optique de « Logement d'abord ».

Outils de programmation des places dans l'optique d'un rééquilibrage territorial et qualitatif de l'offre, les PDAHI, doivent être intégrés dans les PDALPD.

Les PDAHI, élaborés par les services déconcentrés au printemps 2009 ont l'objectif de répondre à cette nécessité puisqu'ils visent à organiser une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'hébergement, une rationalisation des moyens disponibles ainsi qu'une simplification des démarches pour les personnes. Le PDAHI constitue le cadre indispensable permettant à la contractualisation avec les associations de mettre en place une offre qui soit efficacement organisée en fonction de la demande.

Selon la FNARS, les PDAHI ne constituent pas encore des outils pertinents, en particulier parce qu'ils n'intègrent pas la déclinaison du « logement d'abord ». Ce principe qui doit pourtant sous-tendre la refondation, n'est à ses yeux, pas clairement défini (ni au fond, ni du point de vue de la stratégie de sa mise en œuvre) et ferait donc l'objet d'interprétations diverses selon les services de l'Etat et les opérateurs.

La DGCS s'est donné les moyens d'évaluer les PDAHI depuis leur réalisation. Le comité national de suivi des PDAHI du 30 novembre 2010 a fait les constats suivants :

- une concertation poussée avec les opérateurs du champ de l'hébergement et du logement ;
- les travaux réalisés se sont largement appuyés sur des travaux antérieurs ;
- un travail auquel les associations ont participé avec conviction ;
- l'inclusion formelle des PDAHI dans les PDALPD est prévue dans la majorité des cas, mais la fusion aboutie des deux documents fait encore figure d'exception ;

Certains points doivent encore être améliorés :

- la concertation avec les conseils généraux ;

- la transversalité avec les autres administrations concernées : santé, administration pénitentiaire, immigration ;

- la concertation avec les bailleurs sociaux qui jusqu'à présent ont été associés aux PDALPD ;

- les orientations stratégiques ont été difficiles à traduire en programmation, programmation chiffrée et programmation budgétaire : les priorités doivent être hiérarchisées par les services de l'Etat dans les régions et les départements en fonction des programmes d'action qui y ont été prévus. La programmation chiffrée, se déclinant ensuite en programmation budgétaire est au cœur de l'efficacité du plan, notamment eu égard à la contractualisation. Les modalités pour y parvenir seront traitées dans le cadre d'un groupe de travail ;

- d'autres outils de programmation doivent être pris en compte : schémas régionaux d'organisation sanitaires (SROS), plans stratégiques régionaux de santé (PSRSP) ;

- les outils de mobilisation du parc social existant sont mis en avant sur l'ensemble des territoires. La quantification du volume total de logements mobilisables reste rare ;

- sur certains territoires, des actions concertées sont mises en place pour articuler l'offre et la demande de logement.

Un effort important pour le développement de solutions de logement adapté est relevé :

- le développement des pensions de famille est systématiquement mobilisé ;

- l'intermédiation locative est généralement mise en avant ;

- les résidences sociales sont bien identifiées mais peu d'action sont engagées sur la mobilisation effective de celles-ci ;

- l'ensemble des PDAHI pose le maintien dans le logement comme une priorité mais, compte tenu des difficultés à mobiliser des dispositifs encore cloisonnés, peu sont allés au delà de la mise en place des CCAPEX.

Une nouvelle évaluation a été conduite lors de la Journée sur la planification et la territorialisation de l'offre AHI du 6 avril 2011, organisée par la DGCS et par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) et réunissant les services déconcentrés de l'Etat (DDCS-PP, DRJSCS, DREAL, DDT, Justice), les agences régionales de santé (ARS), les administrations centrales (DIHAL, DHUP, DGCS), les membres du comité de refondation, et du comité de suivi.

Les tendances observées par l'ANSA pour la première génération des PDAHI se résument ainsi :

« PDAHI et synthèses régionales ont été élaborés dans un environnement complexe puisque les services déconcentrés départementaux et régionaux les préparent au printemps 2010, période au cours de laquelle ils réorganisent aussi leurs services.

Pour permettre d'optimiser les réponses à l'urgence et favoriser l'accès au logement, ces deux outils définissent les modalités du renforcement du pilotage par l'Etat, de la rénovation de ses relations avec ses partenaires et du décloisonnement entre les secteurs.

Les contours des nouvelles formes d'inscription de l'Etat dans les territoires sont bien en cours de définition. Une diversité de soutiens méthodologiques est apportée à l'échelle régionale : expérimentation et évaluation, développement de partenariats, mutualisations. Dans un temps court, les services déconcentrés départementaux et régionaux ont aussi réuni des partenaires parfois très divers et ébauché les articulations avec d'autres exercices de planification. Les modalités concrètes de la collaboration avec les collectivités territoriales, l'inclusion effective dans les PDALPD pour développer un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement, l'articulation avec d'autres exercices de planification, par exemple avec ceux relatifs à l'insertion (PDI) et à l'immigration (PRIP), restent à approfondir. Les diagnostics ont été bâtis à l'appui d'une diversité de ressources. Les services de l'Etat indiquent toutefois une relative méconnaissance des parcours des publics. On repère aussi des faiblesses en termes d'évaluation des résultats. Ces éléments limitent à ce jour la traduction de la demande en besoin et par conséquent la pertinence des propositions pour adapter l'offre ».

L'ANSA relève que les exemples où le niveau régional a défini une stratégie et des orientations à décliner sur les territoires départementaux sont rares.

Depuis lors, la DGCS indique « qu'un travail d'approfondissement des PDAHI a été conduit en 2011 ». Le DIHAL a mis en place un comité de suivi des PDAHI. Des fiches de bonnes pratiques ont été réalisées et diffusées dans les DDCS. Le plan d'accompagnement des acteurs et des territoires (septembre 2011) comporte une action spécifique d'appui aux services. « Une piste d'amélioration consistera ensuite à établir des liens plus étroits avec d'autres documents de programmation en particulier les plans locaux d'urbanisme (PLH) ».

On peut regretter les imperfections des premiers PDAHI produits. Les mesures prises pour les améliorer doivent permettre

d'accélérer leur rédaction afin de disposer du cadre indispensable pour engager la contractualisation avec les associations.

C - La gestion 2011 : une transition difficile vers les principes de la refondation

La conduite de la stratégie de refondation a été confrontée à des tensions budgétaires au cours de l'année 2011. Les crédits inscrits en LFI 2011 sont, à périmètre constant, inférieurs de 30M€ aux crédits consommés en 2010.

La direction du Budget indique que « les niveaux atteints doivent désormais être suffisants pour couvrir les besoins identifiés ».

L'enveloppe refondation dans le programme 177

1,2 Md€ sont inscrits en LFI 2011 pour le programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Dans le PAP 2011, ce programme se divise en cinq actions :

*** L'action 12 (hébergement et logement adapté), porte les crédits destinés à la veille sociale, aux hébergements d'urgence, aux CHRS et aux logements adaptés qui font l'objet de la politique de refondation. Cette action représente 90,3 % des crédits du programme (1 087M€ en LFI 2011).**

* Les quatre autres actions du programme sont les suivantes :

- L'action 11 sur la prévention de l'exclusion porte les allocations et prestations d'aide sociale versées aux personnes âgées et aux personnes handicapées, les crédits qui financent les points d'accueil et d'écoute des jeunes et les actions en faveur des gens du voyage (64,3M€ en LFI 2011) ;

- L'action 13 concerne l'aide alimentaire (22,5M€ en LFI 2011) ;

- L'action 14, consacrée à la conduite et l'animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale, comprend notamment les crédits destinés à l'ingénierie, à l'animation et à l'expérimentation d'outils (15,9M€) ;

- L'action 15 concerne les rapatriés (14,3M€).

Source : PAP 2011, mission « ville et logement ».

1 - Les nouveaux principes de la gestion budgétaire

Comme le précise la circulaire du 26 mai 2010 précitée, « la stratégie de refondation doit se traduire par une maîtrise des dépenses consacrées au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, et, par la stabilisation du parc d'hébergement dans son dimensionnement arrêté au 31 décembre 2009 ».

Plusieurs nouveaux principes de gestion sont posés par la circulaire du Premier ministre du 6 décembre 2010¹⁴¹ et les circulaires de la DGCS du 17 décembre 2010¹⁴² et du 4 mars 2011¹⁴³.

a) Un effort de « rebasage » en LFI sur les crédits ouverts en 2010

La circulaire du 17 décembre 2010 précise que les crédits ouverts pour la refondation marquent une stabilité par rapport aux crédits en 2010. Ainsi les crédits votés en LFI 2011 prennent pour base les crédits 2010 abondés par le décret d'avance de septembre 2010.

L'enveloppe « refondation » progresse de 8 % entre 2010 et 2011, laissant un écart de 30 M€, soit 2,9 % par rapport à la totalité des crédits consommés en 2010, selon la DGCS.

b) Une délégation unique, pré notifiée et définitive

La totalité des crédits est répartie entre les régions dès le début de l'année 2011 (délégation au 16 février 2011) afin que les opérateurs bénéficient d'une visibilité sur l'intégralité des financements ouverts dès le début de l'exercice.

Il s'agit d'un progrès important en comparaison des pratiques des années antérieures. La DDCS des Bouches-du-Rhône mentionne « que l'année 2009 avait été caractérisée par l'arrivée des crédits en huit subdélégations, empêchant ainsi toute anticipation ou programmation de la dépense ». En 2010, plusieurs DDCS mentionnent 7 à 8 délégations.

¹⁴¹ Circulaire n°5503/SG du Premier ministre du 6 décembre 2010 relative au chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

¹⁴² Circulaire DGCS/USH n°2010-445 du 17 décembre 2010 relative à la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

¹⁴³ Circulaire DGCS/USH/BP/2011/85 du 4 mars 2011, relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » et à la contractualisation entre l'Etat et les opérateurs pour 2011.

L'effort de « rebasage » des crédits et la volonté d'une délégation unique ont pour corollaire le renoncement aux abondements récurrents de crédits en cours d'année. Les services déconcentrés ont donc été informés dès le début de l'année qu'il n'y aurait pas d'autres ouvertures en 2011.

c) Une nouvelle méthode de répartition des crédits entre les régions dans un objectif de convergence

La circulaire de la DGCS du 17 décembre 2010¹⁴⁴ relative à la pré notification des crédits 2011 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » précise que « *la répartition des crédits entre régions est assurée sur la base de données objectives tenant pour partie à l'offre d'accueil d'hébergement et d'insertion (AHI) et pour partie à la demande de recours au dispositif. A terme et à situation identique, les régions doivent disposer de ressources comparables* ».

Des critères ont donc été fixés pour permettre le calcul de l'enveloppe optimale de chaque région.

Les critères de convergence régionale

1. Il est déterminé une enveloppe cible par région, exprimée en part relative des financements nationaux. Les critères pris en compte sont :

- le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, exprimé en places. Sont cumulés l'objectif régional de stabilisation des places d'hébergement et d'insertion au 31 décembre 2009 (instruction du 26 mai 2010) et l'objectif régional de création de pensions de famille (circulaire du 5 mars 2009 – programme de 15 000 places fin 2011). Lorsque l'objectif régional de pensions de famille est dépassé – avec autorisation du niveau national –, les places installées au 31 décembre 2010 lui sont substituées ;
- à la population précaire susceptible de recourir au dispositif AHI – exprimée par la population bénéficiaire du RSA (source DGCS – données au 30 juin 2010) et le flux de la demande d'asile (source OFPRA, mineurs inclus – données au 31 décembre 2009) ;
- et enfin, la situation d'accès au logement. Le nombre de décisions DALO favorables est retenu (source DHUP – données d'avril 2010).

Chaque critère est respectivement pris en compte pour 50 %, 28 % et 22 %.

¹⁴⁴ Circulaire DGCS/USH n°2010-445 du 17 décembre 2010 relative à la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

2. Les enveloppes régionales « historiques » de référence sont ensuite identifiées, exprimées en part relative des financements nationaux.

La moyenne des enveloppes 2009 et 2010 constitue l'enveloppe de « référence » (avec prise en compte partielle des crédits du plan de relance).

3. Ces « enveloppes cibles » ou « droit de tirage » sont ensuite rapprochées des enveloppes historiques. Compte tenu des écarts constatés, il est retenu un objectif de convergence sur une période de dix ans. Pour la première année de mise en œuvre, il est arrêté un effort ou un gain plafonné à 1 % en 2011.

4. La pré notification pour 2011 est calculée à partir des enveloppes historiques, modulées de l'effort ou gain de convergence pour 2011, appliquée à la LFI pour 2011.

Source : Annexe 1 de la circulaire DGCS du 17 décembre 2010.

Un plan de convergence sur dix ans a été arrêté de façon à ce que chaque région se rapproche progressivement de cette enveloppe cible. Ainsi en 2011, l'effort de convergence est plafonné à 1 %.

La répartition géographique des crédits de l'action 12, « hébergement et logement adapté » est marquée par une forte concentration des crédits dans les quatre régions où la demande de places d'hébergement est la plus forte.

Tableau 20 : Concentration géographique des crédits de l'hébergement et du logement adapté

(En M€)

Région	Crédits Refondation (action 12)	Part de la région dans le total des crédits
Ile-de-France (DRIHL)	388,09	37,01 %
Rhône-Alpes	85,65	8,17 %
Nord-Pas-de-Calais	82,91	7,90 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	70,45	6,72 %
Total des quatre régions	627,10	59,8 %
Total des BOP régionaux	1048,41	100 %

Source : circulaire DGCS du 17 décembre 2010

La place spécifique de l'Ile-de-France apparaît encore au regard de sa dotation budgétaire. Avec Rhône-Alpes, le Nord-Pas de Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ces quatre régions concentrent presque 60 % des crédits consacrés à l'hébergement et au logement adapté.

d) La mise en œuvre du logement d'abord

La répartition des crédits doit être en cohérence avec les orientations stratégiques régionales retenues dans les synthèses régionales des PDAHI. La circulaire de la DGCS insiste sur la nécessité d'éviter la simple reconduction des dispositifs et rappelle les priorités qui doivent guider la construction des budgets par les directions régionales :

- l'accès au logement autonome ou accompagné (pensions de famille et résidences sociales) ;
- les alternatives à l'hébergement en substitution aux solutions non durables telles que le recours à l'hôtel (comme l'intermédiation locative) ;
- l'accompagnement vers et dans le logement ;
- les services intégrés d'accueil et d'orientation.

e) La fongibilité asymétrique des crédits

Le programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » se décompose en cinq actions, dont l'action 12 « hébergement et logement adapté » représente plus de 90 % des crédits du programme.

Les crédits du programme 177 sont délégués au niveau régional en une enveloppe globale unique, en distinguant toutefois, une sous-enveloppe « refondation » correspondant à l'action 12 et une sous-enveloppe destinée aux autres actions.

La circulaire de la DGCS du 17 décembre 2010 précise : « afin d'optimiser votre gestion, une large fongibilité vous est en outre permise, tant au sein de l'enveloppe « refondation » que depuis l'enveloppe « autres actions » vers l'enveloppe « refondation » ». Cette liberté nouvelle offerte aux services déconcentrés de redéployer les crédits reste limitée : la fongibilité entre les deux enveloppes est asymétrique et ne peut s'exercer que de l'enveloppe « autres actions » vers l'enveloppe « refondation ».

Par ailleurs, certaines DRJSCS considèrent que compte tenu du faible montant des crédits des actions hors refondation (environ 10 % de leurs crédits) et du caractère obligatoire de certaines d'entre elles (aide sociale par exemple), la possibilité de fongibilité a présenté un intérêt limité ou ont fait valoir que toutes les marges de manœuvre sur les actions hors refondation avaient déjà été mobilisées les années antérieures.

2 - Une dotation en augmentation en LFI 2011 mais en baisse par rapport à l'exécution 2010

a) Une baisse limitée sur les crédits de la refondation

Si les crédits de la refondation votés en LFI 2011 progressent de 8 % par rapport à la LFI 2010, ils sont en baisse de 2,9 % par rapport à l'exécution 2010.

Les enveloppes déléguées aux régions sont en diminution de 2,28 %. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'exercice de la fongibilité au niveau local entre l'enveloppe de la refondation (action 12) et les autres actions du programme a globalement permis d'atténuer pour la refondation la diminution de crédits à 1,86 % par rapport aux crédits consommés en 2010.

Tableau 21 : Evolution de la dotation des crédits déconcentrés de la refondation

(En M€)

	Exécution 2010 (CP)	Prénotification 2011 (AE=CP)	BOP validés (AE=CP)
Action 12: refondation	1 072, 906	1 048,411	1 052, 920
Evolution		-2,28 %	-1,86 %

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS.

b) L'application des critères de convergence

Les BOP 177 de 20 régions de métropoles sont en baisse en 2011 par rapport aux crédits exécutés en 2010. Seules deux régions connaissent une légère hausse (+ 0,98 % en Poitou-Charentes, + 0,08 % en Haute-Normandie). Les régions les plus touchées sont l'Alsace, la Basse-Normandie et la Bretagne (- 6,67 %). Les écarts de variation entre régions, entre l'exécuté 2010 et le prévisionnel 2011 traduisent l'effort de convergence actuellement en cours entre les régions.

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS.

Les avis des DRJSCS apparaissent très partagés sur l'utilisation des critères de convergence.

Parmi les critiques revient fréquemment le fait qu'ils pénalisent la région, qu'ils ne rendent pas compte de facteurs spécifiques (mobilité des personnes en situation de précarité vers certains départements du Sud) ou

encore que la pondération entre les indicateurs ne correspond pas aux caractéristiques de la région. La DRJSCS Champagne-Ardenne souligne ainsi que « l'indicateur DALO est plus pertinent dans les régions ayant une forte tension sur le logement social ». L'utilisation de ces critères est jugée pénalisante par les services déconcentrés les plus vertueux. Ainsi, le critère du nombre de décisions favorables en cas de recours DALO sanctionne les départements qui, comme en Bourgogne, ont essayé de limiter le nombre de recours.

Néanmoins, les DRJSCS se félicitent que la répartition des crédits ait été faite au niveau central sur une base objectivée, améliorant ainsi la transparence du processus d'allocation des crédits. Plus de la moitié des DRJSCS, même parmi celles qui ont un avis négatif, ont néanmoins eu recours aux critères de la DGCS pour répartir l'enveloppe régionale entre les départements.

c) Le poids des récurrences

Si la baisse des crédits 2011 par rapport à 2010 apparaît contenue, plusieurs DRJSCS mettent en avant plusieurs raisons pour expliquer l'insuffisance de l'enveloppe budgétaire en 2011.

Ainsi plusieurs DRJCS relèvent que la stabilité de la dotation en 2011 ne doit pas masquer les tensions de la gestion compte tenu du fait qu'il faut financer à crédits constants :

- les déficits des CHRS (6 structures sur 21 sont en déficit dans l'Hérault, une seule a un résultat positif sur 11 dans la Somme) ;

- l'impact du plan d'humanisation, les rénovations des centres conduisant le plus souvent à un alourdissement des charges de fonctionnement ;

- l'extension en année pleine du fonctionnement des places en maisons-relais créées en fin d'année 2010.

3 - La traduction budgétaire des principes de la refondation dans la construction des BOP régionaux, source d'inquiétudes et de tensions

a) Une construction « volontariste » des BOP

L'étude de la construction des BOP régionaux montre une forte mobilisation pour mettre en œuvre les principes de la réforme.

Les services déconcentrés ont, pour la moitié d'entre eux¹⁴⁵, eu recours à la fongibilité asymétrique, au risque de fragiliser les prévisions budgétaires sur les dépenses hors « refondation », même si au total la fongibilité n'a porté que sur de très faibles montants (4,5 M€ au total).

Tableau 22 : La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique entre actions du programme 177 dans les BOP régionaux 2011

(En M€)

	Refondation (action 12)	Autres actions
Crédits notifiés	1 048,411	59,800
BOP régionaux validés	1 052,920	55,291
Evolution liée à la fongibilité	+ 4,509 (+0,43 %)	- 4,509 (-7,54 %)

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS

Pour préserver l'enveloppe « Refondation » (action 12), les services ont fait le choix de diminuer :

- les aides aux Points Accueil Ecoute Jeunes (PAEJ), en diminution de 12 % par rapport aux crédits exécutés en 2010 ;

- l'aide alimentaire : 19 directions régionales ont diminué les crédits de l'aide alimentaire déconcentrée. Cinq les suppriment complètement. Au total, cette ligne de crédits diminue de 42,4 %, passant de 5,9 M€ en exécuté 2010 à 3,7 M€ en prévisionnel 2011 pour l'ensemble des régions métropolitaines ;

- les allocations et aides sociales versées aux personnes âgées et handicapées : la moitié des DRJSCS ont également diminué ce poste budgétaire (programmation 2011 est en baisse de 4,30 % par rapport à l'exécution 2010) ;

- les aides aux gens du voyage : en diminution de 20 % par rapport aux crédits exécutés en 2010.

A l'intérieur de l'enveloppe refondation (action 12), les budgets opérationnels régionaux se décomposent en plusieurs sous-actions : veille sociale, hébergement d'urgence, CHRS, aide aux organismes qui logent

¹⁴⁵ En Île-de-France, la DRHIL ne gère que les crédits de la refondation et ne peut donc redéployer des crédits en provenance des autres actions du programme 177, qui relèvent de la DRJSCS.

des personnes défavorisées (ALT1), intermédiation locative et logement adapté.

Comme le préconise la circulaire budgétaire de la DGCS du 17 décembre 2010, l'accent a effectivement été mis sur le logement adapté (les crédits programmés augmentent de 52 % par rapport à l'exécution 2010), alors que l'enveloppe de l'hébergement d'urgence est en diminution de 16,43 %.

Tableau 23 : Evolution de répartition des crédits au sein de l'enveloppe refondation (action 12)

(En M€)

	Exécution 2010 (CP)	BOP 2011 validés (AE=CP)	Evolution
Veille sociale	83, 592	83, 668	+0,09 %
Hébergement d'urgence	279, 092	233, 228	-16,43 %
CHRS	629,555	612, 763	-2,67 %
Logement adapté	80, 667	123, 261	+52,80 %
Total	1 072, 906	1 052, 920	-1,86 %

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS.

- Certains postes budgétaires de la veille sociale diminuent fortement

Au sein de cette sous-action, dont les crédits programmés sont globalement stables, le tableau des BOP régionaux consolidés transmis par la DGCS permet d'identifier que les crédits consacrés à l'accueil de jour sont en diminution (- 4,65 %), ainsi que ceux liés aux équipes mobiles des SAMU sociaux (- 3,81 %). Les crédits du 115 et des services d'accueil et d'orientation (SAO) sont en forte diminution (- 9,17 % et - 39 %) alors que les crédits liés à la mise en place des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ont de façon logique plus que doublé (11,33 M€).

- L'hébergement d'urgence est fortement affecté par les redéploiements opérés

Les crédits de cette sous-action sont globalement en nette diminution (-16, 43 %).

Les crédits programmés pour l'hébergement d'urgence (hors places hivernales) sont en diminution de 25 % par rapport aux crédits exécutés en 2010.

Les crédits programmés pour les nuits d'hôtel (hors places hivernales) sont en diminution de près de 34 % par rapport à l'exécution 2010. Les crédits sont supprimés dans deux régions et en très forte baisse dans 10 régions de métropole sur 22.

Les crédits d'accompagnement social lié à l'hébergement social sont en diminution de 70 % par rapport à l'exécution 2010.

En revanche, les crédits de l'hébergement de stabilisation augmentent de 28 % par rapport à l'exécution 2010.

- Les crédits programmés pour les CHRS sont en très légère baisse par rapport à l'exécution 2010 (-2,67 %)

Cette quasi stabilité peut être expliquée par la rigidité de ce poste de dépenses qui représente 58 % des crédits consacrés à l'hébergement dans le PLF 2011.

A la différence des autres structures qui reçoivent des subventions, les CHRS, établissements sociaux au sens du code de l'action sociale et des familles¹⁴⁶ sont financés par une dotation globale de fonctionnement. L'enveloppe budgétaire affectée au financement des CHRS est limitative et opposable.

- L'enveloppe destinée au « logement adapté » augmente très fortement, conformément aux priorités rappelées dans la circulaire de la DGCS

Les crédits programmés pour cette sous-action augmentent de plus de 50 % par rapport à l'exécution 2010.

¹⁴⁶ Article L312-1 du code de l'action sociale et de la famille.

Tableau 24 : Evolution de répartition des crédits programmés au sein de la sous-action « logement adapté »

(En M€)

	Exécution 2010 (CP)	BOP validés (AE=CP)	Evolution
Résidences sociales	10, 919	11, 099	+1,64 %
Maison relais / pensions de famille	47, 712	58, 389	+ 22,38 %
Intermédiation locative	14, 536	34, 270	+ 135,77 %
Accompagnement vers et dans le logement	4, 416	14, 084	+218,96 %
Autres actions en faveur de l'hébergement et du logement adapté	3, 084	5, 419	+75,70 %
Total	80, 667	123, 261	52,80 %

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS.

Les deux plus fortes hausses concernent l'accompagnement vers et dans le logement dont les crédits augmentent dans chacune des 22 régions de métropole, et l'intermédiation locative qui augmente dans 16 régions sur 22.

b) Des insuffisances de financement manifestes

Dans leur très grande majorité les services déconcentrés font état de « tensions » et « d'inquiétudes » pour illustrer la situation budgétaire et relèvent un problème de calendrier lié à une anticipation des effets de la réforme qui devrait permettre à terme de dégager des marges financières par la substitution du recours aux places en maisons-relais et d'intermédiation locative aux solutions classiques d'hébergement dans les centres ou les hôtels.

La moitié des DRJSCS considèrent que l'enveloppe budgétaire est de nature à compromettre la mise en œuvre de la politique de refondation. A titre d'exemple, la DRJSCS Bretagne annonce qu'elle devra renoncer à la création de places en maisons-relais et la DRJSCS Alsace à l'ouverture de 50 logements en intermédiation locative.

Les DRJSCS relèvent un risque d'insolvabilité sur les nuitées d'hôtel, les subventions destinées aux centres d'hébergement d'urgence,

l'accueil de jour, et la campagne hivernale 2011-2012 qui remettrait en cause le principe de l'inconditionnalité de l'accueil.

La direction régionale Nord-Pas de Calais attire l'attention sur le fait que *« la campagne hivernale ne pourra être financée qu'en partie, seuls 22 jours sur 60 étant couverts »*. En Ile-de-France, la DRIHL indique qu'en l'état actuel, le financement de la campagne hivernale 2011-2012 pourrait être réduit de façon drastique comparativement aux années passées.

Cette situation peut être illustrée par le cas de l'Ile-de-France. Dans la lettre du 10 août 2011 qui accompagne les réponses au questionnaire, le préfet de région précise que depuis 2010 il a pris des *« décisions volontaristes en accord avec les préfets de département, pour permettre la régulation des admissions à l'hôtel en dehors du plan hivernal et pour améliorer les sorties des personnes hébergées en urgence ou dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, vers le logement »*. Il précise cependant que *« la régulation des nuitées hôtelières est aujourd'hui insuffisante pour rester dans l'enveloppe financière dédiée. Cette situation me conduit à demander un abondement du BOP 177(...) »*.

c) Les attentes déçues des associations

Les difficultés budgétaires ont entraîné des tensions avec les associations dès le printemps 2011. Elles ont été accrues par la mise en place de Chorus qui a entraîné un retard massif pour le paiement des subventions aux associations. Elles sont à l'origine du boycott par les associations de la démarche de contractualisation.

Les DDCS font part dans leur ensemble du mécontentement des associations. La DDCS du Pas-de-Calais précise : *« la démarche de contractualisation a été l'élément déclenchant d'un mouvement de colère dans toute la région. Alors que la tradition de partenariat concerté (...) était fortement ancrée dans le Pas-de-Calais, la démarche de contractualisation et l'évolution négative des moyens pérennes ont rompu ce rapport de confiance (...) »*.

L'année 2011 apparaît, en gestion, comme une année de transition difficile pour la refondation.

La mise en place de la fongibilité des crédits entre l'enveloppe refondation et les autres actions du programme et au sein de l'enveloppe « refondation », la démarche de convergence régionale et le « rebasage » des crédits ouverts en loi de finances initiale apparaissent comme des progrès dans la gestion budgétaire.

Cependant, en 2011, l'exécution budgétaire se heurte à l'anticipation des économies attendues de la réforme qui entraîne des tensions et des blocages avec les opérateurs. Comme le confirme la direction du Budget « le véritable enjeu budgétaire consiste désormais à évaluer correctement le volume et le phasage du transfert de moyens des places d'hébergement d'urgence vers les places de logement adapté conformément à la logique de la refondation ».

Faute de disposer des résultats de l'étude nationale des coûts, les DRJSCS ont choisi de préserver dans toute la mesure du possible l'enveloppe des CHRS sur laquelle leurs marges sont plus limitées, pour faire porter les économies sur la veille sociale et l'hébergement d'urgence, au risque de compromettre la soutenabilité de leur budget pour 2011. L'hébergement d'urgence perd ainsi sur une année 50 M€, redéployés pour une grande part vers le logement adapté. Ces choix portent en germe les tensions qui n'ont pas manqué d'apparaître publiquement dès l'été et ont abouti à l'annonce par le Premier ministre d'un abondement de 75 M€ sur deux ans, ce montant étant inscrit dans le décret d'avance de fin d'année 2011.

II - Les relations avec les partenaires

A - Les relations avec les associations : du consensus à la contestation

Le pilotage de la politique d'hébergement peut être apprécié à partir de l'analyse des organisations et des outils que l'administration centrale a mis en place, mais il doit l'être aussi à partir des résultats obtenus dans la mobilisation et l'association des opérateurs et des partenaires financiers sans lesquels la politique de l'hébergement ne peut être mise en œuvre.

Il convient donc d'évaluer la manière dont les associations d'une part, les collectivités territoriales d'autre part, qui sont les deux partenaires indispensables à l'action de l'État, ont été associées à la refondation et comment elles ont réagi.

1 - La montée des tensions avec les associations

Le rapport de la Cour de 2007 rappelle que « les associations constituent le partenaire principal de l'Etat et des collectivités territoriales dans la politique de l'hébergement d'urgence, ce qui tient à leur proximité

du terrain, à leur rôle historique dans le secteur caritatif, à une souplesse certaine et au rôle du bénévolat et de la générosité publique. La qualité du partenariat entre les financeurs publics qui doivent obtenir un service professionnalisé aux résultats évaluables et les associations qui dépendent largement des financements publics est essentielle dans la réussite d'une politique de l'hébergement public ». Il est rappelé que sur un budget de 1 200 millions d'euros géré par la DGCS au titre de l'hébergement, 1 048 millions sont versés aux associations soit sous forme de dotation globale, soit sous forme de subvention.

Les responsables du Chantier national prioritaire et de la refondation ont veillé à conduire une concertation régulière et approfondie avec les associations à toutes les étapes de la mise en œuvre de cette politique, dans une démarche nouvelle de co-construction de l'action à conduire. Toutes les circulaires adressées aux préfets insistent sur la nécessité de rénover les relations entre l'Etat et les associations au plan local, comme les services centraux doivent le faire au plan national. Le DIHAL joue un rôle particulier dans cet engagement car il est l'interlocuteur privilégié national des grandes fédérations qu'il réunit très régulièrement.

Depuis la conférence de consensus engagée en 2006 et jusqu'à l'automne 2010 le partenariat avec les associations a été actif, et reconnu utile et de qualité par les associations elles-mêmes. La FNARS souligne : « ce qui a changé c'est qu'il y a un consensus sur ce qu'il faut faire et sur les grandes orientations de la réforme entre tous les partenaires associatifs, les services de l'Etat et même les élus ».

Les différentes instances nationales animées par le DIHAL ont permis d'assurer une information commune, un suivi partagé de l'évolution de la réforme et de son application.

Les associations ont commencé à manifester des inquiétudes à l'automne 2010 sur les retards pris dans la mise en œuvre des mesures, sur les difficultés de pilotage sur le terrain du fait de la RéATE qui a affaibli les services territoriaux (diminution des personnels, réorganisation géographique, perte de mémoire notamment) et sur les « insuffisances de la coordination dans les gros départements qui repose davantage sur des outils technocratiques (fiches-action, logiciels) que sur une intelligence institutionnelle seule efficace dans ce secteur social ».

Le rapport moral de la FNARS pour 2010 rappelle l'engagement de cette fédération dans la refondation, et s'inquiète du retard pris par certaines mesures.

Dans une note de positionnement de juin 2010, le collectif des associations unies tient à alerter le gouvernement sur un certain nombre

de sujets d'inquiétude qui lui fait craindre alors l'échec de la refondation en cours et demande notamment : « la pleine application du principe d'accueil inconditionnel pour tous les publics en situation de précarité et d'exclusion, les mesures de prévention des « mises à la rue », l'association effective par l'Etat des Conseils généraux représentés par l'ADF¹⁴⁷ aux travaux de la refondation, la création d'un document précisant clairement et de manière pérenne la répartition des responsabilités entre l'Etat et les Conseils généraux dans la refondation, sur la base des compétences actuelles de chacun, le maintien de l'engagement financier de l'Etat, et non son désengagement au détriment des Départements. De ce point de vue, il est indispensable que l'Etat engage des discussions avec les Départements afin de s'assurer que les moyens d'accompagnement social au sein des FSL soient maintenus dans les trois prochaines années au moins au niveau des dépenses des trois dernières années ».

L'UNAF0, fédération qui regroupe les associations du logement adapté, dans un éditorial de son journal Action Habitat de l'automne 2010 « refondation : attention, chantier menacé » explique que « si les orientations du chantier de refondation sont partagées par beaucoup, le contexte de sa mise en œuvre rend très inquiets les acteurs. Dans le budget de l'Etat, les aides à la pierre sont malmenées (...) Jamais année n'aura été plus difficile pour les budgets sociaux : notifications très tardives, AGLS¹⁴⁸ en baisse, insécurité sur les dotations des pensions de famille ».

La question des moyens a été clairement évoquée par les associations au moment de la discussion de la loi de finances pour 2011. Si l'engagement d'inscrire dès la loi de finances initiale la totalité des moyens nécessaires pour l'année rencontrait l'assentiment des associations qui critiquaient depuis longtemps le recours aux décrets d'avance en cours d'année, en revanche le montant des crédits inscrits ne correspondant pas tout à fait à celui du budget exécuté de 2010 (cf. supra) a provoqué un fort mécontentement qui n'a cessé de se développer tout au long du premier semestre 2011¹⁴⁹. Diverses actions de protestation ont été organisées : journée de mobilisation de la FNARS le 31 mars 2011 sur la base « d'un rappel de l'attachement de la fédération à la réforme, dans le sens du « logement d'abord », mais pas à n'importe quel prix, de la réaffirmation des conditions préalables à la poursuite de la « co-construction » de la réforme, grève au Samu social de Paris. Ce sujet des

¹⁴⁷ ADF : Assemblée des départements de France.

¹⁴⁸ AGLS : Aide à la gestion locative sociale.

¹⁴⁹ L'enjeu financier porte sur 2,9 % de crédits qui manquent dans le budget 2011, d'après les associations.

moyens est notamment à l'origine de la démission du président du Samu social de Paris, figure emblématique et respectée dans le secteur de l'urgence.

Le Collectif des Associations unies n'a pas souhaité participer à la réunion organisée le 30 juin dernier par le secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme sur la mise en œuvre de la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement. Par lettre du 4 juillet 2011 au Collectif, le Premier ministre « regrette cette abstention susceptible de fragiliser une réforme (...) dont les principes, arrêtés en commun, sont partagés par tous, et qui se poursuit ». Il précise les mesures supplémentaires d'accompagnement suivantes : maintien en 2012 des moyens prévus en 2011, 3M€ seront consacrés à l'accompagnement méthodologique des opérateurs à partir des bonnes pratiques identifiées dans des régions pilotes, création d'un fonds d'accompagnement vers et dans le logement (FAVDL), financé par le produit des pénalités supportées par l'Etat au titre du DALO, prise en charge des agios bancaires supportés par les associations du fait des retards de paiement des subventions. Il précise « qu'il est naturellement disposé à ce que nous puissions nous retrouver à la rentrée prochaine comme vous en avez exprimé le souhait ». Une réunion s'est tenue le 26 septembre au cours de laquelle le Premier ministre a annoncé aux associations une dotation supplémentaire de 75M€ sur 2011 et 2012.

2 - Une crise salubre ou des occasions manquées ?

Les difficultés du premier semestre 2011 peuvent être interprétées comme une crise de mi-parcours, à un moment où la mise en œuvre de la réforme faisait apparaître les retards pris, les insuffisances prévisibles et sans doute aussi un affaiblissement du pilotage politique.

Il est particulièrement difficile pour les têtes de réseau associatif ayant contribué à bâtir la réforme et qui en partagent l'ambition, d'accompagner sa mise en œuvre lorsqu'elle se traduit par des baisses budgétaires, même faibles (30M€). Ce contexte engendre de la méfiance parmi les acteurs de terrain, qui craignent que la priorité soit la rationalisation budgétaire plutôt que le « logement d'abord ».

La Fondation Abbé Pierre a le sentiment général que la mise en œuvre de la refondation s'est faite « trop vite », que les délais imposés par l'Etat ont été « trop courts » et que la réussite de la stratégie est remise en cause par la réduction des moyens financiers alloués aux associations et à l'accentuation des problèmes économiques et sociaux liés à la crise actuelle.

D'après cette même fondation, certaines associations rejetteraient désormais « l'intégralité du programme » tandis que les têtes de réseaux – la FNARS et la Fondation Abbé Pierre en particulier – seraient mises en cause par les structures locales parce qu'elles ont soutenu un projet qui s'est conclu par une augmentation du travail administratif, davantage de contraintes et des baisses de financement.

Le Secours catholique avait, avant les annonces en juin du Premier ministre exprimé le sentiment que les « promesses n'ont pas été tenues ».

Les décisions annoncées par le Premier ministre, qui répondent aux demandes des associations devraient éviter que ne s'enclenche un processus de démotivation. Les crédits destinés à donner aux associations des moyens de formation et d'accompagnement sur les objectifs de la réforme sont très attendus. Ils avaient été oubliés alors même qu'une ingénierie de transition s'avérait nécessaire tant au niveau des opérateurs que des services de l'Etat.

La crise du printemps 2011 révèle les points faibles de la réforme, qu'il est possible sans doute de reprendre et d'améliorer. Elle met à jour les difficultés de pilotage d'une réforme profonde, modifiant sensiblement les approches, les procédures, et les organisations. Pour le DIHAL, « les réactions de l'été 2011 sont naturelles au regard du processus de changement » ; la DGCS comme la DHUP soulignent que la refondation est une stratégie construite sur le long terme et qui suppose de la durée dans sa mise en œuvre.

3 - Les débuts difficiles de la contractualisation, instrument de pilotage du dispositif d'hébergement partagé avec les associations

Un dispositif important de la refondation, la contractualisation des moyens avec les opérateurs, a été particulièrement touché par la dégradation des relations entre l'État et les associations.

a) La contractualisation, instrument de pilotage partagé

La stratégie de refondation implique un renforcement du rôle de l'Etat grâce à la mise en place d'une nouvelle gouvernance et d'un nouveau schéma de financement du secteur associatif. La contractualisation constitue la clef de voûte du nouveau mode de relations entre l'État et l'ensemble des acteurs de l'hébergement. Elle a également vocation à achever la déclinaison territoriale de la stratégie nationale commencée avec l'élaboration des PDAHI.

Des contrats d'objectifs et de moyens existaient déjà. Près de 40 % des DDCS interrogées déclarent avoir par le passé signé de telles conventions avec les opérateurs de l'hébergement. La contractualisation prévue dans le cadre de la refondation est davantage encadrée de façon à devenir l'instrument d'un véritable pilotage par objectifs.

A partir de 2012, le contrat engagera les parties sur des objectifs d'adaptation de l'offre d'hébergement tels qu'identifiés par les PDAHI, sur l'optimisation de la qualité des prestations délivrées par les centres et enfin, sur la maîtrise des coûts.

Ces engagements s'appuieront sur un diagnostic partagé portant notamment sur la place et le rôle de l'opérateur dans le cadre du dispositif AHI tel qu'organisé par les PDAHI, les missions et prestations qu'il réalise, les conditions dans lesquelles il les exécute, et les dépenses qu'il engage.

b) Les outils de la contractualisation

La contractualisation a pour objectif à la fois d'adapter l'offre d'hébergement à la demande en tenant compte des besoins réels de chaque territoire, d'harmoniser la qualité des prestations et enfin, de faire converger les coûts des établissements.

Sa mise en œuvre s'appuie donc sur trois éléments :

- les Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'intégration (PDAHI) qui, à partir d'une analyse des besoins et d'un diagnostic partagé, définissent un schéma d'évolution de l'offre d'hébergement ;
- le référentiel national des prestations ;
- l'étude nationale des coûts (ENC).

L'harmonisation des prestations

L'idée d'un référentiel de prestations n'est pas nouvelle, un précédent référentiel ayant déjà été établi en 2005. La nouveauté introduite par la stratégie de refondation consiste à l'intégrer au processus de contractualisation, de façon à imposer aux structures d'hébergement une normalisation de leur prestation, tout en participant à l'effort d'humanisation des centres. Le référentiel est ainsi appelé à constituer un outil essentiel du dialogue de gestion et de l'élaboration des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre les opérateurs et l'Etat.

Le **référentiel national des prestations** du 20 juillet 2010 qui couvre l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, y

compris l'accompagnement vers et dans le logement, a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail national associant des représentants de l'Etat, des fédérations nationales, des grands organismes associatifs et des opérateurs de terrain.

Les volets 1et 2 du référentiel dressent la liste et les modalités de délivrance des prestations.

Chaque organisme doit désormais décrire les prestations pour lesquelles il sollicite le concours de l'Etat ainsi que leur niveau de qualité, en se rapportant directement aux éléments contenus dans le référentiel.

La convergence des coûts

L'étude nationale des coûts constitue le 3ème volet du référentiel.

Une étude conduite en 2009 par le service de contrôle budgétaire et comptable du ministère de la santé¹⁵⁰ à partir d'un échantillon de 109 CHRS et 45 centres hors statut CHRS représentant près d'un quart des places recensées fin 2007, fait ressortir une très grande disparité des coûts moyens, résultant à la fois de taux d'encadrement et de prestations complémentaires très variables selon les établissements (restauration, crèches, ateliers d'adaptation à la vie active, etc.), ce qui rend difficile toute tentative de comparaison.

L'objectif de l'étude nationale de coûts engagée en 2010 consiste à assurer une connaissance des activités et des coûts de l'ensemble du secteur AHI¹⁵¹ financé par le programme 177. En phase 1, la démarche adoptée a consisté à collecter les données organisationnelles et comptables 2009 d'un échantillon de structures construit par la DREES (240 établissements volontaires ont répondu au questionnaire). Sur la base d'une méthode d'analyse partagée, les coûts ont ensuite été identifiés par activité, mission et fonction, afin de définir des groupes homogènes de structures (GHS). Ces GHS permettront de comparer les établissements d'activité similaire ; ils offriront aux structures et services déconcentrés un outil commun de lecture des coûts alimentant un dialogue de gestion objectif et partagé.

L'étude menée par le cabinet Accenture s'est appuyée sur la description des activités du Référentiel national des prestations précédemment défini. Elle a regroupé les prestations réalisées en 4 missions : alimenter, héberger, accueillir et construire un parcours d'autonomie.

¹⁵⁰ Evaluation de procédure-Hébergement des personnes sans domicile fixe-avril 2009.

¹⁵¹ AHI : Accueil, hébergement, insertion.

Suite à l'enquête, six GHS hébergement (trois en diffus et trois en regroupé) ont été retenus. Une grille des coûts par GHS a été également établie.

La deuxième phase, qui a démarré au deuxième trimestre 2011, consiste à modéliser les caractéristiques des GHS et les grilles de coûts afin d'établir un barème de financement et des tarifs plafonds qui seront ensuite testés dans plusieurs établissements. Les tests sont en cours dans deux régions ; la mise en œuvre de l'outil informatique de collecte et de traitement des données reste à faire. L'objectif de faire progressivement converger les centres vers ce barème, à travers les contrats pluriannuels qui seront signés en 2012 est confirmé par la DGCS.

c) Une tentative maladroite d'accélération du processus de contractualisation suivie de l'appel au boycott de la FNARS

En début d'année 2011, la DGCS a demandé aux services déconcentrés (la coordination de l'exercice étant confiée au niveau régional) de signer des conventions avec chacun des opérateurs (associations gestionnaires ou établissements). La contractualisation 2011 doit notamment porter sur le travail préparatoire à l'élaboration d'une «feuille de route» par opérateur, articulée avec les orientations stratégiques des PDAHI et les SIAO. Le contrat fixe les engagements des parties visant à l'élaboration d'un diagnostic et à l'élaboration -ou l'actualisation- du projet de l'établissement.

La DGCS précise toutefois qu'en l'absence d'un accord sur les termes du contrat, les crédits seront versés par arrêté, selon les règles en vigueur (en application des articles R314-34 et suivants du CASF¹⁵² pour les CHRS).

En effet, la politique de contractualisation est rendue compliquée par le fait que les règles de financement des centres diffèrent selon le statut des établissements : le financement des CHRS est encadré par le Code de l'action sociale et des familles (dotation globale) tandis que celui des structures d'accueil, d'hébergement et de veille sociale (hors CHRS) s'inscrit dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (subvention).

Même si l'article R314-23 du CASF autorise l'administration à modifier le budget d'un CHRS, notamment pour imposer une convergence des coûts, la pression que celle-ci peut exercer pour conduire les établissements à accepter la contractualisation est affaiblie par

¹⁵² CASF : Code de l'action sociale et des familles.

l'obligation qui lui est faite par le Code de reprendre dans le calcul de la dotation globale de financement les déficits des exercices antérieurs. (c'est à ce titre que le Gouvernement a dû exceptionnellement prévoir dans le plan de relance l'apurement des dettes constituées à l'égard des CHRS).

Il est attendu de l'étude nationale des coûts qu'elle casse la dichotomie entre CHRS et structures hors CHRS. Mais la différence de statut juridique entre ces deux catégories de centres est réelle. Compte tenu de ce point faible d'ordre juridique, la contractualisation ne pourra être mise en œuvre sans l'adhésion pleine et entière de l'ensemble des structures.

Face au calendrier qui prévoit la mise en œuvre de la contractualisation en 2011, la FNARS, qui jusque là, en avait soutenu le principe, a appelé en avril 2011, les associations adhérentes à refuser la signature des conventions proposées par l'administration, compte tenu des incertitudes juridiques et du retard pris dans l'élaboration des référentiels.

Selon elle, la « pré-contractualisation proposée apparaît n'être qu'un exercice factice, au service de la simple rationalisation budgétaire ».

Pour justifier sa position, la FNARS a avancé les raisons suivantes :

- les PDAHI ne sont pas encore des outils pertinents parce que n'intégrant pas la déclinaison du « logement d'abord » ;
- des divergences de vue existent avec les services de l'Etat sur le principe du « logement d'abord » ;
- il n'y a pas d'appropriation du référentiel des prestations qui est encore trop récent ;
- les services de l'Etat comme les associations sont dans l'attente des résultats de l'étude nationale des coûts.

En juin 2011, seules deux DDCS sur 37 ont indiqué avoir signé des conventions. Certaines DDCS évoquent un « sentiment de tromperie » de la part des associations, sur les objectifs de la stratégie nationale de refondation, la baisse des crédits budgétaires, avant même que soient connus les résultats de l'ENC, ayant alimenté leur déception.

Le non respect du calendrier prévu pour la contractualisation montre le décalage entre les positions et engagements pris par les fédérations ou les niveaux nationaux des grandes associations et les opérateurs associatifs locaux.

La construction d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens entre les associations et les services de l'Etat suppose un partage et un échange régulier d'informations sur l'activité et la gestion des cocontractants. L'analyse des réponses des services au questionnaire de la Cour sur le contrôle qu'ils exercent sur la qualité et le coût des prestations réalisées dans les établissements fait apparaître les éléments suivants :

- sur 37 réponses, 21 DDCS répondent qu'un contrôle est exercé, 6 répondent par la négative et 10 ne répondent pas ;

- les modalités de contrôle évoquées sont diverses : la DDCS de Côte d'Or mentionne « un plan de contrôle pour les visites de conformité en 2009 », en Meurthe et Moselle « le contrôle est effectué dans le cadre de la procédure d'approbation des comptes administratifs, 5 CHRS ont fait l'objet d'un contrôle sur place en 2009 », la DDCS de la Loire évoque « une démarche en cours dans le cadre de l'évaluation interne prévue par la loi de 2002 », dans le Rhône « le mode d'organisation des structures, les contraintes architecturales sont bien connues des personnels de la DDCS, quatre établissements ont été contrôlés dans le cadre de la « bien-traitance », en Moselle il est indiqué « une démarche inédite depuis 2010 d'évaluation des qualités de prise en charge en CHRS, en observant les actions menées durant la durée de l'hébergement, les liens noués avec d'autres opérateurs, les parcours d'insertion des usagers [...] cette démarche n'a pas pu être prolongée suite au départ de l'agent en charge de cette mission », dans le Calvados « il n'y avait pas d'inspecteur jusqu'en septembre 2010, aussi, il n'a pas été possible de mettre en place des contrôles sur le terrain quant aux prestations offertes », en Haute-Savoie, « le contrôle se fait par le biais des rapports d'activité normalisés, par l'actualisation des conventions et par les tableaux de bord financiers annuels » et « le contrôle des prestations se réalise par des visites de conformité, des inspections qui se sont attachées spécifiquement à la qualité de la prise en charge », dans l'Hérault « un référent qualité a été nommé pour le suivi qualitatif des structures et des dispositifs, il s'agit d'1/4 temps de conseiller technique en travail social ». Une DDCS évoque « une méthode empirique. Les associations font de la résistance » ;

- la plupart des DDCS (30 sur 37) ne répondent pas à la question sur l'existence ou non de contrôle interne de la qualité et des coûts des prestations exercé par les associations elles-mêmes.

Il ressort de cette enquête que le contrôle n'est pas une priorité des DDCS, à l'exception du contrôle budgétaire. Dans le rapport de la Cour de 2007, la DGAS assurait que « les associations sont de plus en plus conscientes de la nécessité de rendre compte de leurs activités », mais

convenait que « tant qu'elles ne seront pas en mesure de le faire, la perspective pour les services de l'Etat de se doter d'indicateurs et d'évaluer les actions restera largement illusoire car la poursuite de ces objectifs repose largement sur la qualité et la fiabilité des données fournies par les associations elles-mêmes ». La situation n'a pas évolué et les habitudes prises sur le terrain ont du mal à évoluer de part et d'autre pour professionnaliser la relation de tutelle. L'obligation de contracter est fondamentale dès lors que les financements dont bénéficient les structures d'accueil proviennent du budget de l'Etat. Ce changement d'habitude et de comportement rencontre des résistances.

Le partenariat indispensable entre l'Etat et le secteur associatif dans la conduite de la refondation est difficile et fragile. La question des moyens a mis à mal la relation tant au niveau national qu'au niveau local, même si le consensus sur les grandes orientations de la réforme perdure. Ce sont les conditions de la mise en œuvre qui ne satisfont pas les associations : un calendrier trop rapide, une recherche d'économie des moyens précipitée qui introduisent le doute sur la pertinence de la démarche.

B - Les relations avec les collectivités territoriales : une articulation entre les services de l'État et du département imprécise

Dans le partage des compétences en matière sociale avec les collectivités territoriales, en premier lieu les départements, l'Etat, garant de la solidarité nationale, conserve la compétence de la prise en charge des personnes sans domicile, même si la loi du 13 août 2004 reconnaît aux départements une compétence générale en matière d'action sociale et leur transfère notamment le financement et la gestion des Fonds de solidarité pour le logement (FSL). D'aucuns vont même jusqu'à penser que cette compétence pourrait être transférée aux collectivités territoriales, question qui n'a pas été examinée par la Cour, dans le cadre de la présente évaluation.

Le financement de droit commun des actions d'accompagnement vers et dans le logement relève des FSL, dont la responsabilité incombe aux seuls conseils généraux. On peut noter que pour pallier cette situation, l'État a créé un nouvel instrument l'AVDL qui donne aux services déconcentrés les moyens d'une action sociale dont ils n'avaient plus la maîtrise.

Les compétences restent en fait imbriquées et le recouvrement des publics concernés par la politique d'hébergement d'urgence est

inéluçtable. C'est ainsi que 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, en liaison avec la politique d'accès au logement précise : « 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). Sur chacun de ces domaines, il y a lieu de travailler le plus en amont possible et en partenariat interservices (Etat/conseil général) sur la recherche de solutions permettant la construction de projets d'insertion, des sorties vers le logement adapté, ou de mise en place de dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement ainsi pour les sortants de l'ASE, chaque préfet formalisera avec le département un protocole sur la prise en charge des jeunes majeurs ».

Par ailleurs, les collectivités territoriales interviennent dans le cofinancement des structures d'hébergement. 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, 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.

Le protocole d'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence conclu avec le CEC précise que la question de la place des collectivités territoriales sera traitée plus particulièrement par les services du CEC. Toutefois, l'enquête de la Cour dans les services locaux de l'Etat permet de dresser des premiers constats sur le partenariat local construit avec notamment les services des conseils généraux, à l'occasion de l'élaboration des PDAHI.

L'organisation territoriale à l'étranger

En Angleterre, en 2002 le vote du « Homeless Act » oblige les municipalités à avoir une « stratégie » de lutte contre le sans-logisme avec trois objectifs : prévenir le sans-abrisme sur leur territoire, assurer l'hébergement pour les personnes sans-abris ou risquant de le devenir, assurer les services d'accompagnement nécessaire pour limiter les flux entrants et sécuriser les flux sortants. Parmi les mesures majeures qui sont décidées se trouve celle de mettre fin à l'utilisation des logements en B&B (Bed and Breakfast) pour les familles sans-abri avec enfants.

Au Canada, le gouvernement a désigné 61 « collectivités prioritaires », lesquelles sont généralement des centres urbains. Les collectivités sont tenues de mettre sur pied un « plan communautaire de long terme et exhaustif » qui doit être mis à jour et approuvé par le gouvernement avant de recevoir des financements. Dans le plan, les communautés doivent « démontrer que d'autres partenaires offriront une contribution de contrepartie ». L'aide de l'Etat est adaptée au volume de l'aide apportée par la collectivité. L'Etat alloue ses fonds à des projets précis, en général à « des logements de transition et des logements supervisés » ainsi qu'à « des services de soutien ». Ce choix financier est donc empreint de l'optique « housing first ». Le gouvernement a également désigné des « collectivités éloignées », lesquelles sont généralement des petites villes rurales à faibles moyens financiers, peuplées notamment de populations indiennes. Ces collectivités n'ont pas à présenter de plan communautaire pour recevoir des financements, même si elles y sont encouragées. Elles n'ont pas non plus à trouver des financements équivalents à la somme versée par l'Etat qui finance, en priorité, dans les collectivités éloignées, l'aménagement et la construction d'infrastructures d'accueil et d'hébergement.

La politique de refondation prévoit l'association des services du conseil général aux principaux 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'Etat et ceux du conseil général restent très diverses selon les départements, et en tout état de cause laissées à l'initiative et à l'appréciation de chaque préfet.

La circulaire du DGCS aux préfets du 9 décembre 2009 sur les PDAHI précise : « les PDAHI permettent de renouveler la conception de la prise en charge et de l'accompagnement des personnes en situation de précarité et de garantir un pilotage fort par l'Etat du dispositif AHI (mis en place par la loi du 29 juillet 1998). A la différence des schémas AHI précédents, ils sont inclus dans les PDALPD afin d'assurer la continuité des parcours d'insertion vers le logement. La fusion des deux outils

renforce la responsabilité de l'État dans l'organisation et la structuration de l'offre d'hébergement au niveau départemental ». La circulaire rappelle aux préfets que leur « implication dans l'élaboration des PDAHI est déterminante et qu'ils doivent « veiller à mobiliser dès le début du processus leurs partenaires des collectivités territoriales, les conseils généraux notamment ».

L'enquête auprès des services déconcentrés montre que l'implication des collectivités dans les dispositifs de la refondation peut être forte : ainsi en est-il dans le Gard où la coopération avec le conseil général et les centres communaux d'action sociale (CCAS) est soulignée, de même que dans la Drôme ou la Moselle. Dans la Marne, « le Préfet et le Président du Conseil général ont fait le choix de fusionner PDALPD et PDAHI et d'en conduire conjointement l'élaboration ». Dans le Territoire de Belfort, il est mentionné une coopération de longue date avec les collectivités territoriales (Conseil général, ville de Belfort, CCAS de la ville de Delle). Dans la Manche, la DDCS cite une collaboration avec le conseil général pour la prévention des expulsions. A l'inverse, une DDCS cite le cas d'un conseil général invité aux différents ateliers organisés par la préfecture, mais qui n'a pas souhaité s'y associer. Dans les Bouches-du-Rhône, il est précisé que « les instances mises en place par la refondation permettent de croiser les regards sur les publics faisant l'objet de mesures spécifiques (psychiatrie, sortants de prison, jeunes) et d'assurer la transversalité avec les partenaires intervenant sur les publics les plus vulnérables, avec cependant une réserve portant sur une participation irrégulière du conseil général aux instances de pilotage ».

Il est à noter que la démarche consistant à intégrer le PDAHI dans le PDALPD renforce de fait le rôle des conseils généraux, dans la mesure où le comité de suivi des PDALPD est co-présidé par le Préfet et le président du conseil général. De même la délégation des aides à la pierre aux collectivités (département et EPCI¹⁵³) rend incontournable la coordination Etat/ conseils généraux dans la mise en œuvre d'une politique centrée désormais sur l'aval de son champ d'action, à savoir l'accès au logement.

Le partenariat avec les conseils généraux est laissé à l'initiative des préfets et considéré comme une responsabilité locale. Le DIHAL constate « la grande disparité des relations entre l'État et les conseils généraux allant du partenariat effectif à l'ignorance polie ».

La DGCS précise « que l'ADF est invitée régulièrement à participer aux travaux de la refondation. Les conseils généraux sont invités systématiquement aux assises interrégionales sur le logement qui

¹⁵³ EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

se déroulent cet automne et sont sollicités pour intégrer les projets « logement d'abord » dans les 10 territoires pilotes. De même les personnels des conseils généraux ont participé, comme les services de l'Etat, aux formations mises en place dans le cadre de la nouvelle procédure des appels à projets pour les établissements et services ».

Le DIHAL précise que plusieurs tentatives ont été effectuées pour développer ces relations. « Par deux fois, le DIHAL a été entendu, à sa demande, par le bureau de l'ADF sans que des suites puissent être données, à l'exception de la participation du DIHAL à un colloque dédié au bilan des FSL ».

On peut noter que les services de l'administration centrale n'ont engagé aucune initiative conjointe avec l'ADF vis-à-vis de leurs services locaux respectifs.

La participation des services des conseils généraux à la stratégie de refondation sera plus spécialement analysée par le Comité d'évaluation et du contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CEC).

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

La politique de refondation a été accompagnée d'une évolution dans l'organisation des services centraux et déconcentrés de l'Etat et de la mise en place d'outils de pilotage administratif et budgétaire mieux adaptés au nouvel objectif poursuivi du « logement d'abord » dans le cadre d'un service public de l'hébergement. Les réformes engagées, notamment dans le cadre de la RéATE laissent apparaître des faiblesses en n'identifiant pas clairement un lieu de pilotage central de l'action publique qui s'impose aux acteurs. Les recommandations de la Cour invitent à y remédier et insistent sur la nécessité de parvenir rapidement avec les partenaires associatifs et les collectivités territoriales à construire des contrats d'objectifs et de moyens fondés sur les plans départementaux d'accueil, hébergement et insertion (PDAHI) lesquels constituent, avec les services d'accueil et d'orientation (SIAO) les deux piliers de la politique de refondation.

La Cour fait les recommandations suivantes :

- 18. améliorer la connaissance du coût total de la politique publique de l'hébergement, en distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat, et les autres cofinancements (collectivités territoriales, usagers, associations) ;*
- 19. renforcer les pouvoirs du DIHAL ;*

20. *procéder à un bilan du fonctionnement de la DRIHL et développer des pratiques interdépartementales comparables dans les trois autres régions à fort enjeu (Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais, PACA) sous l'autorité des préfets de région ;*
 21. *plus largement stabiliser et consolider l'organisation et le fonctionnement de l'administration déconcentrée sur le champ de l'hébergement et du logement ;*
 22. *accélérer la mise en place des PDAHI comme cadre de la contractualisation dès l'achèvement du référentiel des coûts. Prévoir leur coordination avec les documents de programmation du développement des territoires, notamment les programmes locaux de l'habitat (PLH) ;*
 23. *mettre au point dans les directions centrales concernées un système de recueil de données stable et centralisé, avec des contrôles qualité au niveau régional ;*
 24. *Stabiliser et consolider le 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 ;*
 25. *développer des outils communs entre les services : par exemple pour les résidences sociales dont le suivi est piloté par la DHUP et les pensions de famille dont le suivi est piloté par la DGCS alors que les pensions de famille sont une catégorie de résidences sociales.*
-

Conclusion générale

A l'issue de cette évaluation, deux constats s'imposent :

- *en dix ans la population des sans-abri s'est considérablement accrue : de 85 000 personnes en 2001 à 150 000 personnes en 2011 ;*
- *le profil des sans abri s'est profondément transformé : initialement à dominante masculine et célibataire, la population concernée se compose désormais de familles, de jeunes, d'étrangers et de personnes souffrant de problèmes psychiatriques.*

Les pouvoirs publics ont pris la mesure de ces évolutions et des enjeux de la politique d'hébergement d'urgence en engageant à partir de 2007, sous la pression des associations, une action volontariste organisée pour la première fois autour d'objectifs, de mesures clairement identifiées et d'indicateurs de nature à créer une dynamique forte avec les partenaires que sont les associations et les conseils généraux. Le droit, l'organisation, les procédures et les budgets de la politique de l'hébergement ont été très largement revus : droit à l'hébergement instauré dans le cadre du DALO, impact du lancement du PARSa puis de la stratégie de refondation, création de la DIHAL et de la DRIHL en région parisienne, mobilisation des services déconcentrés, enfin transformation de la relation partenariale avec les associations, même si les derniers mois ont sur ce dernier point marqué un durcissement.

Les services de l'État ont été engagés dans la stratégie de refondation et soumis à la nécessité d'obtenir des résultats à un moment où deux événements conjoncturels rendaient le défi plus difficile : la crise qui a mécaniquement entraîné une augmentation forte des populations en demande d'hébergement (précarisation des ménages et pression de la demande d'asile aux frontières), saturant le dispositif pourtant en forte augmentation et la RéATE qui, pendant une année, a profondément modifié l'organisation des services notamment départementaux placés en première ligne dans la mise en œuvre de cette politique.

Les résultats escomptés ne sont pas encore atteints car il faut du temps pour :

- *organiser l'action des associations dans le cadre de plans départementaux autour de SIAO unifiés et dans un cadre contractuel clarifié ;*
- *mobiliser une offre de logement supplémentaire avec des procédures nouvelles comme l'intermédiation locative ou la création de pensions de famille ;*

- reconquérir dans les zones tendues des contingents préfectoraux laissés en déshérence ;
- faire fonctionner effectivement les CCAPEX et prévenir les expulsions.

Il faudrait aussi pour cela que soit regagnée la bataille du délai d'instruction des demandes d'asile.

Pour réussir à construire un service public de l'hébergement, dernière compétence sociale exercée directement par l'État, la capacité de pilotage interministériel, aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré, est essentielle : cela est nécessaire pour réussir la contractualisation à partir de perspectives clarifiées dans chaque département ou dans les principales agglomérations et pour fédérer, en les prenant en compte, les compétences des diverses associations autour de SIAO véritablement fédérateurs.

Cela suppose un DIHAL plus fort pouvant s'appuyer sur des interlocuteurs en charge de cette politique auprès des préfets des grandes agglomérations et partout sur un pilotage déconcentré et stabilisé.

L'opinion de tous les acteurs est que le calendrier retenu était trop court et que les économies escomptées ne pouvaient en aucun cas être attendues dans l'année de mise en œuvre de la réforme. A cet égard, il n'apparaît pas déraisonnable de se donner les moyens de créer des places supplémentaires en zones tendues. En effet, la situation traditionnelle et inconfortable dans laquelle l'offre d'hébergement court en permanence après la demande d'hébergement, n'a pas encore été interrompue, malgré des résultats importants en terme de sorties vers le logement.

Annexes

ANNEXE 1 : Echange de lettre entre le président de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des Comptes.

ANNEXE 2 : Protocole formalisé d'évaluation.

ANNEXE 3 : Résultats de la conclusion conduite par l'IFOP à la demande de la Cour des comptes.

ANNEXE 4 : Synthèse des réponses des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

ANNEXE 5 : Synthèse des réponses des directions départementales de la cohésion sociale.

ANNEXE 6 : Liste des personnes rencontrées.

ANNEXE 7 : Eléments de comparaisons internationales.

Annexe 1

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 18 FEV. 2011

N. 0964

Monsieur le Président,

Comme je vous l'avais annoncé dans ma lettre du 2 février 2011, je vous confirme les modalités d'organisation et de calendrier des travaux demandés par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) à la Cour des Comptes sur l'hébergement d'urgence.

La réunion de travail qui s'est tenue à la Cour le 28 janvier dernier a permis, comme je vous l'indiquais dans mon précédent courrier d'une part, de fixer les enjeux et le champ de la mission d'évaluation confiée et d'autre part, d'avancer sur les conditions d'intervention de la Cour, la méthode et la coordination des travaux.

La participation de la Cinquième chambre à l'évaluation de la politique publique de l'hébergement d'urgence portera sur les missions qui lui sont assignées, l'organisation qui caractérise la prise en charge des populations concernées, les moyens mobilisés et les résultats auxquels cette politique aboutit. Même si, en première analyse, il n'est pas toujours facile de cerner des objectifs précis et chiffrés fixés par les pouvoirs publics pour la mise en œuvre de cette politique publique, la Cour s'attachera à évaluer l'efficacité et l'efficacé des moyens engagés.

La diversité des acteurs impliqués me conduit à vous proposer que la Cour s'attache plus particulièrement à examiner le rôle et l'action des services de l'Etat, tant au niveau de l'administration centrale des ministères sociaux et des autres ministères concernés qu'à celui des services déconcentrés, cependant que le Comité d'évaluation et de contrôle appréciera plus particulièrement le rôle des collectivités territoriales (départements et communes).

L'instruction de la Cour se déroulera également dans les associations qui sont les principaux opérateurs de cette politique publique. La situation sera étudiée dans plusieurs agglomérations de tailles diverses – notamment Paris, Lyon, Lille, Limoges, Besançon, Mulhouse et dans une ville de moins de 20 000 habitants en secteur plus rural.

Monsieur Bernard ACCOYER
Président de l'Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 PARIS

...

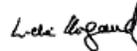
2/2

Pour assurer la cohérence des travaux et éviter les redondances, les magistrats de la Cour assistent d'ores et déjà aux auditions qui sont organisées par les rapporteurs du CEC à l'Assemblée nationale. De même les magistrats de la Cour pourront participer aux visites de terrain que les rapporteurs souhaitent faire.

Dans la logique d'un travail d'évaluation, il est proposé de constituer un comité de pilotage composé des rapporteurs du CEC, des magistrats de la Cour et de personnalités qualifiées. Le comité fera régulièrement le point sur l'avancement des travaux et déterminera notamment l'appel éventuel à des expertises extérieures. Une première réunion pourrait se tenir en mars.

Comme elle le fait pour ses propres travaux, la Cour établira un rapport provisoire, puis au terme de la contradiction, un rapport définitif qu'elle sera en mesure de remettre au CEC avant la fin de l'année 2011.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.



Didier MIGAUD

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 16 MARS 2011

Monsieur le Premier président,

Je vous remercie de votre lettre du 18 février 2011, précisant les modalités de l'assistance que la Cour des comptes pourrait apporter aux rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence, en application de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article 3 de la loi du 3 février 2011.

J'attache d'autant plus d'importance aux modalités de cette collaboration qu'il s'agira de la première assistance prêtée par la Cour des comptes au CEC pour l'évaluation d'une politique publique et que, si elles apparaissent satisfaisantes à l'expérience, ces modalités auront valeur de référence pour les demandes ultérieures.

J'ai bien noté que la cinquième chambre a prévu d'examiner le 16 mars 2011 l'étude de faisabilité évoquée avec les rapporteurs du Comité lors de la réunion du 28 janvier 2011, mentionnée dans votre courrier. C'est bien entendu avec le plus grand intérêt que les rapporteurs prendront connaissance du cahier des charges de l'évaluation que la chambre aura retenu et qu'ils participeront au comité de pilotage qui se réunira d'ici la fin du mois.

J'observe que, le rapport du CEC venant par construction après celui de la Cour sur lequel il s'appuiera, les échéances électorales imposent que le Comité examine les conclusions de ses rapporteurs en décembre 2011 ou janvier 2012 au plus tard. Il me semblerait donc opportun que la Cour puisse remettre son rapport au plus tard au 1^{er} novembre 2011.

À cet égard, de la même manière que les communications de la Cour demandées par la commission des Finances en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances sont publiées en annexe aux rapports de la commission, je proposerai au CEC que le rapport définitif de la Cour soit publié en annexe au rapport des rapporteurs du Comité.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Le sujet de l'hébergement d'urgence présente la particularité que la Cour a engagé ses travaux en même temps que les rapporteurs du Comité, ce qui implique une bonne coordination. Je ne vois que des avantages à ce que, ainsi que vous l'indiquez, les rapporteurs de la Cour assistent aux auditions et participent aux déplacements sur le terrain des rapporteurs du Comité. Compte tenu notamment du délai court qu'il y a lieu de prévoir entre la production du rapport final de la Cour et de celui des rapporteurs du Comité, je suggère que ces derniers puissent également assister, ou être représentés, aux auditions des parties prenantes de l'hébergement d'urgence que la Cour mènera pour sa part, en particulier lorsqu'il s'agira d'examiner ses propositions de recommandations sur la base de son rapport provisoire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, l'assurance de ma haute considération.



Bernard ACCOYER

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

30/2011

Paris, le 31 mars 2011

Monsieur le Président,

Votre courrier en date du 16 mars 2011 relatif à l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence, réalisée en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, a retenu toute mon attention.

Comme vous le souhaitez, la cinquième chambre a transmis, le 29 mars, pour validation, aux rapporteurs du comité d'évaluation et de contrôle, le protocole d'évaluation proposé par la Cour.

Quant au délai de l'évaluation, nous avons bien conscience de la contrainte, liée à la fin de la mandature, qui risque de compliquer, fin 2011 et début 2012, la tâche des rapporteurs du comité. Néanmoins, il ne nous apparaît pas aujourd'hui raisonnablement possible d'anticiper d'un mois la remise du rapport de la Cour, prévue pour le 1^{er} décembre. Le délai d'un an à ne pas excéder, fixé par le code des juridictions financières, sera respecté, mais le sujet à traiter est complexe et la Cour est soucieuse de fournir au Parlement une évaluation solidement fondée.

La publication du rapport d'évaluation que vous remettra la Cour à l'appui de celui des rapporteurs du comité me semble effectivement une bonne formule, à la lumière notamment de ce qui se pratique pour les enquêtes demandées par la commission des finances en application de l'article 58-2^o de la loi organique sur les lois de finances.

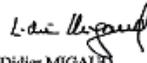
Reste la question, que vous avez également évoquée, de l'association des rapporteurs ou des administrateurs du comité aux auditions menées par la Cour dans le cadre de ses travaux d'évaluation.

Monsieur Bernard Accoyer
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel de Lassay
128, rue de l'Université
75007 Paris

Tout en nous attachant, bien évidemment, à prendre en compte la particularité d'une situation où les rapporteurs du comité ont débüté leurs propres travaux en même temps que la Cour, il ne nous semble pour autant impossible de déroger aux règles, notamment d'indépendance et de collégialité, applicables à l'ensemble des travaux de la Cour. Ces règles ne permettent pas à des personnalités extérieures de participer, au stade de la procédure contradictoire, à la collégialité.

Je suis certain que, comme moi, vous serez attentif à ce que cette première collaboration en matière d'évaluation entre le Parlement et la Cour se déroule bien selon les règles fixées par le législateur, du reste à partir d'une proposition de loi dont vous avez été l'initiateur, ce dont je vous remercie une nouvelle fois.

Je vous prie d'agrée, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier MIGAULT

Annexe 2

Introduction

La Cour, par lettres du Premier président du 2 février puis du 18 février 2011, a répondu favorablement à la demande d'assistance présentée par le Président de l'Assemblée nationale (lettre du 9 décembre 2010) « pour procéder aux évaluations de deux politiques publiques inscrites au programme de travail du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) », conformément à l'article 47-2 de la Constitution et à l'article L. 132-5 du code des juridictions financières.

Concernant l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence, deux réunions de travail se sont tenues avec les deux députés rapporteurs devant le CEC, M. Richard, député des Yvelines et Mme Hoffmann-Rispal, députée de Paris, tous deux membres de la commission des affaires sociales et qui sont assistés de deux autres députés du CEC, mais membres de la Commission des affaires économiques, M. Le Bouillonnet député du Val de Marne et M. Piron député du Maine et Loire 154. Elles ont permis de définir conjointement les grandes orientations du travail demandé.

La 5^{ème} Chambre a approuvé, lors de la séance du 16 mars 2011, une note d'orientation dont les principales conclusions sont reprises dans ce Protocole d'évaluation qui est présenté pour approbation aux députés rapporteurs du CEC le jeudi 31 mars 2011.

A - Champ de l'évaluation : hébergement d'urgence, hébergement, logement

La définition du périmètre de l'évaluation conduit à clarifier les frontières entre hébergement d'urgence, hébergement, logement :

a) Au sens exact des termes, l'hébergement d'urgence recouvre la phase d'accueil en urgence des populations sans abri ou qui se retrouvent brutalement à la rue. Les structures d'accueil correspondantes sont les Centres d'hébergement d'urgence (CHU) et les secteurs d'urgence des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

¹⁵⁴ 22 décembre 2010 et 28 janvier 2011

b) La politique d'hébergement d'urgence est cependant conçue comme un continuum depuis le premier accueil jusqu'au logement, comme un dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) qui repose sur deux composantes principales : d'une part le premier accueil ou hébergement d'urgence, d'autre part l'hébergement d'insertion assuré dans les CHRS, les places d'hôtel et les maisons-relais ou pensions de famille.

Au total la capacité du dispositif d'hébergement généraliste s'élève à 80 864 places au 30 septembre 2010 (DGCS). C'est cet ensemble, dont le fonctionnement est financé par l'Etat qu'il convient de retenir pour l'évaluation.

c) La question de l'hébergement est étroitement liée à la présence ou non de logement disponible qui permet ou non une sortie par le haut de toutes les personnes qui sont accueillies dans les dispositifs d'hébergement. La mise en place en novembre 2009 de la « Refondation de l'hébergement et de l'accueil » prévoit non plus l'augmentation du parc d'hébergement mais le renforcement de l'accès au logement prenant appui sur un accompagnement individualisé vers et dans le logement. L'évaluation inclura la problématique des expulsions et celle du passage de l'hébergement au logement.

B - Les enjeux financiers

Le financement de la politique d'hébergement d'urgence relève de la Mission Ville et logement :

- Programme 177 - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables, doté de 1,18 Mrd € en LFI 2011, en augmentation de 8 % soit 90M€ par rapport à 2010. Ce programme relevait jusqu'en 2008 de la Mission Solidarité, insertion et égalité des chances. Les crédits, qui financent notamment les subventions de fonctionnement aux gestionnaires de structures sont gérés de manière déconcentrée : les préfets de région sont responsables du BOP qu'ils répartissent entre les préfetures de département (UO).

- Programme 135 - Développement et amélioration de l'offre de logement. Il finance les aides à la pierre (action 01) et au sein de celles-ci les aides consacrées à l'investissement des structures d'hébergement (construction neuve ou réhabilitation). Ces crédits sont gérés de manière déconcentrée au niveau régional et versés soit aux opérateurs, soit aux collectivités déléguaires des aides à la pierre (EPCI ou département). Le plan de relance a prévu 125M€ en 2008 et 2009 pour l'humanisation des structures d'accueil, dont la mise en œuvre est confiée à l'ANAH.

Il convient d'ajouter le financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile qui n'ayant pas de place en CADA sont accueillis dans le dispositif d'urgence généraliste et pris en charge par le programme 303 de la Mission Immigration, asile et intégration (112M€ en 2010).

C - Connaissance et analyse des flux

La problématique de la politique d'hébergement d'urgence est celle des processus qui conduisent certaines personnes à entrer et à sortir du sans-abrisme. Comment se constituent et se composent les flux de populations entrantes et sortantes ? La question amène ainsi à examiner les effets d'autres politiques publiques.

1 - Les flux entrants

a. Hébergement d'urgence et expulsions

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement instaure une commission départementale de prévention des expulsions locatives. Un bilan de l'action de ce dispositif pour traiter les conséquences de l'expulsion locative doit être fait. La résorption de l'habitat indigne est aussi un élément de prévention essentiel dont il convient d'apprécier l'efficacité.

b. Hébergement d'urgence et asile

L'accueil en hébergement d'urgence étant inconditionnel, il s'exerce en faveur de toutes les personnes sans domicile sans qu'il soit possible de repérer les situations qui relèvent de la politique du droit d'asile, les demandeurs d'asile d'une part et les déboutés du droit d'asile d'autre part. Les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) qui disposent de 21 400 places au 30 septembre 2010 ne peuvent faire face à la demande à laquelle ils doivent répondre. Ils n'accueillent que 60 % des demandeurs d'asile ce qui contribue à saturer la capacité d'accueil des structures d'hébergement. Dans l'analyse des flux de population qui entrent dans l'hébergement d'urgence il convient d'analyser l'évolution de ceux issus de flux migratoires croissants.

c. Hébergement d'urgence et protection de l'enfance

Les publics accueillis en hébergement sont toujours plus nombreux et diversifiés. On note en particulier l'accroissement depuis plusieurs années de deux catégories :

- les femmes avec enfants sont accueillies en hébergement au nom de la protection de l'enfance. Or d'autres structures mieux adaptées devraient pouvoir les prendre en charge.
- les jeunes qui sortent des structures de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont très nombreux dans les CHRS, ce qui pose la question de leur insertion à la sortie de l'ASE (problématique de l'errance des jeunes). Il convient donc d'évaluer l'action des conseils généraux qui ont en charge la politique de l'aide sociale à l'enfance.

d. Hébergement d'urgence et personnes sortant de prison

La politique d'insertion conduite par les services pénitentiaires en faveur des personnes sortant de prison rencontre des limites qui se traduisent par le recours à l'hébergement d'urgence pour certaines d'entre elles.

e. Hébergement et personnes en difficultés psychiatriques

La politique de santé du secteur psychiatrique est également en cause du fait de la présence de nombreuses personnes atteintes de troubles psychiatriques dans les centres d'hébergement.

L'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence porte ainsi, non seulement sur l'appréciation des modalités de sa mise en œuvre (objectifs, moyens et résultats) mais aussi sur la dépendance qu'elle entretient avec d'autres aspects de la politique sociale.

2 - Les flux sortants (vers le logement)

Les sorties des populations sans domicile, de l'hébergement vers le logement, dépendent notamment de trois conditions :

- la présence de logements disponibles : c'est la problématique de la construction de logements sociaux et de la mobilisation par les autorités publiques des contingents réservés à ces publics dans les attributions,

- la présence de logements accessibles en termes de loyers, et de localisation : c'est une problématique plus économique et d'aménagement du territoire
- la capacité des personnes à habiter dans un logement. C'est la problématique de l'accompagnement social sur laquelle le rapport de la Cour avait déjà insisté en 2007.

D - Les objectifs

Dans le domaine de l'hébergement d'urgence, les objectifs de l'action publique à l'heure actuelle ont été fixés par la « Stratégie nationale prioritaire 2009-2012 », elle-même inscrite dans le cadre du « Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées ».

Le « Chantier national prioritaire » lancé en 2008 à la suite de la remise du rapport du député Etienne Pinte, parlementaire en mission auprès du Premier ministre, , avait pour but la mise en œuvre de six priorités définies par le gouvernement :

- construction des logements très sociaux et de maisons relais,
- développement des expérimentations et recherche de réponses innovantes,
- prévention des expulsions locatives,
- humanisation des centres d'hébergement,
- mobilisation du parc locatif social du parc privé,
- prévention de l'errance.

Quelques mois plus tard, en juin 2009, la ministre en charge du logement a lancé des travaux de « modernisation » de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, en lui assignant cinq priorités :

- mise en place de système d'observation, d'information et d'évaluation des résultats
- simplification complète du système d'offre d'hébergement, passant par la construction d'un référentiel de prestations et de services
- réforme du mode de prise en charge des personnes à la rue (remise à plat du 115, rationalisation et mutualisation des moyens de l'urgence), et la construction de parcours gradués et individualisés pour les personnes, englobant l'ensemble des

dimensions des droits fondamentaux, et avec un référent social unique

- construction de partenariats locaux sur des territoires pertinents avec définition des besoins, plan local d'action concerté et programmation pluriannuelle
- accès au logement recherché en priorité

En octobre 2009, lors d'une réunion avec les associations, le nouveau secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme a affirmé *« la volonté du gouvernement d'engager [une] refondation, avec pour objectif de réduire significativement le nombre de personnes à la rue, notamment en agissant davantage au niveau de la prévention, et d'être en mesure de proposer aux personnes sans abri ou mal logées la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement. »*.

- Puis, en novembre 2009, le secrétaire d'État a présenté la « Stratégie nationale prioritaire 2009-2012 ». Il a indiqué qu'elle s'inscrivait dans le cadre plus large de la réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans fixé en 2007 par le Président de la République et qu'elle poursuivait les « objectifs clairs » suivants :
- Réduire significativement le nombre de personnes à la rue ;
- Replacer les personnes au coeur du dispositif, de façon à mieux prendre en compte leurs besoins dans une logique globale d'accès aux droits fondamentaux (logement, santé, emploi...) et à leur apporter la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement ;
- Renforcer le pilotage du dispositif, en rénovant les rapports entre l'État et les opérateurs ;
- Optimiser et rationaliser les moyens.

Le secrétaire d'État a également indiqué que la mise en œuvre des objectifs énoncés ci-dessus serait suivie et évaluée dans la durée grâce à des indicateurs précis.

Ce sont donc ces objectifs dont l'évaluation demandée à la Cour cherchera à cerner la réalisation - tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, puisque la « Stratégie nationale » s'est traduite par plusieurs circulaires aux préfets leur assignant des objectifs à atteindre au niveau local, ainsi que des délais de réalisation de ces objectifs¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Une circulaire du Premier ministre aux préfets du 6 décembre 2010 indique que *« Après plus de deux années de travail, des avancées majeures doivent être relevées.*

E - Méthode de l'évaluation

S'agissant de réaliser une évaluation, les méthodes habituelles d'investigation de la Cour devront être enrichies :

- en constituant un comité de pilotage qui permet d'associer à la réflexion des personnalités qualifiées,
- en s'assurant de la participation des acteurs de l'hébergement, à toutes les étapes des travaux des rapporteurs,
- en recherchant des éléments pertinents de comparaison internationale,
- en ayant recours à des enquêtes ou des sondages permettant notamment de recueillir l'avis des bénéficiaires de la politique d'hébergement.

1 - Le comité de pilotage

Le comité de pilotage a un rôle consultatif. Sa présidence est assurée conjointement par un rapporteur du CEC et un rapporteur de la Cour, désignés à cet effet. La périodicité de ses réunions est fixée en fonction de l'avancement des travaux de la Cour.

Il propose des orientations, suit le déroulement des travaux d'évaluation de la Cour et fixe les points d'étapes. Il apporte une expertise sur le recours à des compétences externes (élaboration du cahier des charges, conseil sur le choix de cabinets de sondage, détermination des échantillons).

La composition du comité de pilotage sera la suivante :

- les 4 parlementaires du CEC et le secrétariat du CEC ;
- les rapporteurs et le contre-rapporteur de la Cour ;
- 4 personnalités qualifiées : Mme Marie-Thérèse Joint-Lambert, Inspectrice générale honoraire des affaires sociales, M. Julien Damon (Professeur associé à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris), Mme Maryse Marpsat, administrateur de l'INSEE et

Elles se traduisent, notamment, par une redéfinition des priorités : l'accès au logement ou à un logement adapté est la finalité première de l'action publique. C'est le sens de la stratégie du « logement d'abord » et de l'organisation progressive d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement. (...) Je vous demande de poursuivre et d'amplifier vos efforts pour réduire très significativement le nombre de personnes dépourvues de logement ou vivant dans des conditions de logement indignes. Je vous invite également à agir avec détermination en faveur de la prévention des situations génératrices de rupture dans la vie sociale. »

Mme Annaïg Abjean (Mission régionale d'information sur l'exclusion à Lyon -MRIE) seront approchés pour participer au comité de pilotage.

2 - La coordination des travaux entre la Cour des comptes et le Comité d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale (CEC)

En dehors du comité de pilotage qui permet aux rapporteurs du CEC d'être tenus informés de l'avancement des travaux de la Cour, la coordination des travaux entre les deux équipes est également assurée de la manière suivante :

- information sur le calendrier et les thèmes des auditions organisées au CEC par les députés et participation des magistrats de la Cour ;
- transmission à la Cour des réponses aux questionnaires envoyés par le CEC soit à l'occasion soit à l'issue des auditions ;
- possibilité d'établir, selon les cas, un questionnaire commun établi par le CEC et par la Cour de façon à éviter une redondance des questions et une surcharge de travail pour les organisations sollicitées ;
- information sur les visites sur le terrain et participation ouverte aux magistrats de la Cour.

Il est en outre proposé que le CEC prenne plus particulièrement en charge la partie de l'évaluation portant sur les relations avec les collectivités locales (conseil généraux et CCAS) et que la Cour se concentre sur les services de l'Etat, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

Les travaux de la Cour seront conduits auprès des interlocuteurs selon les méthodes de la Cour : entretiens, réunions de travail, demandes de contribution écrite, contradiction...

La Cour se propose de conduire des entretiens :

- au niveau des administrations centrales, avec le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL) ainsi qu'avec les responsables des administrations suivantes : DGCS, DREES, ONPES (ministère des solidarités et de la cohésion sociale), DHUP (ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement), DGCL, DEPAFI, Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (Ministère de

l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration) et INSEE ;

- avec les responsables des institutions suivantes : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Comité de suivi de la loi DALO, Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) ;
- avec les principaux acteurs associatifs de l'hébergement : FNARS, Fondation Abbé Pierre, ATD Quart Monde, Secours catholique, Fédération de l'entraide protestante, Secours islamique, Armée du salut, La Croix rouge, France Terre d'asile ;
- avec le SAMU social de Paris qui est un GIP ;
- avec les représentants des bénéficiaires de l'hébergement (par exemple : le conseil consultatif des personnes accueillies et hébergées – CCPA-)
- dans les services déconcentrés : au niveau départemental (préfets, DDCSPP ou DDCS) mais aussi au niveau régional qui est celui de l'élaboration des plans d'action et de l'allocation des crédits (préfectures, DRJSCS, DREAL, DRIHL dans le cas particulier de l'Île de France). Quatre régions concentrent plus de 60 % de l'hébergement : Île de France (29 967 places), Rhône Alpes (7190), Nord-Pas de Calais (6822) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (5211) qui feront donc l'objet d'un examen particulier. Des déplacements pourront également être effectués dans des départements où le dispositif d'hébergement est moins important, voire en zone rurale, en fonction des difficultés ou des cas particuliers qui pourront être signalés par la DGCS ou la DHUP.

3 - Les comparaisons internationales

La Cour effectuera des recherches sur les politiques de même nature conduites chez nos partenaires européens (Europe du Nord, Europe du Sud et nouveaux entrants). Une attention particulière sera portée aux modèles suivants : la « Rough Sleepers Strategy » au Royaume-Uni et la politique du « Housing First » des pays nordiques. Ces deux politiques ont été développées au cours des deux dernières décennies et ont fait l'objet de critiques et d'évaluations formulées tant par les administrations que par le secteur associatif. Les travaux de la « Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme », qui s'est tenue à Bruxelles les 9 et 10

décembre 2010, à l'initiative de la Commission, seront également analysés.

4 - Le recours à des expertises externes

Tous les rapports et études consacrés au cours des cinq dernières années à la question de l'hébergement des personnes sans domicile font le constat d'un déficit de la connaissance statistique sur les personnes sans domicile. La dernière enquête de l'INSEE a été réalisée en 2001 et ne sera reconduite qu'en 2011 / 2012. La DREES effectue tous les quatre ans une enquête partielle auprès des CHRS, la dernière ayant été menée fin 2008 / début 2009. Certains organismes peuvent réaliser leurs propres études sur une base locale (SAMU social de Paris, MIPES en Ile de France, MRIE en région Rhône Alpes). Enfin, aucune étude de cohorte ne permet de retracer les parcours des personnes hébergées ou ayant accédé au logement.

En l'absence d'une enquête nationale ayant une périodicité rapprochée, il sera difficile aux rapporteurs de disposer de données récentes, suffisamment fiables et exhaustives sur le dénombrement et les caractéristiques des populations concernées.

La Cour pourra donc être amenée à faire réaliser par un cabinet extérieur :

- d'une part, une enquête conduite auprès d'un certain nombre d'associations sur les caractéristiques des publics accueillis dans les structures d'hébergement ;
- d'autre part, une enquête de satisfaction auprès d'un échantillon de personnes hébergées, qui pourrait être centré sur les refus de logement.

Les cahiers des charges de ces deux enquêtes seront élaborés en concertation avec le comité de pilotage ainsi qu'avec les principales administrations et associations concernées.

CONCLUSION

Le rapport thématique de la Cour sur les personnes sans domicile (mars 2007) a identifié les insuffisances et les dysfonctionnements de la politique d'hébergement d'urgence. Ses conclusions sont un point de départ utile.

Cette politique publique connaît depuis 2008 une évolution notable. Il est donc tout à fait pertinent de suivre cette nouvelle orientation. Les travaux d'évaluation qui vont être conduits devront donc s'attacher à mesurer les effets des nouveaux dispositifs mis en œuvre. Deux difficultés d'ordre chronologique apparaissent toutefois et dont il faut tenir compte : le caractère très récent de la nouvelle orientation donnée à cette politique ne permettra de formuler que des appréciations partielles sur des dispositifs qui se mettent progressivement en place depuis moins de 18 mois; par ailleurs on peut regretter de ne pas disposer des résultats de l'enquête INSEE qui ne sera disponible que début 2013 et qui devraient renouveler la connaissance des publics accueillis.

Annexe 3

Ref: N° 19543
Contact Ifop : Adeline Merceron
Tél : 01 45 84 14 44



POUR



**Enquête sur la politique d'hébergement menée en faveur
des personnes sans domicile
Synthèse des principaux enseignements
Juillet –Août 2011**

Sommaire

	<i>Pages</i>
- 1 - La méthodologie.....	255
- 2 - Les principaux enseignements.....	258
A - Les personnes hébergées : qui sont-elles ?	258
B - Les professionnels : qui sont-ils ?	260
C - Eléments de connaissance de la situation de la personne sans abri	262
D - Eléments de perception de l'accompagnement par les travailleurs sociaux	266
E - Eléments de perception de l'humanisation des centres d'accueil et d'hébergement	270
F - Eléments de perception des mesures d'accès au logement	276
G – Les travailleurs sociaux et la Stratégie de refondation	281
H – Regards sur les initiatives développées à l'étranger	288

Chapitre I

La méthodologie

Méthodoloie

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'Ifop. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'Ifop.

Etude réalisée par l'Ifop pour :	La Cour des Comptes	
Echantillon	<p>Echantillon de 153 travailleurs sociaux exerçant au sein de 61 structures d'accueil dédiées aux personnes sans hébergement fixe. Parmi ces centres, 31 ont participé au volet de l'enquête dédié aux personnes hébergées.</p> <p>Au global, près de 200 centres ont été sollicités pour participer à cette enquête¹⁵⁶.</p>	<p>Echantillon de 363 personnes sans hébergement fixe réparties au sein de 31 centres de la manière suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 169 en Ile-de-France - 28 en Nord-Pas-de-Calais - 66 en Midi-Pyrénées - 44 en PACA - 56 en Rhône-Alpes
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par questionnaires auto-administrés <i>online</i> .	Les interviews ont eu lieu en face à face sur le lieu de vie des personnes interrogées.
Dates de terrain	Du 5 juillet au 2 août 2011	Du 1 ^{er} au 25 juillet 2011

¹⁵⁶ En l'absence de fichiers disponibles intégrant les coordonnées mail des travailleurs sociaux exerçant dans les structures concernées par l'enquête, un courriel a été adressé soit aux directeurs (rices) des centres directement lorsque nous disposions de l'information, soit aux adresses mail des centres eux-mêmes à qui il était demandé de transférer le lien de l'enquête à l'ensemble des personnes travaillant au sein de la structure.

Les principaux enseignements

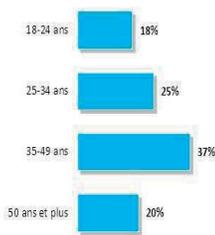
A - Les personnes hébergées : qui sont-elles ?

L'échantillon de personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête n'a pas vocation à être représentatif de l'ensemble des personnes sans hébergement fixe en France. Il a pour premier objectif de révéler la diversité des situations pouvant se présenter sur le territoire français en matière d'hébergement d'urgence et d'insertion.

Aussi, parmi les 363 personnes interrogées se dégagent des profils variés de répondants. L'âge, le sexe, la présence d'enfants, le niveau de diplôme constituent de premiers éléments d'analyse qu'il est utile de rappeler ici pour optimiser la compréhension des résultats.

Hommes et femmes (52 % et 48 %) sont représentés dans des proportions similaires au sein de cet échantillon dans lequel la moyenne d'âge des personnes rencontrées s'établit à 38 ans (la majorité des interviewés ayant 35 ans ou plus (57 % dont 37 % ont entre 35 et 49 ans et 20 % ont plus de 50 ans).

Outre cette répartition, on remarque que l'essentiel des personnes rencontrées vit seul (83 %), une proportion qui augmente avec l'âge (93 % parmi les personnes ayant plus de 50 ans). La vie en couple n'est pas la norme.



Seuls 17 % des interviewés déclarent avoir actuellement une relation de couple et parmi eux seuls 9 % vivent ensemble au quotidien. C'est au sein de ces couples réunis que la présence d'enfants est logiquement la plus importante (70 %), alors que sur l'ensemble de l'échantillon, une personne interrogée sur deux a un ou plusieurs enfants (50 %).

Souvent ce sont de petites fratries (40 % n'ont qu'un seul enfant, 29 % en ont deux) et le nombre d'enfants croît logiquement avec l'âge des personnes rencontrées (60 % des personnes ayant plus de 50 ans déclarent avoir 3 enfants ou plus contre 31 % en moyenne). Dans 47 % des cas, les personnes rencontrées vivent avec leurs enfants dans les centres d'accueil qu'ils fréquentent, une proportion qui passe à 63 % chez les femmes, à 79 % chez les 18-24 ans, à 74 % chez les 25-34 ans et à 74 % lorsque les personnes vivent en couple. Les enfants les plus jeunes, âgés de moins de 4 ans notamment (90 %), sont rarement séparés de leur(s) parent(s).

Les personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête sont actuellement hébergées dans des structures assez différentes. Plus du tiers réside aujourd'hui dans un centre d'hébergement d'urgence (35 % ; 60 % chez les personnes en couple et 67 % chez les personnes sans abri depuis moins de 3 ans), un quart dans un hébergement d'insertion de type CHRS(27 % ; 47 % au sein des personnes vivant avec leurs enfants), 21 % dans un centre d'accueil de jour ou de nuit (dont 28 % au sein des personnes sans abri depuis plus de 10 ans) et 17 % en pension de famille (27 % chez les personnes sans abri depuis plus de 2 ans).

S'agissant des études, plus des deux tiers des personnes rencontrées ont un niveau de diplôme inférieur ou égal au BEP-CAP (69 %, dont 23 % qui n'en n'ont aucun) et 14 % déclarent avoir leur baccalauréat ou un diplôme équivalent. Il apparaît assez clairement qu'un niveau d'études élevé ne protège pas de ces situations de

précarité, une proportion non négligeable de ces personnes sans hébergement fixe (15 %) étant diplômées de l'enseignement supérieur. En outre, bien que seule la moitié de l'échantillon soit de nationalité française (50 %), il est bon de préciser que l'ensemble des personnes interrogées maîtrisaient suffisamment la langue française pour pouvoir répondre au questionnaire et participer à l'enquête.

Enfin notons que la proportion de personnes possédant un animal de compagnie est marginale et concerne seulement 4 % des répondants (14 % chez les personnes en situation de sans-abrisme depuis moins de 3 mois).

B - Les professionnels : qui sont-ils ?

L'échantillon dédié aux professionnels de ces centres se compose aux deux tiers de travailleurs sociaux (64 %) et pour un quart de directeurs de centre (24 %). Echantillon à dominante féminine (58 % contre 33 % d'hommes), les femmes sont légèrement sur-représentées dans le statut de travailleur social (67 % contre 64 %), là où les hommes le sont dans celui de directeurs de centres (32 % contre 24 % en moyenne).

On notera que celles-ci occupent plus que leurs homologues masculins des postes dans les pensions de famille (12 % contre 9 % en moyenne) ou dans les accueils de jour ou de nuit (20 % contre 16 %). Les hommes quant à eux sont davantage présents dans les hébergements d'urgence (32 % contre 23 % en moyenne).

L'âge moyen des professionnels ayant participé à l'enquête s'établit à 40 ans (34 % des répondants ont moins de 35 ans et 34 % ont entre 35 et 49 ans) pour **une ancienneté moyenne d'exercice dans le secteur de 11 ans**. En revanche, l'ancienneté d'exercice dans le centre lui-même est inférieure pour s'établir en moyenne à 7 ans et demi.

S'agissant de leur lieu d'activité, **60 % des professionnels interrogés exercent dans des centres dédiés à des publics spécifiques** contre 31 % qui travaillent dans des structures ouvertes à tous les publics. Pour l'essentiel il s'agit de centres dédiés aux femmes et aux familles monoparentales (28 %) ou aux hommes seuls (19 %).

Dans le détail, la **majorité des personnes ayant accepté de participer à cette enquête exercent dans des centres d'insertion (CHRS)** (52 %) et un quart travaille dans des hébergements d'urgence (23 %). Les professionnels exerçant dans des structures d'accueil de jour et de nuit (16 %) ou dans des pensions de famille (9 %) sont nettement moins représentées au sein de notre échantillon.

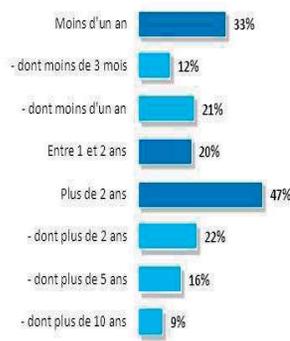
En moyenne, les travailleurs sociaux ont 18 personnes en charge, une moyenne qui masque des réalités très différentes. Tandis que 10 % des répondants n'ont la responsabilité directe d'aucune personne sans-domicile (22 % au sein des directeurs de centre), en revanche, 16 % des travailleurs sociaux doivent suivre plus de 20 personnes (une situation surtout présente dans les pensions de familles ; 38 %).

C - Eléments de connaissance de la situation de la personne sans abri

↳ Des profils différents qui varient selon l'ancienneté de sans-abrisme

La situation de sans-abrisme dans laquelle se trouvent les personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête s'inscrit pour une majorité relative d'entre elles dans la durée. 47 % sont sans domicile depuis plus de 2 ans et parmi elles, 25 % le sont depuis plus de 5 ans. Sont davantage concernées par cette situation les hommes (52 %), les personnes âgées de plus de 35 ans (53 % chez les 35-49 ans et 70 % chez les plus de 50 ans : logiquement l'ancienneté de la situation de sans-abrisme croît avec l'âge), les franciliens (57 %), les non-diplômés (59 %) et les personnes ayant un animal de compagnie (57 %).

Depuis combien de temps êtes-vous sans domicile ?



Enfin, on notera que les personnes sans-abris depuis plus de 2 ans sont plus souvent présentes dans les pensions de famille. Sorties de leur situation d'urgence, elles semblent s'être stabilisées dans des structures qui les encadrent sur du plus long terme (76 % contre 47 %). Les personnes les plus récemment confrontées à cette situation de sans-abrisme révèlent un profil sensiblement différent. Les femmes (39 % sont sans domicile fixe depuis moins d'un an contre 33 % en moyenne), les moins de 35 ans (47 % des 18-24 ans et 40 % des 25-34 ans) et les personnes vivant en couple (39 %) y sont surreprésentées. On les retrouve notamment dans les hébergements d'urgence (42 % contre 33 % en moyenne)

↳ Une population peu mobile

Dans la majorité des cas, les personnes hébergées dans les structures d'accueil se déplacent peu lorsqu'elles changent de situation. Dans 55 % des cas, le dernier logement habité se situait dans le même département que celui du centre d'accueil actuel (c'est encore plus vrai dans les départements du Nord (68 %) et de la Haute-Garonne (69 %)) et 15 % étaient dans la même région (24 % pour les franciliens). Tandis que les femmes (62 % contre 55 % « dans ce département » en moyenne), les personnes vivant en couple (67 %) ou avec des enfants (64 %) apparaissent comme les plus sédentaires, d'autres en revanche révèlent une meilleure mobilité sur l'ensemble du territoire français. Il s'agit notamment des hommes (24 %), des plus de 50 ans (24 %), des personnes sans enfant (23 %) et des personnes de nationalité française (25 %).

Les personnes dont le dernier logement se situait en dehors de l'Hexagone sont nettement minoritaires au sein de l'échantillon, mais constituent toutefois une proportion non négligeable (4 % étaient dans l'Union Européenne et 9 % en dehors de l'UE ; dont 15 % qui logiquement n'ont pas la nationalité française).

➤ **Avant la structure d'accueil, le logement stable**

Un tiers des personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête vivait dans leur propre logement avant de s'installer dans la structure d'accueil dans laquelle elles sont aujourd'hui (33 %). Sont particulièrement concernées les personnes de 25-34 ans (39 %), celles de 50 ans et plus (40 %) et les personnes rencontrées dans les centres du Sud-Est (Marseille et sa banlieue -52 %- et Lyon et sa banlieue -47 %-). Ces répondants qui ont eu pour dernière habitation leur propre logement sont pour l'essentiel des personnes assez récemment concernées par cette situation de sans-abrisme, 46 % sont sans logement fixe depuis moins d'un an et 54 % depuis moins de 3 mois (contre 33 % en moyenne). Les personnes n'étant pas accompagnées d'un travailleur social sont également surreprésentées dans cette configuration (46 %).

Par ailleurs, une personne sur cinq (21 %), a pu pallier au manque de logement fixe en faisant appel à des amis ou de la famille, avant de rejoindre le centre d'accueil actuel. Les personnes les plus jeunes (34 % chez les 18-24 ans), celles ayant des enfants (28 %) et localisées en Ile-de-France (31 %) sont les plus nombreuses dans ces situations. Comme précédemment, il s'agit davantage de personnes récemment concernées par la situation de sans-abrisme (26 % à 27 %).

Le profil des personnes ayant dernièrement fréquenté un autre centre d'accueil ou un hôtel est sensiblement le même. On trouve des personnes plus âgées que précédemment (aussi parce que celles-ci sont en situation de sans-abrisme depuis plus longtemps), des personnes vivant en couple et celles sans-abris depuis plus de 2 ans. Les autres types de structures ont été fréquentés dans des proportions plus marginales, à l'image des Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile (1 %) et des hôpitaux psychiatriques (1 %).

↳ **Sept personnes hébergées sur dix déclarent avoir des revenus réguliers**

En ce qui concerne la question des revenus, près des deux tiers des personnes hébergées déclarent en percevoir régulièrement (71 %), une proportion qui passe à 94 % au sein des personnes qui vivent dans des pensions de famille. Tandis que plus du tiers des personnes bénéficie du RSA (35 % ; 51 % chez les « 25-34 ans »), 20 % déclarent toucher un salaire fixe (26 % chez les 18-24 ans et 33 % auprès des personnes vivant en Ile-de-France).

Les bénéficiaires d'allocations plus spécifiques sont moins nombreux (aussi parce que de fait elles concernent moins de monde).

13 % touchent l'AAH (24 % chez les plus de 50 ans) et 12 % les allocations familiales (43 % chez les personnes vivant avec leurs enfants). Enfin, seule une minorité des personnes perçoit une indemnité chômage (5 % ; 11 % chez les diplômés de l'enseignement supérieur).

Parmi les personnes qui apparaissent les plus en difficulté ne percevant aucun revenu, (soit un quart de l'échantillon global), figurent notamment les 18-24 ans (44 %), les personnes en couple vivant séparément (52 %), les étrangers (36 %), les personnes sans-abris depuis moins d'un an (33 %) et celles qui sont aujourd'hui dans les hébergements d'urgence (38 %) et les accueils de jour ou de nuit (31 %).

Percevez-vous des revenus réguliers ?



D - Eléments de perception de l'accompagnement par les travailleurs sociaux

↳ Les travailleurs sociaux, un soutien essentiel pour les personnes sans domicile fixe

Les travailleurs sociaux et plus globalement les associations apparaissent pour la majorité des personnes hébergées (52 %) comme les meilleurs soutiens sur lesquels elles peuvent s'appuyer pour sortir de leur situation. En dehors des femmes et des 25-49 ans qui plus que la moyenne partagent ce jugement (respectivement 63 % et 57 %), on remarque que les plus forts soutiens se trouvent au sein des étrangers (57 %) et des personnes sans diplômes (64 %), autrement dit des personnes qui potentiellement pourraient, plus que les autres, rencontrer des difficultés pour remplir des formalités administratives souvent complexes.

Que ce soit l'Etat (6 %), la famille (4 %) ou les élus (2 %), rares sont les interviewés qui considèrent ces acteurs comme de réels soutiens pouvant aider à sortir d'une situation de sans-abrisme. Parallèlement, **plus du tiers des personnes interrogées (36 %) déclare ne pouvoir compter que sur elles-mêmes pour sortir de la situation dans laquelle elles se trouvent.** Sont particulièrement nombreux dans ce cas, les hommes (45 %), les 18-24 ans (50 %), les personnes sans enfants (44 %), les Français (43 %) et les diplômés de l'enseignement supérieur (51 %), plus sceptiques à l'égard de l'intervention d'une aide extérieure.

Face à cette confiance majoritaire accordée aux travailleurs sociaux, il apparaît peu surprenant que les attentes formulées à leur égard soient assez variées sans qu'aucune ne se détache réellement. Si l'accompagnement dans les démarches administratives arrive en tête avec 42 % de citations, viennent ensuite l'aide pour l'obtention d'un

logement stable (39 %), d'un emploi (30 %) et d'un logement social (27 %).

Il est intéressant de noter que les attentes à l'égard des travailleurs et accompagnateurs sociaux varient avec l'ancienneté de la situation de sans-abrisme. Tandis que les plus récents se situent davantage dans une situation où ils cherchent à être accompagnés dans leurs différentes démarches, les plus anciens sans-domicile placent quant à eux en 2^{ème} position le besoin d'être écoutés.

Les attentes varient également en fonction des structures dans lesquelles les personnes hébergées vivent. Ainsi, pour les personnes hébergées en pension de famille, la majorité déclare avoir besoin d'accompagnement pour accomplir leurs démarches administratives (52 % contre 42 % en moyenne) et citent en second leur besoin d'écoute (34 %). Pour les publics qui sont dans des structures davantage liées à la gestion de l'urgence, les personnes rencontrées expriment avoir avant tout besoin d'une aide pour trouver un logement (47 % pour les personnes en accueil de jour ou de nuit contre 39 % en moyenne) tandis que les personnes rencontrées dans un hébergement d'urgence souhaitent surtout être accompagnées pour trouver un emploi (40 % contre 30 % en moyenne).

La présence d'un travailleur social référent est assez largement répandue au sein de notre échantillon, 81 % des personnes rencontrées déclarent être accompagnées, un accompagnement qui apparaît encore plus systématique chez les plus jeunes (91 % chez les 18-24 ans) et dans les hébergements d'insertion CHRS (90 %). En revanche pour les personnes récemment concernées par cette situation de sans-abrisme, peut-être en partie parce qu'elles n'ont pas encore totalement « intégrées le système », ce dispositif est moins répandu (seulement 60 % des personnes sans-abri depuis moins de 3 mois sont accompagnées d'un référent, soit un écart de 31 points par rapport à la moyenne). C'est d'ailleurs dans les

hébergements d'urgence que la proportion de personnes ayant un référent est la moins importante (74 %).

Lorsque l'on considère cette relation dans le temps, on relève que la moitié de l'échantillon est accompagnée depuis moins d'un an (53 %) et l'autre moitié depuis plus d'un an (47 %). Sans surprise une forte corrélation se fait jour entre l'âge de la personne interrogée et l'ancienneté de la situation de sans-abrisme. Les plus jeunes (66 %) et les personnes sans domicile fixe depuis moins d'un an (91 % de citations contre 53 % en moyenne) déclarent plus que la moyenne être encadrés par un travailleur social depuis moins d'un an, là où les plus âgés et les plus installés dans cette situation de précarité sont majoritairement suivis depuis plus d'un an (respectivement 62 % et 68 % contre 47 % en moyenne).

↳ Un référent régulièrement consulté

Le travailleur social est particulièrement présent dans la vie des personnes hébergées, une majorité relative d'entre elles le consultant au moins une fois par semaine (45 %). Certains publics semblent plus que les autres suivis de manière hebdomadaire à l'image des femmes (53 %), des 18-24 ans (63 %) des non-diplômés (53 %) et des personnes fréquentant les accueils de jour et de nuit (56 %).

Les autres déclarent rencontrer leur référent soit « au moins deux fois par mois » (27 %) soit « une fois par mois » (24 % ; 44 % dans les pensions de famille). **Dans l'ensemble, la quasi-totalité des personnes rencontrées (96 %) consulte à minima une fois par mois son travailleur social référent.**

Cette fréquence de consultation participe certainement en partie à la très forte satisfaction exprimée par les personnes hébergées à l'égard de leur référent. En effet, **93 % des interviewés se déclarent**

satisfaits de l'aide apportée par la personne qui les accompagne (dont 69 % « tout à fait satisfaits »).

Bien que marginale, la proportion de personnes insatisfaites de cette relation n'est pas à négliger. Elle concerne 7 % des personnes interrogées parmi lesquelles sont surreprésentées les personnes vivant en couple (14 %, et même 23 % au sein des couples vivant séparément), celles possédant un animal (14 %) ou encore celles en situation de sans-abrisme depuis plus de 5 ans (12 % à 10 % d'insatisfaits) ou passant par des accueils de jour ou de nuit (15 %).

Bien que peu nombreuses, les critiques formulées à l'égard des travailleurs sociaux sont multiples et finalement assez variées. C'est en premier lieu le sentiment d'un manque d'intérêt pour la situation qui est cité par les personnes hébergées mécontentes (45 %). Plus secondaire mais bien réelle, la problématique du manque de temps constitue une source d'insatisfaction, que ce soit le manque de temps que le professionnel a à consacrer à chaque personne (40 %) ou les créneaux horaires qui ne correspondent pas aux disponibilités des uns ou des autres (20 %).

Par ailleurs, le sentiment d'un manque de compréhension de la situation personnelle (30 %) qui peut se traduire par une impression d'incompétence et de diffusion d'informations non pertinentes (20 %) participe également à cette moindre satisfaction.

Le manque de respect (15 %) et les difficultés d'accès (5 %) sont cités de façon plus marginale.

➤ Des travailleurs sociaux qui approuvent l'instauration du système de référents

A peine plus du tiers des travailleurs sociaux ayant participé à l'enquête déclare qu'un système de référents a été mis en place dans leur département (36 % ; 24 % chez les directeurs interrogés).

S'ils ne sont pas tous au courant de la mise en œuvre de ce dispositif sur l'ensemble du territoire, en revanche **ils s'accordent majoritairement sur le fait que ce système permet d'améliorer l'accompagnement des personnes sans domicile** (61 % contre 24 % qui partagent l'avis contraire). On notera toutefois que 15 % d'entre eux ne se prononcent pas sur cette question.

E - Eléments de perception de l'humanisation des centres d'accueil et d'hébergement

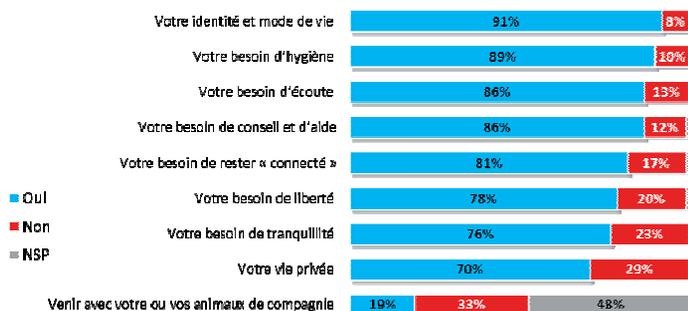
↳ Une appréciation très positive des centres d'accueil

Outre les très bons jugements à l'égard de l'action des travailleurs sociaux, ceux-ci apparaissent comme un bon relais d'information auprès des personnes sans domicile. Ils sont le premier vecteur d'information lorsqu'il s'agit d'indiquer un centre à une personne qui en a besoin (35 %). Suit le 115 (22 % des personnes sans hébergement se dirigent dans un centre d'accueil sur la base des indications données à ce numéro) et les associations d'aide (13 %). Les autres moyens d'informations testés apparaissent nettement plus secondaires pour orienter les personnes dans le besoin.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer le centre dans lequel elles vivent actuellement, les personnes interrogées apparaissent plutôt bienveillantes et satisfaites de la prestation. Pour près de neuf personnes sur dix, l'hébergement et l'accueil du centre répondent à leurs attentes (86 % dont 54 % « tout à fait »), un sentiment qui est partagé de manière assez comparable entre les différentes catégories de population étudiées.

Confirmant cette bonne appréciation générale, **l'analyse détaillée du centre actuel confirme ce résultat.**

Trouvez-vous que l'on respecte dans ce centre, les éléments suivants... ?



Comme le démontre le graphique précédent, l'ensemble des dimensions relevant de l'intimité, du mode de vie ou de l'accompagnement des personnes elles-mêmes sont des éléments qui sont majoritairement bien respectés dans les centres dans lesquels vivent les personnes rencontrées. On notera toutefois que le besoin de liberté et le besoin de tranquillité figurent plutôt en fin de classement avec toutefois des scores très positifs. La possibilité de venir avec son animal constitue la dimension la moins bien assurée par les centres, dimension qui rappelons-le ne concerne que 4 % de l'échantillon globale.

En outre, il convient de souligner que les jugements les plus favorables à l'égard des structures d'accueil sont exprimés par les personnes vivant dans les pensions de famille. Elles se distinguent de la moyenne en se montrant particulièrement positive s'agissant du respect des besoins d'écoute (92 % contre 86 % en moyenne), du besoin de rester « connectés » (100 %), du besoin de liberté (87 % contre 78 % en moyenne) ou encore du respect de la vie privée (84 %). Le plus souvent dans la moyenne des jugements exprimés, les personnes rencontrées en centre d'accueil d'urgence se montrent

toutefois plus critiques que la moyenne lorsqu'il s'agit de considérer le besoin de rester connectés (27 % contre 17 %) et la possibilité d'être accompagné par un animal de compagnie (46 % contre 33 % en moyenne).

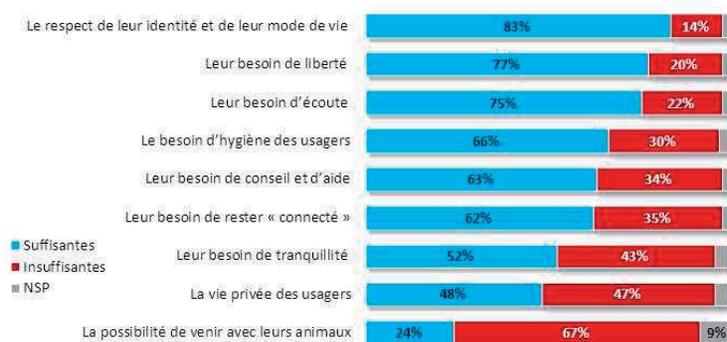
Face à ce bilan positif (pour les centres qui ont participé à cette enquête), il apparaît peu surprenant que **85 % des personnes rencontrées déclarent n'avoir jamais connu ailleurs de meilleures conditions d'hébergement ou d'accueil que celles dont elles bénéficient actuellement.**

Les personnes les plus âgées, celles résidant sur Marseille et son agglomération et les étrangers sont parmi les plus positives à l'égard du centre dans lequel elles évoluent aujourd'hui. On notera que les personnes sans-abri depuis plus de 10 ans, ont plus que les autres, de par leurs expériences antérieures, déjà fréquenté des centres offrant de meilleures prestations (25 % contre 14 % en moyenne).

Le regard des travailleurs sociaux sur cette même question est finalement assez proche de celui des personnes hébergées bien que le bilan soit plus modéré. En effet, en dépit de jugements plutôt positifs les scores enregistrés auprès des travailleurs sociaux sont en deçà de ceux mesurés par les usagers (on observe des écarts de perceptions qui oscillent entre 17 et 23 points pour cinq des dix critères testés).

Comme les usagers, les travailleurs sociaux placent le respect de l'identité et du mode de vie des usagers en tête des points positifs (91 % de citations pour les personnes hébergées et 83 % pour les professionnels soit un écart de 8 points entre les deux). A l'inverse le besoin de tranquillité, le respect de la vie privée et l'acceptation des animaux se positionnent en fin de classement.

La qualité de l'accueil, dans le centre dans lequel vous travaillez est-elle, selon vous, dans chacun des domaines suivants très suffisante, assez suffisante, assez insuffisante ou très insuffisante ?



↳ **Des usagers majoritairement contre la spécialisation des centres mais un jugement plus nuancé de la part des professionnels du secteur**

Autre signe de cette appréciation globale des centres, **les personnes rencontrées, qu'elles vivent actuellement dans des structures spécialisées ou « tous publics », se prononcent majoritairement contre l'idée d'être accueillies dans un centre où seules des personnes correspondant à leur profil seraient acceptées (59 % ; 76 % chez les personnes âgées de 50 ans et plus).** Au sein des 40 % restant qui sont pour une spécialisation des centres, on trouve notamment les personnes en couple vivant ensemble (48 %), les personnes ayant des enfants (47 %), les diplômés de l'enseignement supérieur (57 %) ainsi que les personnes vivant dans un centre d'hébergement d'insertion (54 %) et dans une moindre mesure celles en hébergement d'urgence (48 %).

Les travailleurs sociaux sont plus nuancés et partagent un avis contraire. **Une majorité relative d'entre eux se prononce plutôt en faveur de cette spécialisation (47 %) et un tiers est contre (33 %).**

➤ **Des centres pour les familles, les jeunes et les personnes souffrant de santé mentale**

Les personnes hébergées souhaitant un tel changement se prononcent en faveur d'une spécialisation des centres s'articulant autour de deux critères principaux : l'âge et la situation familiale. Près d'une personne sur deux aimerait des centres dédiés aux familles (49 %), un souhait avant tout porté par les femmes (73 %, soit un écart de 24 points par rapport à la moyenne), par les classes d'âges intermédiaires les plus à mêmes d'être en situation de famille (58 % à 62 % contre 49 % en moyenne), par les personnes vivant en couple (93 %) et par celles ayant des enfants (76 %).

Les centres réservés à certaines classes d'âge sont souhaités par plus du tiers de l'échantillon (35 %), une attente notamment partagée par les classes d'âge extrêmes (67 % chez les 18-24 ans et 52 % chez les plus de 50 ans), les hommes (48 %) et les personnes n'ayant pas d'enfants (64 %).

La création de centres dédiés aux personnes ayant des addictions et des centres réservés aux personnes sortant de certaines institutions (telles que les prisons, l'armée, l'hôpital) apparaît moins prioritaire (respectivement 10 % et 5 % de citations).

De leur côté, les travailleurs sociaux souhaitant un tel changement soulignent eux aussi l'importance de créer des structures dédiées à certaines classes d'âges, surtout aux plus jeunes (41 % de citations) et aux familles monoparentales (39 % de citations). Si sur ces deux points les deux cibles se rejoignent sensiblement, en revanche, les travailleurs sociaux attendent avant tout la création de centres dédiés aux personnes souffrant de santé mentale (46 % de citations).

Les autres types de spécialisation sont cités de façon plus secondaire à l'image des centres autorisant les animaux de compagnie (21 %), la consommation d'alcool et de drogue (17 %) ou encore réservés aux personnes sortant de prison (7 %) ou aux handicapés (4 %).

↳ Des conditions d'accueil et d'hébergement qui semblent évoluer positivement depuis trois ans

Lorsqu'il s'agit de considérer non pas la situation d'un centre en particulier, mais les conditions d'accueil et d'hébergement en France au cours des trois dernières années, le bilan est moins élogieux quoique toujours plutôt positif : **une majorité relative des personnes interrogées considère qu'elles se sont améliorées (46 %) et un tiers partage l'avis contraire (33 %).**

Les femmes (52 %), les personnes âgées de plus de 50 ans (56 %), les Lyonnais (66 %) et les personnes sans-abris depuis plus de 2 ans (52 %) sont parmi les plus bienveillants dans leur appréhension de l'évolution des conditions d'hébergement des centres d'accueil au cours des trois dernières années.

Sur cette question, près du quart des interviewés ne parvient pas à se prononcer (21 %). Sont notamment dans ce cas de figure les plus jeunes qui assez logiquement ont peu de recul pour appréhender cette question (36 % chez les 18-24 ans), les Franciliens (27 %), les étrangers (28 %) et les personnes en situation de sans-abrisme depuis moins d'un an (37 %).

Du point de vue des travailleurs sociaux interrogés **le bilan après trois ans de l'évolution de la qualité de l'accueil dans les centres est positif : les trois quarts considèrent que la situation s'est améliorée (75 % contre 22 % qui partagent l'avis contraire).** Les directeurs de centres (81 %), les femmes (83 %) et les travailleurs exerçant dans des pensions de famille sont parmi les plus optimistes.

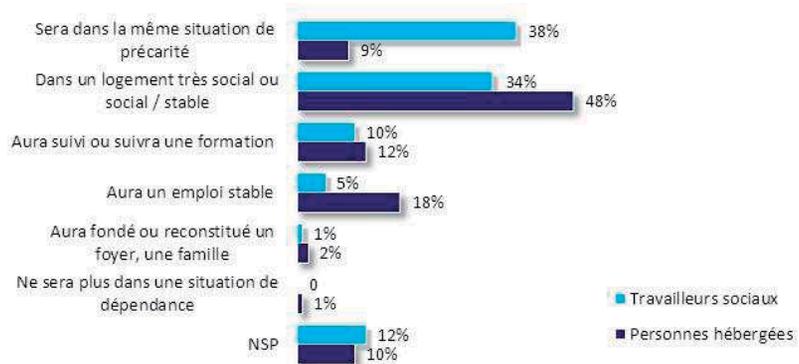
F - Eléments de perception des mesures d'accès au logement

↳ Des projections pour l'avenir optimistes pour les personnes hébergées mais plus réservées pour les travailleurs sociaux

A la question de la projection dans l'avenir d'ici un ou deux ans, les pronostics de chacune des deux cibles se révèlent assez différents et démontrent une perception de la situation bien distincte.

(Question aux personnes hébergées) Pensez-vous que d'ici un an ou deux... ?

(Question aux travailleurs sociaux) Pensez-vous que d'ici un an ou deux, la majorité des personnes actuellement suivies par votre structure ... ?



Pourtant confrontées à une réalité et à un quotidien pour le moins difficile, près d'une personne hébergée sur deux (48 %) se projette favorablement dans l'avenir espérant d'ici un ou deux ans avoir trouvé un logement stable. Les plus de 50 ans (60 %, +12 par rapport à la moyenne), les personnes en couple (57 % et plus encore celles vivant séparément 68 %), celles hébergées en pension de

famille (61 %) et celles vivant dans la région lyonnaise (63 %) sont parmi les plus optimistes sur ce point. Trouver un emploi stable arrive en seconde position (18 % de citations), cité de manière assez homogène entre les différents segments de population. Les plus jeunes se projettent plutôt dans le fait d'avoir suivi une formation (23 % contre 12 % en moyenne) avant d'envisager un emploi stable.

Outre ces trois pronostics qui offrent une vision plutôt positive pour l'avenir et dans lesquelles s'inscrivent plus des trois quarts des personnes interrogées (78 %), une part non négligeable des répondants (9 %) se révèle plutôt fataliste en considérant que d'ici un ou deux ans, leur situation sera la même, une proportion qui atteint 16 % chez les personnes sans abri depuis plus de 5 ans et 28 % pour celles qui le sont depuis plus de 10 ans.

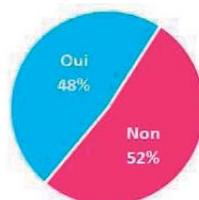
Une troisième catégorie de personnes qui représente 10 % de l'échantillon, peine à se projeter dans l'avenir. On y trouve notamment les plus jeunes (23 %), les femmes (19 %), les personnes en couple mais qui vivent séparément (18 %) et celles vivant avec leurs enfants (22 %).

Les travailleurs sociaux peinent à partager cet enthousiasme. Si 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), 38 % d'entre eux n'envisagent aucune évolution pour les personnes accueillies au sein de leur structure (contre 9 % chez les personnes sans-domicile).

↳ **Le DALO : un dispositif connu par moins d'une personne sur deux pourtant directement concernées**

Lancé en janvier 2008, le droit au logement opposable qui octroie la possibilité, pour toute personne ne disposant pas d'un appartement ou d'une maison décente et résidant de façon régulière sur le territoire français, d'entamer des poursuites judiciaires contre les pouvoirs publics dans le cas où les démarches entreprises en vue de l'obtention d'un logement social connaîtraient une stagnation anormale, est encore assez peu connu des personnes pourtant directement concernées. En effet, **seules 48 % des personnes sans hébergement fixe rencontrées déclarent en avoir entendu parler.**

Avez-vous déjà entendu parler du droit au logement opposable, le DALO ?



Dans le détail, on notera que la notoriété de ce dispositif croît avec l'âge. Peu connu des 18-24 ans (33 %), il l'est davantage des plus âgés, une notoriété qui peine toutefois à être majoritaire (57 %). Les personnes ayant des enfants (57 %), les plus diplômés (66 %), les personnes sans-abri depuis plus d'un an (54 %) ainsi que celles hébergées dans un centre d'insertion (64 %) ou dans une pension de famille (63 %) sont également parmi les plus au fait de l'existence de ce dispositif.

Parmi les connaisseurs du DALO, **seule une minorité (48 %) a déjà fait une demande dans ce cadre.** Ramené à l'ensemble de l'échantillon, c'est moins du tiers des personnes hébergées qui a

déjà expérimenté ce dispositif (23 %). Les femmes plus que les hommes (61 % contre 38 %), les 35-49 ans (53 %), les étrangers (61 %), les personnes sans-abri depuis plus de 2 ans (55 % à 65 %) et les personnes en centre d'insertion (60 %) sont parmi les plus nombreux à avoir initié une démarche dans le cadre du DALO.

Pourtant connaisseurs du dispositif, ce sont près de 25 % des interviewés qui n'ont pas encore profité du droit qui leur est offert. Quatre raisons émergent principalement pour expliquer le non recours à ce dispositif : le fait de ne pas savoir à qui s'adresser (18 %), le sentiment que cette démarche ne sert à rien (17 %), et le fait qu'il ne s'adresse pas à leur profil (« ce n'est pas fait pour vous » - 17 %- et « vous ne pensez pas que vous aviez droit » -16 %-). **Notons que ces quatre raisons révèlent le manque certain de visibilité de ce dispositif, notamment auprès de personnes constituant pourtant le cœur de cible, sur les modalités d'accès et les critères d'éligibilité permettant d'y accéder.** La complexité des démarches est citée de manière secondaire par seulement 9 % des personnes interrogées.

➤ Des travailleurs sociaux qui invitent majoritairement au dépôt de demandes dans le cadre du DALO mais qui sont encore peu convaincus de l'efficacité du dispositif

Plus de sept travailleurs sociaux sur dix invitent les personnes dont ils ont la responsabilité à faire valoir leurs droits en déposant une demande au titre du DALO (71 % ; 79 % au sein des personnes exerçant le métier depuis moins de 10 ans).

Pour autant, bien qu'ils invitent majoritairement les personnes sans-domicile à s'engager dans ces démarches, les travailleurs sociaux ont conscience des limites du système et doutent de l'efficacité de cette procédure. Ainsi, seul un tiers des professionnels du secteur considère que la procédure prévue au titre du DALO facilite, dans la pratique, l'accès au logement et à l'hébergement des

personnes qui ont déposé une demande (respectivement 34 % et 32 % et seulement 4 % et 5 % de citations « Oui, beaucoup »).

↳ Des offres de logement rarement refusées

Caractérisées par le fait que les personnes interrogées sont sans logement fixe, **rare sont celles qui ont déjà refusé une proposition de logement qui a pu leur être faite** (9 % ; 19 % chez les personnes sans abri depuis plus de 10 ans).

Les raisons évoquées pour expliquer ce refus sont multiples. Elles tiennent avant tout au logement en lui-même (jugé trop petit ; 30 %, ou mal décoré ; 12 %), au loyer trop élevé (30 %) ou encore à une mauvaise localisation (quartier peu attrayant ; 15 % trop éloigné du travail ou de la famille ; 12 %).

↳ Le logement comme condition préalable à l'emploi et à la santé

Les trois quarts des personnes hébergées rencontrées approuvent l'idée selon laquelle avoir un logement est une condition essentielle pour vivre mieux, une condition qui par la suite favoriserait l'obtention d'un emploi stable et permettrait pour ceux qui en ont besoin de se faire soigner. 51 % des répondants partagent même « tout à fait » ce point de vue.

Parmi ceux qui adhèrent plus particulièrement à cette idée on trouve les plus de 50 ans (55 % contre 51 % en moyenne), les Franciliens (62 %), les personnes sans domicile depuis plus de 2 ans (56 % à 59 % d'adhésion) et les personnes ayant des revenus réguliers (56 %). A contrario, certaines catégories de population sont plus sceptiques sur cette idée à l'image des personnes en couple mais vivant séparément (36 % contre 25 % en moyenne), des personnes ayant des enfants (30 %), des personnes les plus diplômées (40 %)

ou encore des personnes déclarant n'avoir aucun revenu régulier (30 %).

↳ Des changements relatifs à l'accompagnement et à l'hébergement peu perçus

Invitées à se prononcer sur les changements perçus au cours des trois dernières années sur l'accompagnement et l'hébergement qui leur sont proposés, les personnes interrogées révèlent un jugement pour le moins disparate. Alors que plus du tiers d'entre elles considèrent que depuis trois ans rien n'a évolué (37 % ; 43 % chez ceux qui sont en couple et 44 % chez ceux qui sont sans abris depuis plus de 2 ans), un autre tiers perçoit lui des évolutions (33 %). Au sein de ce groupe, **25 % est optimiste en percevant des améliorations et 8 % l'est au contraire nettement moins en ayant le sentiment que la situation s'est dégradée.** Parmi les plus positifs on trouve les plus âgés (33 %, soit 8 points de mieux que la moyenne), les diplômés du supérieur (32 %) et les personnes sans-abris depuis plus de 2 ans (33 % à 35 %).

Enfin, le tiers restant (30 %) ne parvient pas à répondre à cette question. Ce sont avant tout les plus jeunes (41 %) ainsi que les personnes plus récemment concernées par une situation de sans-abrisme (44 % à 68 % soit des écarts de 14 à 38 points par rapport à la moyenne), une difficulté à se positionner qui s'explique essentiellement par le manque de recul sur la situation.

G – Les travailleurs sociaux et la Stratégie de refondation

En novembre 2009, Benoist Apparu présentait la stratégie nationale du Gouvernement pour la prise en charge des personnes sans abri ou

mal logées. Cette stratégie, qui représente une nouvelle étape dans la mise en œuvre du chantier national prioritaire pour 2008-2012 lancé par le Premier ministre François Fillon, a pour but de refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Elaborée en partenariat avec les associations de lutte contre l'exclusion et les acteurs du logement social, elle est fondée sur vingt mesures partagées qui s'articulent autour de deux grands principes :

- mettre en place un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement ;
- faire de l'accès au logement une priorité.

↳ Une notoriété majoritaire pour la Stratégie de refondation

Trois ans après son lancement, **près des trois quarts des professionnels du secteur interrogés déclarent en avoir entendu parler** (73 %), une politique connue par la quasi-totalité des directeurs de centre (97 %).

Les associations se sont révélées être le meilleur vecteur de communication pour diffuser l'information sur cette nouvelle politique publique, 63 % des interviewés déclarant avoir été informés par ce biais.

Les autres sources d'information bien que citées dans des proportions moindres, se révèlent assez variées. Ainsi, 33 % des répondants ont entendu parler de cette stratégie de refondation par les services de l'Etat et notamment par les préfetures, 31 % par les médias spécialisés et 31 % par les médias généralistes (aussi bien la télévision, la presse ou la radio). Notons que sur cette question, les directeurs de centre se distinguent, en ayant pour les trois quarts d'entre eux été informés par les services de l'Etat (75 %, +42 points par rapport à la moyenne).

Enfin le bouche à oreille a semble-t-il également bien fonctionné, 21 % des interviewés ayant été informés par ce biais.

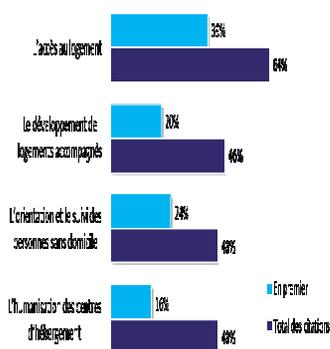
↳ L'accès au logement comme première priorité

Parmi les différents objectifs fixés par le Gouvernement dans le cadre de cette Stratégie de refondation, les travailleurs sociaux interrogés identifient aujourd'hui l'accès au logement comme étant particulièrement prioritaire (64 % de citations).

Les trois autres objectifs fixés sont cités dans des proportions

assez proches les uns des autres, signe qu'en la matière les pistes de développement et les chantiers ne manquent pas. Ainsi, pour près d'une personne sur deux, le développement de logements accompagnés ou de l'intermédiation locative (46 % de citations ; 54 % pour les directeurs), l'orientation et le suivi des personnes sans domicile via la mise en place de SIAO par exemple (43 %) et l'humanisation des centres d'hébergement (43 % ; 54 % pour les travailleurs exerçant dans des pensions de famille) sont des chantiers prioritaires.

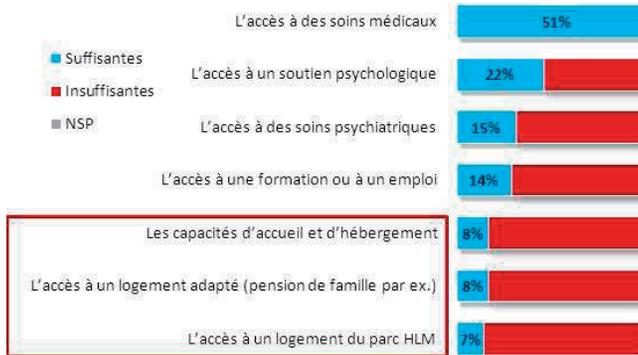
Parmi les objectifs fixés par la Stratégie de refondation, quel est celui qui vous paraît actuellement le plus prioritaire ? En premier ? En second ?



↳ **Des aides apportées aux personnes sans-domicile jugées nettement insuffisantes**

Invités à qualifier les aides offertes aux personnes sans-domicile, les professionnels interrogés font montre de jugements particulièrement sévères. A l'exception de l'accès aux soins médicaux pour lesquels les avis sont assez partagés (51 % jugent les aides en la matière suffisantes -avec toutefois seulement 1 % qui les qualifient de « très suffisantes»- et 47 % insuffisantes), pour l'ensemble des autres secteurs considérés, la très nette majorité des répondants s'accorde pour dénoncer l'insuffisance des aides apportées (77 % à 90 % de citations « insuffisantes »).

Dans chacun des domaines suivants, diriez-vous que les aides qui sont offertes aux personnes sans-domicile sont, dans votre département, très suffisantes, suffisantes, insuffisantes ou très insuffisantes ?



On notera toutefois que l'ensemble des occurrences liées au logement que ce soit des logements d'urgence, d'insertion ou stables, figurent en fin de classement révélant ainsi une vraie problématique pointée du doigt par les travailleurs sociaux confrontés au quotidien à cette question du mal-logement.

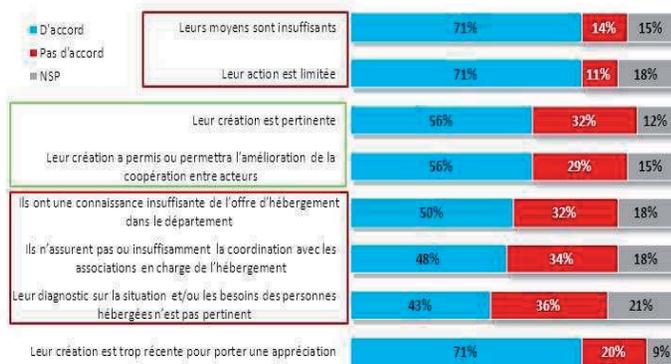
➔ Des jugements assez mous à l'égard des SIAO

S'agissant des SIAO (Services intégrés de l'accueil et de l'orientation), les professionnels du secteur apparaissent peu convaincus par ce dispositif.

Particulièrement critiques sur les moyens mis à disposition des SIAO et sur leur champ d'action jugé limité (71 % des répondants partagent ce point de vue), les travailleurs sociaux concèdent toutefois majoritairement que la création de ces services va dans le bon sens dans la mesure où leur création est jugée pertinente et permet l'amélioration de la collaboration entre les différents acteurs du secteur (56 % d'adhésion).

Toutefois dans le détail de leur activité, les travailleurs sociaux pointent du doigt certaines lacunes de ces SIAO, que ce soit leur connaissance insuffisante de l'offre d'hébergement dans le département (50 % partagent cette idée), le manque de collaboration avec les associations (48 %) ou leur diagnostic sur les besoins des personnes hébergées (43 %).

Pour chacune des phrases suivantes concernant l'action du ou des SIAO de votre département, diriez-vous que vous êtes plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord ?



Toutefois, il faut noter qu'en dépit de ces jugements, la part de personnes ne se prononçant pas est conséquente (entre 12 % et 21 % selon les items), une proportion qui s'explique probablement en partie par le fait que pour 71 % des répondants la création de ces services est trop récente pour les évaluer.

➔ Une politique gouvernementale qui a eu des incidences sur le quotidien des travailleurs sociaux

Pour près d'un professionnel sur deux, la stratégie de refondation a modifié les pratiques professionnelles (49 % ; 54 % chez les directeurs de centres et 60 % chez les hommes), 14 % d'entre eux déclarent même qu'elle les a beaucoup modifiés.

A l'inverse, 39 % n'ont aucunement changé leurs habitudes en dépit de l'instauration de cette nouvelle politique publique (54 % dans les pensions de famille).

Si dans leur quotidien tous n'ont pas perçus de changements, **ils sont en revanche beaucoup plus nombreux à avoir remarqué qu'il y avait eu des incidences sur la gestion des centres (79 %)**. La majorité y a même vu « beaucoup » d'incidences (53 %), un ressenti encore plus prononcé chez les professionnels les plus récemment arrivés dans la profession (61 % chez les personnes ayant une ancienneté d'exercice dans le métier de moins de 5 ans). *A contrario*, les professionnels qui évoluent dans le secteur depuis plus de 10 ans déclarent plus que la moyenne qu'il n'y a pas eu de changements (20 % contre 9 % en moyenne).

Pour ceux qui ont observé des changements dans la gestion des centres, l'analyse détaillée des incidences perçues dépeint un tableau peu favorable des effets produits par cette stratégie de refondation. Ainsi par l'application de cette politique publique, la très nette majorité des travailleurs sociaux perçoit des effets négatifs sur différents aspects du métier qui portent sur :

- l'activité elle-même et une aide aux sans-domicile « reléguée » au second plan : 84 % des interviewés considèrent qu'avec cette politique publique la priorité est donnée aux critères de coûts au détriment de l'accompagnement des personnes sans-domicile et 72 % sont contre l'idée selon laquelle cette politique a permis « une amélioration de la qualité des prestations ».
- les conditions d'exercices du métier : les exigences à l'égard des travailleurs sociaux sont accrues (79 %) sans pour autant avoir la possibilité de se former davantage au métier (83 %).

- l'équité entre les structures : près des deux tiers des répondants ont le sentiment que les grosses structures d'accueil sont favorisées ou du moins préférées (64 %) et contestent l'idée selon laquelle cette politique publique a permis « l'harmonisation du travail des centres » (65 %).

Enfin seuls 12 % des professionnels interrogés considèrent que la mise en application de cette stratégie de refondation a permis une amélioration des relations avec les services de l'Etat.

➤ Des idées variées pour favoriser l'accès au logement

A la question de ce qu'il faudrait faire en priorité pour favoriser l'accès au logement des personnes sans-hébergement, les travailleurs sociaux citent spontanément deux axes complémentaires :

- d'une part l'idée d'un accompagnement individualisé au plus proche des difficultés et des situations rencontrées par chaque personne en situation de sans-abrisme (27 % de citations)
- d'autre part afin de trouver une solution concrète, les travailleurs sociaux soulignent la nécessité d'avoir davantage de logements disponibles et notamment des logements sociaux (26 % de citations).

Les autres citations s'articulent davantage autour des structures d'accueil que ce soit pour souligner la nécessité de créer des centres spécialisés et dédiés à différents profils (13 % de citations) ou pour optimiser l'existant en proposant davantage de places (12 %). Cette dimension prend tout son sens lorsque l'on observe **que près de deux personnes hébergées sur dix (18 %) se sont déjà vu refuser l'accès à un centre d'hébergement le plus souvent en raison du manque de places (77 %)**. Les plus jeunes (24 %), les couples souhaitant vivre ensemble (27 %) et les personnes installées dans la

région de Toulouse (42 %) sont parmi les plus nombreux à avoir été confrontés à ces situations.

Viennent ensuite d'autres propositions citées dans des proportions moindres telles que faciliter les démarches d'accès aux logements (11 %), donner davantage de moyens tant matériels qu'humains (11 %) ou encore aider à l'insertion professionnelle notamment via les formations (4 %).

H – Regards sur les initiatives développées à l'étranger

Dans un contexte de crise et de mécontentement récurrent depuis plusieurs années dans le milieu de l'aide et de l'accompagnement aux personnes sans-domicile, **les travailleurs sociaux se déclarent intéressés par les initiatives développées à l'étranger ; 87 % souhaiteraient être informés de ce qui se fait en dehors de nos frontières, dans le but principalement de faire évoluer leur pratique (72 %)**. Notons que seuls 2 % des interviewés se désintéressent des initiatives de l'étranger au prétexte que la situation de la France est trop spécifique.

Parmi les cinq initiatives soumises aux jugements des professionnels interrogés, trois rencontrent un écho majoritairement favorable :

- Le développement d'enquêtes statistiques plus fréquentes et plus détaillée géographiquement afin de mieux connaître la population concernée (67 % d'adhésion ; 76 % chez les directeurs de centres et 85 % auprès des travailleurs exerçant dans des centres accueillant tous types de public).
- La création de centres d'hébergement et d'accueil où la consommation de drogues et d'alcool serait autorisée en contrepartie d'un fort accompagnement pour la réinsertion (62 % d'adhésion ; 73 % chez les directeurs de centres et

- 71 % chez les personnes les plus récemment investies dans le métier).
- La politique finlandaise qui souhaite d'ici à 2015 remplacer les dispositifs d'hébergement d'urgence par des dispositifs de logements adaptés et d'accompagnement social renforcé (61 % d'adhésion ; 78 % chez les personnes les plus anciennes dans la profession).

En revanche, l'idée de la création d'un fichier qui recenserait (sur la base du volontariat) les personnes sans-domicile avec des informations telles que des données médicales ou de fréquentation des centres ne convainc pas. Seuls 3 interviewés sur 10 y sont favorables et 61 % y sont opposés. Les directeurs de centres montrent une réticence encore plus forte (70 % rejettent l'idée), de même que les personnes exerçant le métier depuis plus de 10 ans (74 %).

Parallèlement, une courte majorité des répondants (49 %) se prononcent également contre la méthode américaine du « logement d'abord » destiné aux sans-domiciles chroniques et marginalisés vivant dans la rue depuis longtemps à qui l'on confierait un logement autonome avant toute prise en charge par un travailleur social pour un accompagnement vers la réinsertion.

Si un tiers des travailleurs sociaux approuve toutefois cette idée (33 %), 18 % ne se prononcent pas.

Ref: N° 19543
Contact Ifop : Adeline Merceron
Tél : 01 45 84 14 44



POUR



**Enquête sur la politique d'hébergement menée en
faveur des personnes sans domicile
- Volet Personnes hébergées -
Résultats d'ensemble
Juillet 2011**

Sommaire

- 1 - La méthodologie	293
- 2 - Les résultats de l'étude	298
- A - Eléments de connaissance de la situation de la personne sans abri	299
- B - Eléments de perception de l'accompagnement par les travailleurs sociaux	305
- C - Eléments de perception de l'humanisation des centres d'accueil et d'hébergement	313
- D - Eléments de perception des mesures d'accès au logement	324

Chapitre I

La méthodologie

A - Méthodologie

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'Ifop. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'Ifop.

Etude réalisée par l'Ifop pour :	La Cour des Comptes
Echantillon	<p>Echantillon de 363 personnes sans hébergement fixe réparties au sein de 31 centres de la manière suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 169 en Ile-de-France - 28 en Nord-Pas-de-Calais - 66 en Midi-Pyrénées - 44 en PACA - 56 en Rhône-Alpes
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu en face à face sur le lieu de vie des personnes interrogées.
Dates de terrain	Du 1 ^{er} au 25 juillet 2011

B - La structure de l'échantillon

	Ensemble %
Le type de centre	
Hébergement d'urgence	35
Hébergement d'insertion CHRS.....	27
Accueil de jour/nuit	21
Pension de Famille.....	17
Le type de publics reçus	
Tous publics.....	40
Femmes seules ou avec enfant(s).....	28
Hommes seuls.....	20
Jeunes majeurs (18-24 ans).....	11
Couples avec enfants	1
Zone	
Ile-de-France.....	47
Haute-Garonne (Toulouse et sa banlieue).....	18
Rhône (Lyon et sa banlieue)	15
PACA (Marseille et sa banlieue)	12
Nord (Lille et sa banlieue)	8
Le sexe	
Homme	52
Femme	48
L'âge	
18-24 ans.....	18
25-34 ans.....	25
35-49 ans.....	37
50 ans et plus	20
<i>Age moyen.....</i>	<i>38 ans</i>

La nationalité	
Française	50
Autre nationalité de l'Union Européenne	5
Autre nationalité hors de l'Union Européenne	45
La possession d'animaux de compagnie	
Oui	4
Non	96

La structure de l'échantillon (suite)

	Ensemble (%)
La situation familiale	
Seul	83
En couple	17
- <i>Dont en couple vivant ensemble</i>	9
- <i>Dont en couple vivant séparément</i>	8
La présence d'enfants	
Oui	50
Non	50
Le nombre d'enfants	
1 enfant	40
2 enfants	29
3 enfants	20
4 enfants et +	11
Le nombre d'enfants vivant actuellement avec le parent interrogé	
Ensemble des enfants vivants avec l'interviewé	47
Un ou plusieurs enfants indépendants, confiés ou placés	53

Le nombre d'enfants vivant actuellement avec le parent interrogé	
Aucun enfant.....	46
1 enfant	28
2 enfants.....	16
3 enfants et +.....	10
Le niveau de diplôme	
Aucun diplôme	23
Brevet ou équivalent.....	13
BEP ou CAP (ou une qualification professionnelle équivalente)	33
Baccalauréat ou équivalent	14
Enseignement supérieur.....	15
Ne se prononce pas	2

Chapitre II

Les résultats de l'étude

Chapitre III

Eléments de connaissance de la situation de la personne sans abri

A - L'ancienneté de la situation de sans-abrisme

Question 10: Depuis combien de temps êtes-vous sans domicile ?

	Ensemble (%)
Moins d'un an	33
- moins de trois mois.....	12
- moins d'un an	21
Entre un et deux ans.....	20
Plus de deux ans.....	47
- plus de deux ans.....	22
- plus de cinq ans.....	16
- plus de dix ans	9
TOTAL	100

**B - La durée globale de
l'absence de domicile**

Question 11: Combien de temps avez-vous été sans domicile dans votre vie ?

	Ensemble (%)
• . Moins de six mois	15
• . Entre six mois et deux ans.....	34
• . Entre deux et cinq ans	23
• . Plus de cinq ans.....	17
• . Plus de dix ans	11
TOTAL	100

C - Le lieu du dernier logement

Question 12 : Où se situait votre dernier logement ?

	Ensemble (%)
• . Dans ce département	55
• . Dans cette région.....	15
• . En France	17
• . Dans l'Union Européenne.....	4
• . En dehors de l'Union Européenne	9
TOTAL	100

D - Le type de structure du précédent logement

Question 13 : Avant de venir dans cette structure où résidiez-vous ?

	Ensemble (%)
•.. Dans votre propre logement.....	33
•.. Chez une connaissance (famille/ami).....	21
•.. Dans un autre centre d'accueil.....	15
•.. Dans un hôtel.....	12
•.. En foyer ou en famille d'accueil de l'Aide sociale à l'Enfance (ASE)	8
•.. En Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA).....	1
•.. En hôpital psychiatrique	1
•.. Autres citations	
<i>Parmi les citations récurrentes figurent :</i>	
-« A l'hôpital »,	
-« C'est mon premier centre »	9
-« Hébergement dans le cadre du travail »	
-« Dehors »	
-« Centre d'urgence »	
TOTAL	100

E - Les sources de revenu

Question 14: Percevez-vous des revenus réguliers ?

	Ensemble (%)
OUI ¹⁵⁷	71
•..Oui, le RSA.....	35
•..Oui, un salaire fixe (même pour un travail à temps partiel)	20
•..Oui, l'allocation Ressource Adulte Handicapé.....	13
•..Oui, les allocations familiales.....	12
•..Oui, l'indemnité chômage	5
NON, vous n'avez aucun revenu régulier	25
..... ne se prononce pas.....	4
TOTAL	100

¹⁵⁷ Score présentant un sous-total logique des réponses

Chapitre IV

Éléments de perception de l'accompagnement par les travailleurs sociaux

A - Les principaux soutiens pour sortir de sa situation

Question 15: Sur qui comptez-vous le plus pour vous aider à sortir de votre situation ?

	Ensemble (%)
• Les travailleurs sociaux, une association.....	52
• Sur vous-même uniquement, personne ne peut vous aider.....	36
• L'Etat, l'administration.....	6
• Votre famille, vos amis.....	4
• Les élus (maire, député).....	2
TOTAL	100

B - Les principales attentes à l'égard des accompagnateurs/travailleurs sociaux

Question 16 : Qu'attendez-vous en priorité d'un accompagnateur / travailleur social ?

	Ensemble (%)
•..Qu'il vous aide dans vos démarches administratives	42
•..Qu'il vous aide à trouver un logement stable	39
•..Qu'il vous aide à trouver un emploi	30
•..Qu'il vous aide à trouver un logement social	27
•..Qu'il vous écoute quand vous en avez besoin	25
•..Qu'il vous aide à trouver un hébergement d'urgence quand vous en avez besoin	4
•..Qu'il vous aide à trouver un endroit où vous faire soigner	3
•..Qu'il vous aide à trouver un logement adapté (en pension de famille par exemple)	2
-Ne se prononce pas.....	1
TOTAL	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

C - Le fait d'avoir un travailleur social référent

Question 17: Avez-vous un travailleur social « référent », c'est-à-dire une personne qui connaît bien votre situation et qui vous accompagne dans vos démarches, quel que soit le centre d'hébergement ou d'accueil dans lequel vous vous trouvez ?

	Ensemble (%)
• . Oui	81
• . Non.....	19
TOTAL	100

D - L'ancienneté de la relation avec le travailleur social référent

Question 18: Depuis combien de temps ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes ayant un travailleur social référent, soit 81 % de l'échantillon</i>	(%)
•.. Moins de six mois.....	26
•.. Entre six mois et un an	27
•.. Entre un et deux ans	27
•.. Plus de deux ans	20
TOTAL.....	100

E - La fréquence des contacts avec le travailleur social référent

Question 19: A quelle fréquence le voyez-vous ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes ayant un travailleur social référent, soit 81 % de l'échantillon</i>	(%)
• Au moins une fois par semaine	45
• Au moins deux fois par mois	27
• Une fois par mois	24
• Tous les trimestres	4
• Tous les semestres.....	-
• Une fois par an.....	-
TOTAL	100

F - La satisfaction à l'égard de l'aide apportée par le travailleur social référent

Question 20: Etes-vous satisfait de l'aide que vous apporte cette personne ?

<i>Base</i> : Question posée uniquement aux personnes ayant un travailleur social référent, soit 81 % de l'échantillon	(%)
TOTAL OUI	93
• Oui, tout à fait	69
• Oui, plutôt	24
TOTAL NON	7
• Non, plutôt pas	4
• Non, pas du tout	3
TOTAL	100

G - Les motifs d'insatisfaction à l'égard du travailleur social référent

Question 21 : Pourquoi n'êtes-vous pas satisfait de cette personne ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes ayant un travailleur social référent dont ils sont insatisfaits, soit 7 % de l'échantillon (20 personnes)</i>	(%)
• Il ne s'intéresse pas à votre situation, à vos problèmes	45
• Il manque de temps à vous accorder	40
• Il ne comprend pas votre situation personnelle	30
• Vous n'arrivez pas à le voir aussi souvent que vous le voudriez car ses horaires sont trop resserrés	20
• Il n'est pas compétent, ses informations ne sont pas pertinentes.....	20
• Il vous manque de respect	15
• Vous n'arrivez pas à le voir aussi souvent que vous le voudriez car le lieu de rendez-vous est trop éloigné.....	5
TOTAL	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses

Chapitre V

Eléments de perception de l'humanisation des centres d'accueil et d'hébergement

**A - Les vecteurs d'orientation vers le centre d'accueil
actuel**

Question 22 : Qui vous a indiqué ce centre d'accueil
et d'hébergement ?

	Ensemble (%)
•..Un travailleur social.....	35
•..Le 115	22
•..Une association d'aide aux sans-abri.....	13
•..Un agent des services de la mairie.....	8
•..Mon travailleur social référent.....	4
•..Un ami sans-abri, un membre de la famille	4
•..Un autre sans-abri.....	4
•..Une équipe de maraude	1
•..Un passant.....	-
Ne se prononce pas.....	9
TOTAL	100

B - L'adéquation entre le centre et les besoins

Question 23: L'hébergement et l'accueil dans ce centre répondent-ils à vos besoins ?

	Ensemble (%)
TOTAL oui	86
• Oui, tout à fait	54
• Oui, plutôt	32
TOTAL non	14
• Non, plutôt pas	7
• Non, pas du tout	7
TOTAL	100

**C - Le respect des différents besoins dans le centre
actuel**

Question 24 : Trouvez-vous que l'on respecte dans ce centre, les éléments suivants... ?

	Oui (%)	Non (%)	NSP / non concerné (%)	TOTAL (%)
• . Votre identité et votre mode de vie (nationalité étrangère, addictions, orientation sexuelle).....	91	8	1	100
• . Votre besoin d'hygiène (nettoyage régulier de la literie par exemple)....	89	10	1	100
• . Votre besoin d'écoute	86	13	1	100
• . Votre besoin de conseil et d'aide (conseil psychologique, suivi médical)	86	12	2	100
• . Votre besoin de rester « connecté » (télévision, radio, Internet)	81	17	2	100
• . Votre besoin de liberté.....	78	20	2	100
• . Votre besoin de tranquillité.....	76	23	1	100
• . Votre vie privée (accueil de votre compagnon/compagne, accueil de vos amis dans la journée).....	70	29	1	100
• . La possibilité de venir avec votre ou vos animaux de compagnie.....	19	33	48	100

**D - L'évolution perçue des conditions d'accueil et
d'hébergement en France au cours des trois dernières
années**

Question 25 : Diriez-vous que les conditions d'accueil et d'hébergement, en France, se sont améliorées au cours des trois dernières années ?

	Ensemble (%)
TOTAL oui	46
• ..Oui, tout à fait	12
• ..Oui, plutôt	34
TOTAL non	33
• ..Non, plutôt pas	19
• ..Non, pas du tout	14
- Ne se prononce pas	21
TOTAL	100

E - L'expérience d'un refus d'accès à un centre au cours des douze derniers mois

Question 26: Vous a-t-on déjà refusé au cours des douze derniers mois un accès à un centre d'hébergement ?

	Ensemble (%)
• .Oui	18
• .Non.....	82
TOTAL	100

F - Les motifs du refus d'accès à un centre

Question 27: Pour quelles raisons avez-vous été refusé ?

<i>Base : Question posée aux personnes à qui l'on a refusé une place dans un centre d'hébergement au cours des 12 derniers mois, soit 18 % de l'échantillon</i>	(%)
• Parce qu'il n'y avait pas de place.....	77
• Parce que vous ne pouviez pas rester avec votre compagnon/compagne	5
• Parce que je ne pouvais pas rester avec mon animal de compagnie	3
• Parce que les responsables du centre ne voulaient plus de moi et souhaitaient instaurer une « rotation » parmi les usagers.....	3
• Parce que les responsables du centre ne voulaient pas/plus de moi (parce qu'ils avaient des préjugés racistes, homophobes ou refusaient les consommations de drogues et d'alcool).....	3
• Autres motifs	23
<i>Parmi les autres motifs cités les plus souvent, on trouve des citations liées à :</i>	
- <i>la situation financière et/ou professionnelle (« je ne gagnais pas assez », « je n'avais pas de CDI », « je ne travaille pas »</i>	
- <i>la personne ne correspondait au profil du public accueilli dans le centre (« je n'étais pas assez âgé », « ils ne prenaient pas les étudiants », « je n'étais pas assez indépendant », « je n'avais pas de papiers »)</i>	
TOTAL.....	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses

G - Le souhait d'être hébergé dans un centre réservé à des personnes ayant le même profil

Question 28 : Aimeriez-vous être hébergé ou accueilli dans un centre dans lequel seules les personnes correspondant à votre profil seraient acceptées ?

	Ensemble (%)
• Oui	40
• Non.....	59
- Ne se prononce pas.....	1
TOTAL	100

H - Le type de centre souhaité

Question 29: Vous aimeriez ... ?

<i>Base : question posée uniquement aux personnes qui aimeraient pouvoir être hébergées dans un centre acceptant des profils particuliers, soit 40 % de l'échantillon</i>	(%)
•..Un centre dédié aux familles.....	49
•..Un centre dédié aux personnes de votre âge.....	35
•..Un centre avec des personnes ayant les mêmes addictions que vous.....	10
•..Un centre pour les personnes sortant de la même institution que vous (armée, prison, hôpital, hôpital psychiatrique).....	5
Ne se prononce pas.....	1
TOTAL	100

I - L'expérience d'un centre offrant de meilleures conditions d'hébergement et d'accueil que le centre actuel

Question 30: Avez-vous connu ailleurs de meilleures conditions d'hébergement ou d'accueil que celles que vous rencontrez ici ?

	Ensemble
	(%)
• . Oui	14
• . Non.....	85
Ne se prononce pas	1
TOTAL	100

J - La situation géographique du centre antérieur proposant de meilleures conditions d'hébergement

Question 31: Etait-ce ... ?

<i>Base : Question posée aux personnes déclarant avoir connu de meilleures conditions que dans le centre actuel, soit 14 % de l'échantillon</i>	Ensemble (%)
• Dans un autre centre du département.....	61
• Dans un autre département	37
<i>Ile de France</i>	42
<i>Rhône – Alpes</i>	21
<i>Midi – Pyrénées</i>	11
<i>Provence - Alpes - Côte d'Azur</i>	11
<i>Nord - Pas de Calais</i>	5
<i>Bretagne</i>	5
<i>Vous ne savez plus</i>	5
• Dans un autre pays.....	2
TOTAL	100

Chapitre VI

Eléments de perception des mesures d'accès au logement

**A - Le pronostic sur sa situation personnelle
dans un an ou deux ans**

Question 32: Pensez-vous que d'ici un an ou deux ?

	Ensemble (%)
•. Vous aurez trouvé un logement stable.....	48
•. Vous aurez trouvé un emploi stable.....	18
•. Vous aurez suivi ou suivrez une formation	12
•. Vous serez dans la même situation de précarité	9
•. Vous aurez fondé ou reconstitué un foyer ou une famille	2
•. Vous ne serez plus, le cas échéant, sujet à des addictions (drogue, alcool)	1
Ne se prononce pas.....	10
TOTAL	100

B - La notoriété du DALO

Question 33 : Avez-vous déjà entendu parler du droit au logement opposable, le DALO ?

	Ensemble (%)
• .Oui	48
• .Non.....	52
TOTAL	100

**C - L'expérience d'une demande de logement
dans le cadre du DALO**

Question 34: Avez-vous fait une demande dans le cadre du droit au logement opposable (DALO) pour demander un logement ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes ayant entendu parler du DALO, soit 48 % de l'échantillon</i>	(%)
• .Oui	48
• .Non.....	52
TOTAL	100

**D - Les raisons pour ne pas avoir déposé de demande
au titre du DALO**

Question 35: Pour quelles raisons n'avez-vous pas déposé de demande au titre du «DALO » ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes qui n'ont pas fait de demande dans le cadre du DALO, soit 25 % de l'échantillon</i>	(%)
• . Vous ne savez pas à qui vous adresser	18
• . Cette démarche ne sert à rien	17
• . Ce n'est pas fait pour vous.....	17
• . Vous ne pensiez pas que vous y aviez droit.....	16
• . Les démarches sont trop compliquées	9
• . Vous n'y avez pas pensé.....	7
• . Il n'y a personne pour vous aider à remplir le dossier.....	1
Ne se prononce pas.....	22
TOTAL	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses

E - Le refus d'une proposition de logement

Question 36: Avez-vous déjà refusé une proposition de logement ?

	Ensemble (%)
• .Oui	9
• .Non.....	91
TOTAL	100

F - Les raisons du refus d'un logement

Question 37 : Pour quelles raisons ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes qui déjà refusé un logement, soit 9 % de l'échantillon (33 personnes)</i>	(%)
•..Le logement était trop petit.....	30
•..Le loyer était trop élevé.....	30
•..Le quartier, le voisinage ne me plaisait pas.....	15
•..Le logement était trop éloigné de mon travail, de ma famille, des services sociaux qui vous accompagnent	15
•..L'aménagement et la décoration ne me plaisaient pas	12
•..Autres raisons	12
<i>Parmi les autres raisons citées les plus souvent, on trouve des citations liées à :</i> <i>A des raisons médicales comme des allergies par exemple</i> <i>A d'autres raisons telles que « déjà un dossier pour un logement en cours », « absent au moment où l'offre a été faite », « ils voulaient me séparer de mon conjoint »</i>	
Ne se prononce pas	15
TOTAL.....	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses

**G - Les effets sur sa situation de l'obtention d'un
logement en préalable à l'obligation de soin et/ou
d'emploi**

Question 38: Pensez-vous que vous vous en sortiriez mieux si, avant d'exiger que vous fassiez soigner ou que vous trouviez un emploi par exemple, on vous donnait d'abord un logement ?

	Ensemble (%)
TOTAL oui	75
• . Oui, tout à fait	51
• . Oui, plutôt	24
TOTAL non	25
• . Non, plutôt pas	15
• . Non, pas du tout	10
TOTAL.....	100

**H - La perception globale de changements dans
l'accompagnement et l'hébergement au cours des trois
dernières années**

Question 39 : Au final, avez-vous perçu, au cours des trois dernières années, des changements dans l'accompagnement et l'hébergement qui vous sont proposés ?

	Ensemble (%)
Oui	33
•. Oui, une amélioration	25
•. Oui, une dégradation.....	8
Non, rien n'a changé	37
Vous ne savez pas	30
TOTAL	100

Ref: N° 19543
Contact Ifop : Adeline Merceron
Tél : 01 45 84 14 44



POUR



**Enquête sur la politique d'hébergement menée en
faveur des personnes sans domicile
- Volet Travailleurs Sociaux -
Résultats d'ensemble
Juillet 2011**

Sommaire

- 1 - La méthodologie	336
- A - Opinions des travailleurs sociaux sur la Stratégie de refondation : Les objectifs.....	343
- B - Opinions des travailleurs sociaux sur la Stratégie de refondation : La mise en œuvre et le financement.....	347
- C - Opinions des travailleurs sociaux sur la capacité des sans-domicile à accéder à un logement	358
- D - Opinions des travailleurs sociaux sur les améliorations possibles de la politique d'hébergement	363

Chapitre I

La méthodologie

A - Méthodologie

Ce document présente les résultats d'une étude réalisée par l'Ifop. Elle respecte fidèlement les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Les enseignements qu'elle indique reflètent un état de l'opinion à l'instant de sa réalisation et non pas une prédiction.

Aucune publication totale ou partielle ne peut être faite sans l'accord exprès de l'Ifop.

Etude réalisée par l'Ifop pour :	La Cour des Comptes
Echantillon	Echantillon de 153 travailleurs sociaux exerçant au sein de 61 structures d'accueil dédiées aux personnes sans hébergement fixe. Parmi ces centres, 31 ont participé au volet de l'enquête dédié aux personnes hébergées. Au global, près de 200 centres ont été sollicités pour participer à cette enquête ¹⁵⁸ .
Mode de recueil	Les interviews ont eu lieu par questionnaires auto-administrés <i>online</i> .
Dates de terrain	Du 5 juillet au 2 août 2011

¹⁵⁸ En l'absence de fichiers disponibles intégrant les coordonnées mail des travailleurs sociaux exerçant dans les structures concernées par l'enquête, un courriel a été adressé soit aux directeurs (rices) des centres directement lorsque nous disposions de l'information, soit aux adresses mail des centres eux-mêmes à qui il était demandé de transférer le lien de l'enquête à l'ensemble des personnes travaillant au sein du centre.

B - La structure de l'échantillon

	Ensemble (%)
Le statut	
Directeur de centre	24
Travailleur social.....	64
Bénévole.....	-
Jeune en service public.....	-
Autre.....	11
Sans réponse.....	1
Le sexe	
Homme	33
Femme.....	58
Sans réponse.....	9
L'âge	
Moins de 35 ans.....	34
35-49 ans	34
50 ans et plus.....	25
Sans réponse.....	7
<i>Age moyen</i>	<i>40,3</i>
L'ancienneté d'exercice auprès des sans-abris	
5 ans ou moins.....	25
6 à 10 ans.....	34
11 à 20 ans.....	17
21 ans et +	13
Sans réponse.....	11
<i>Moyenne</i>	<i>11,2</i>

L'ancienneté d'exercice dans le centre	
5 ans ou moins	44
6 à 10 ans	22
11 à 20 ans	9
21 ans et +	5
Sans réponse	20
<i>Moyenne</i>	7,5
La formation suivie	
Educateur spécialisé	30
Assistant de service social	16
Conseiller en insertion sociale et professionnelle.....	1
Accompagnateur socioprofessionnel	1
Autre (<i>parmi les citations les plus fréquentes on trouve animateur socioculturel ou animateur seul/ conseiller en économie sociale et familiale /Moniteur-éducateur</i>)	51
Sans réponse	1

La structure de l'échantillon (suite)

	Ensemble (%)
Le nombre moyen de personnes accueillies dans le centre	
30 personnes ou moins.....	17
31 à 50 personnes.....	20
51 à 70 personnes.....	17
71 à 100 personnes.....	8
101 personnes et +	16
Sans réponse	22
<i>Moyenne</i>	74
Le type de public accueilli	
Public spécifique.....	60
- <i>Hommes</i>	19
<i>seuls</i>	
- <i>Femmes</i>	28
<i>et les familles monoparentales</i>	
- <i>Jeunes</i>	5
<i>(18-27 ans)</i>	
- <i>Personnes</i>	12
<i>souffrant d'addictions (drogue, alcool)</i>	
- <i>Personnes</i>	7
<i>souffrant de maladies mentales</i>	
- <i>Autre</i>	29
<i>réponse</i>	
Tous publics.....	31
Sans réponse	9
Le type de centre	
Hébergement d'insertion CHRS.....	52
Hébergement d'urgence	23
Accueil de jour/nuit	16
Pension de Famille.....	9

L'ancienneté moyenne de la situation de sans-abrisme des personnes accueillies dans le centre	
Moins d'un an.....	35
Entre un et cinq ans.....	30
Plus de cinq ans.....	6
Plus de dix ans.....	5
Non réponse.....	24
Le nombre moyen de sans domicile dont la personne est référente	
Aucun.....	10
1 à 10 personnes.....	12
11 à 20 personnes.....	15
21 à 30 personnes.....	7
31 personnes et +.....	9
Sans réponse.....	47
<i>Moyenne.....</i>	<i>18</i>

Chapitre II

Les résultats de l'étude

Chapitre III

Opinions des travailleurs sociaux sur la Stratégie de refondation : Les objectifs

A - La notoriété de la Stratégie de refondation

Question 3: Avez-vous entendu parler de la Stratégie de refondation présentée par le gouvernement en novembre 2009 en matière d'hébergement des personnes sans domicile ?

	Ensemble (%)
• Oui	73
• Non	26
Non réponse	1
TOTAL	100

B - Les vecteurs d'information sur la Stratégie de refondation

Question 4: Comment en avez-vous été informé ?

<i>Base : question posée aux personnes qui ont entendu parler de la Stratégie de refondation, soit 73 % de l'échantillon</i>	(%)
• Par l'association qui vous emploie.....	63
• Par les services de l'Etat (préfecture notamment).....	33
• Par les médias spécialisés dans les questions d'exclusion et de sans-abrisme.....	31
• Par les médias (presse, télévision, radio, internet)	31
• Par des connaissances (amis, collègues)	21
Par un autre moyen (<i>la FNARS recueille l'essentiel des citations sur cet item</i>)	9
TOTAL.....	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner plusieurs réponses

C - Les objectifs jugés prioritaires de la Stratégie de refondation

Question 5: Parmi les objectifs fixés par la Stratégie de refondation, quel est celui qui vous paraît actuellement le plus prioritaire ? En premier ? En second ?

	En premier (%)	Total des citations (%)
• L'accès au logement (mobilisation des contingents préfectoraux de logements, la construction de parcs sociaux)	39	64
• Le développement de logements accompagnés (pensions de famille) ou de l'intermédiation locative.....	20	46
• L'orientation et le suivi des personnes sans domicile (mise en place des SIAO, nomination d'un référent, diagnostic, conseil).....	24	43
• L'humanisation des centres d'hébergement	16	43
- Sans réponse	1	1
TOTAL.....	100	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

Chapitre IV

Opinions des travailleurs sociaux sur la Stratégie de refondation : La mise en œuvre et le financement

La suffisance de différents types d'aides dans le département

Question 6: Dans chacun des domaines suivants, diriez-vous que les aides qui sont offertes aux personnes sans-domicile sont, dans votre département, très suffisantes, suffisantes, insuffisantes ou très insuffisantes ?

	TOTAL Suffisantes	Très Suffisantes	Suffisantes	TOTAL insuffisantes	Insuf- fisantes	Très insuf- fisantes	Nsp	TOTAL
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
• .L'accès à des soins médicaux.....	51	1	50	47	37	10	2	100
• .L'accès à un soutien psychologique.....	22	2	20	77	50	27	1	100
• .L'accès à des soins psychiatriques .	15	1	14	84	47	37	1	100
• .L'accès à une formation ou à un emploi.....	14	1	13	82	58	24	4	100
• .Les capacités d'accueil et d'hébergement.....	8	3	5	91	40	51	1	100
• .L'accès à un logement adapté (pension de famille par ex.).....	8	3	5	90	39	51	2	100
• .L'accès à un logement du parc HLM.....	7	2	5	90	28	62	3	100

A - Le jugement sur le respect des besoins des usagers dans le centre d'activité

Question 7 : La qualité de l'accueil, dans le centre dans lequel vous travaillez est-elle, selon vous, dans chacun des domaines suivants très suffisante, assez suffisante, assez insuffisante ou très insuffisante ?

	TOTAL Suffisantes	Très Suffisantes	Suffisantes	TOTAL insuffisantes	Insuffisantes	Très insuffisantes	Nsp	TOTAL
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
•..Le respect de leur identité et de leur mode de vie (nationalité étrangère, addictions, orientation sexuelle).....		24	59	14	11	3	3	100
•..Leur besoin de liberté.....		16	61	20	14	6	3	100
•..Leur besoin d'écoute.....	75	24	51	22	18	4	3	100
•..Le besoin d'hygiène des usagers (nettoyage régulier de la literie par exemple).....	66	19	47	30	20	10	4	100
•..Leur besoin de conseil et d'aide (conseil psychologique, suivi médical).....	63	16	47	34	29	5	3	100
•..Leur besoin de rester « connecté » (télévision, radio, Internet).....	62	10	52	35	30	5	3	100
•..Leur besoin de tranquillité.....	59	7	52	39	30	9	2	100
•..Le besoin d'intimité des usagers (chambres individuelles).....	52	22	30	43	25	18	5	100
•..La vie privée des usagers (accueil de leur compagnon/compagne, accueil de leurs amis dans la journée).....	48	10	38	47	33	14	5	100
•..La possibilité de venir avec leurs animaux.....	24	9	15	67	26	41	9	100

**B - L'évolution perçue des conditions d'accueil et
d'hébergement dans le centre au cours des trois
dernières années**

Question 70 : Et d'une manière plus générale, diriez-vous que la qualité de l'accueil dans ce centre s'est plutôt améliorée ou plutôt détériorée au cours des dernières années ?

	Ensemble (%)
• Plutôt améliorée.....	75
• Plutôt détériorée	22
- Non réponse	3
TOTAL.....	100

C - L'adhésion à différentes propositions à propos de l'action des SIAO dans le département

Question 8: Pour chacune des phrases suivantes concernant l'action du ou des SIAO de votre département, diriez-vous que vous êtes plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord ?

	TOTAL d'accord (%)	Tout à fait d'accord (%)	Plutôt d'accord (%)	TOTAL pas d'accord (%)	Plutôt pas d'accord (%)	Pas du tout d'accord (%)	Non réponse (%)	TOTAL (%)
• . Leurs moyens sont insuffisants.....	71	42	29	14	10	4	15	100
• . Leur action est limitée	71	24	47	11	10	1	18	100
• . Leur création est pertinente.....	56	15	41	32	21	11	12	100
• . Leur création a permis ou permettra l'amélioration de la coopération entre acteurs.....	56	13	43	29	19	10	15	100
• . Ils ont une connaissance insuffisante de l'offre d'hébergement dans le département	50	22	28	32	23	9	18	100
• . Ils n'assurent pas ou insuffisamment la coordination avec les associations en charge de l'hébergement.....	48	18	30	34	26	8	18	100
• . Leur diagnostic sur la situation et/ou les besoins des personnes hébergées n'est pas pertinent.....	43	18	25	36	32	4	21	100
• . Leur création est trop récente pour porter une appréciation.....	71	39	32	20	15	5	9	100

D - L'existence d'un dispositif de référents dans le département

Question 9: Un dispositif de référents a-t-il été mis en place dans votre département ?

	Ensemble (%)
• . Oui	36
• . Non.....	55
-..... Non réponse	9
TOTAL	100

**E - Le jugement sur l'impact de la mise en place des
référénts en matière d'accompagnement des personnes
sans domicile**

Question 10: La mise en place de référénts est-elle de nature à améliorer l'accompagnement des personnes sans domicile ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes déclarant qu'un système de référénts a été mis en place dans le département, soit 36 % de l'échantillon</i>	(%)
TOTAL OUI	61
• Oui, tout à fait	25
• Oui, plutôt	36
TOTAL NON	24
• Non, plutôt pas	17
• Non, pas du tout	7
- Vous ne savez pas	13
- Non réponse.....	2
TOTAL	100

F - L'impact de la Stratégie de refondation sur les pratiques professionnelles

Question 11: La Stratégie de refondation vous-a-t-elle amené à modifier votre pratique professionnelle ?

	Ensemble (%)
•.. TOTAL Oui.....	49
•..Oui, beaucoup.....	14
•..Oui, un peu	35
•.. TOTAL Non.....	39
•.. Non, presque pas	21
•.. Non, pas du tout.....	18
Non réponse	12
TOTAL	100

G - L'impact de la Stratégie de refondation sur la gestion des centres

Question 12: Les incidences de cette nouvelle politique sur les relations entre l'Etat et les associations (élaboration d'un référentiel des prestations, d'un référentiel des coûts, renforcement de la contractualisation) ont-elles selon vous une incidence sur la gestion des centres ?

	Ensemble (%)
• . TOTAL Oui	79
• . Oui, beaucoup.....	53
• . Oui, un peu.....	26
• . TOTAL Non	9
• . Non, presque pas.....	4
• . Non, pas du tout.....	5
-..... Non réponse.....	12
TOTAL	100

H - La perception de différents impacts de la Stratégie de refondation sur la gestion des centres

Question 13: Et avez-vous constaté chacun des impacts suivants ?

<i>Base : Question posée uniquement aux personnes déclarant avoir constaté des incidences sur la gestion des centres suite à la mise en place de la Stratégie de refondation, soit 79 % de l'échantillon</i>	Oui	Non	NSP	TOTAL
	(%)	(%)	(%)	(%)
•..Une priorité accrue donnée aux critères de coûts au détriment de la qualité et de la personnalisation des interventions auprès des personnes sans domicile.....	84	11	5	100
•..Des exigences accrues à l'égard des travailleurs sociaux.....	79	17	4	100
•..La préférence donnée aux grosses structures	64	29	7	100
•..L'harmonisation du travail des centres	30	65	5	100
•..L'amélioration de la qualité des prestations.....	23	72	5	100
•..Le développement d'offres de formation pour les travailleurs sociaux	12	83	5	100
•..Une amélioration des relations avec les services de l'Etat.....	12	79	9	100

Chapitre V

Opinions des travailleurs sociaux sur la capacité des sans-domicile à accéder à un logement

A - Le pronostic sur la situation des personnes hébergées dans un ou deux ans

Question 14: Pensez-vous que d'ici un an ou deux, la majorité des personnes actuellement suivies par votre structure... ?

	Ensemble (%)
•..Sera toujours dans la même situation de précarité.....	38
•..Sera dans un logement très social ou social.....	34
•..Aura suivi ou suivra une formation	10
•..Aura trouvé un emploi stable.....	5
•.. Aura fondé ou reconstitué un foyer, une famille	1
•..Ne sera plus, le cas échéant, dans une situation de dépendance (alcool, drogue)	-
-Non réponse.....	12
TOTAL	100

B - L'invitation au dépôt d'une demande liée au DALO

Question 15: Invitez-vous les personnes sans domicile à déposer une demande au titre du DALO (Droit au Logement Opposable) ?

	Ensemble (%)
•..Oui	71
•..Non	22
- on réponse.....	7
TOTAL	100

C - L'efficacité perçue du DALO sur l'accès au logement et à l'hébergement

Question 16: Pensez-vous que la procédure prévue par la loi DALO facilite, dans la pratique, l'accès au logement des personnes sans domicile qui ont déposé une demande ?

Question 17: Pensez-vous que la procédure prévue par la loi DALO facilite, dans la pratique, l'accès à l'hébergement des personnes sans domicile qui ont déposé une demande ?

	... accès au logement (%)	... accès à l'hébergement (%)
•..TOTAL Oui.....	34	32
•..Oui, beaucoup.....	4	5
•..Oui, un peu	30	27
•..TOTAL Non	59	60
•..Non, pas tellement	39	44
•..Non, pas du tout.....	20	16
Non réponse	7	8
TOTAL	100	100

Chapitre VI

Opinions des travailleurs sociaux sur les améliorations possibles de la politique d'hébergement

A - La nécessité d'une plus grande spécialisation des centres d'accueil et d'hébergement

Question 18: Pensez-vous qu'il faille spécialiser davantage les centres d'accueil et d'hébergement ? (c'est-à-dire, par exemple, selon le profil ou la situation maritale des personnes hébergées)

	Ensemble (%)
• Oui.....	47
• Non.....	33
Sans opinion	15
Non réponse.....	5
TOTAL.....	100

B - Les types de centre à développer en priorité

Question 19: Quels sont selon vous les types de centres qui devraient être développés en priorité ?

<i>Base : Question posée aux personnes considérant qu'il faudrait spécialiser les centres selon le profil, soit 47 % de l'échantillon</i>	(%)
• . Les centres réservés aux personnes souffrant de santé mentale	46
• . Les centres réservés aux jeunes sans-abri (15-25 ans).....	41
• . Les centres réservés aux femmes et aux familles monoparentales ..	39
• . Les centres autorisant les animaux de compagnie	21
• . Les centres autorisant la consommation d'alcool et de drogue	17
• . Les centres réservés aux personnes âgées.....	11
• . Les centres réservés aux sortants de prison	7
• . Les centres réservés aux handicapés.....	4
TOTAL	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

C - Le souhait d'être informé sur des initiatives développées à l'étranger

Question 20: Souhaiteriez-vous être informé des stratégies et des initiatives innovantes développées à l'étranger en matière d'hébergement, d'accompagnement et de retour au logement ?

	Ensemble
	(%)
TOTAL Oui	87
•..Oui, car cela pourrait faire évoluer notre regard et notre pratique	72
•..Oui, par curiosité	15
TOTAL Non	6
•..Non, car la situation française est trop spécifique	2
•..Non, par manque de temps ou d'intérêt	4
Non réponse	7
TOTAL	100

D - L'adhésion à différentes initiatives développées à l'étranger

Question 21: Diriez-vous que vous êtes très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable, très défavorable aux initiatives suivantes inspirées de l'étranger ?

	TOTAL favorable	Très favorable	Plutôt favorable	TOTAL défavorable	Plutôt défavorable	Très défavorable	Nsp	TOTAL
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
• .Le développement d'enquêtes statistiques plus fréquentes (une fois par an et par commune) afin de mieux connaître les populations de sans-domicile et les flux entrants et sortants	67	16	51	24	18	6	9	100
• .La création de centres d'hébergement et d'accueil où la consommation de drogues et d'alcool est autorisée, en contrepartie d'un accompagnement fort vers la réinsertion sociale et professionnelle.....	62	22	40	28	21	7	10	100
• .Le développement d'un fichier de suivi, sur la base du volontariat et avec surnom possible, des personnes sans-domiciles et contenant les informations suivantes : données médicales et professionnelles,	30	7	23	61	35	26	9	100

passage par les services								
--------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

E - L'adhésion à l'adoption par la France des objectifs finlandais

Question 22: La Finlande s'est fixée pour objectif, d'ici à 2015, de faire disparaître les dispositifs d'hébergement d'urgence et de les remplacer par des dispositifs de logements adaptés et d'accompagnement social renforcé, les premiers moments dans le sans-abrisme étant pris en charge par des plateformes de réorientation. Pensez-vous que ce devrait être, à terme, l'objectif de la politique de lutte contre le sans-abrisme en France ?

	Ensemble (%)
TOTAL OUI	61
• Oui, tout à fait.....	18
• Oui, plutôt.....	43
TOTAL NON	21
• Non, plutôt pas.....	14
• Non, pas du tout.....	7
Sans opinion.....	11
NSP	7
TOTAL	100

F - L'adhésion au développement de l'approche américaine

Question 23: Les Etats-Unis ont adopté une approche housing first (logement d'abord) pour les sans-domicile chroniques, ceux qui sont fortement marginalisés, souffrent souvent de pathologies graves (addictions, troubles mentaux) et vivent depuis longtemps à la rue. On leur propose d'accéder à un logement autonome avant que des travailleurs sociaux ne les aident à se réinsérer (en se faisant soigner ou en cherchant un emploi et une formation par exemple). Pensez-vous que cette approche, opposée à l'approche traditionnelle et urgentiste de la lutte contre le sans-abrisme, mérite d'être développée en France pour ce public précis ?

	Ensemble (%)
TOTAL OUI	33
• Oui, tout à fait	8
• Oui, plutôt	25
TOTAL NON	49
• Non, plutôt pas	31
• Non, pas du tout	18
Sans opinion	10
NSP	8
TOTAL	100

G - Les priorités à mettre en œuvre pour favoriser l'accès au logement des personnes sans hébergement

Question 24: Compte tenu de votre expérience personnelle, que faudrait-il faire en priorité pour aider l'accès au logement de ces personnes sans hébergement ?

(Question ouverte - Réponses spontanées)

	Ensemble (%)
•. Un meilleur accompagnement social, proposer un accompagnement renforcé, un meilleur suivi, un accompagnement/suivi spécifique.....	27
•. Davantage de logements sociaux, construire plus de logements, développer l'offre en matière de logement	26
•. Proposer des centres adaptés, des dispositifs adaptés aux différents profils.....	13
•. Développer les places en centre, davantage de structures d'hébergement.....	12
•. Faciliter l'accès au logement (démarches administratives, coût.....)	11
•. Davantage de moyens humains et/ou financiers.....	11
•. Aider à la réinsertion professionnelle, développer la formation.....	4
Autres citations (moins de 1 %).....	5
Sans réponse.....	25
TOTAL.....	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

H - Les améliorations à apporter dans la formation des travailleurs sociaux

Question 25 : En partant de votre propre expérience, précisez comment la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et, plus particulièrement, celle de votre profession et celle que vous côtoyez, pourrait être améliorée ? (que vous a-t-il manqué, sur quoi faut-il insister ?).

(Question ouverte - Réponses spontanées)

	Ensemble (%)
• Améliorer les formations reçues : plus de diversité, meilleure qualité, moins généralistes, plus ciblées.....	24
• La gestion des troubles psychologiques (formation), une meilleure prise en compte de la psychologie	10
• Aller plus sur le terrain, plus de pratique et moins de théorie	8
• Collaborer en réseau, développer les partenariats, les réunions inter-réseaux..	7
• Davantage de formation(s) continue(s).....	7
• Prendre mieux en compte l'individu, privilégier le côté humain	7
• Davantage de stages.....	5
• Davantage de moyens (humains et/ou financiers)	4
Autres citations (moins de 1 %).....	5
NSP	3
Sans réponse.....	39
TOTAL	(*)

(*) Total supérieur à 100, les interviewés ayant pu donner deux réponses

Annexe 4



DRJSCS et DDCS/PP
concernées par l'envoi de questionnaires par
la Cour des Comptes

Paris, mai 2011

DRJSCS * DRIHL IDF	Adresse
Alsace	Strasbourg
Aquitaine	Bordeaux
Auvergne	Clermont-Ferrand
Basse Normandie	Caen
Bourgogne	Dijon
Bretagne	Rennes
Centre	Orléans
Champagne-Ardenne	Châlons-en-Champagne
Corse	Ajaccio
Franche-Comté	Besançon
Haute Normandie	Rouen
Ile de France	Paris
Languedoc Roussillon	Montpellier
Limousin	Limoges
Lorraine	Metz
Midi-Pyrénées	Toulouse
Nord-Pas de Calais	Lille
Pays de la Loire	Nantes
Picardie	Amiens
Poitou Charentes	Poitiers
PACA	Marseille
Rhône-Alpes	Lyon



DRJSCS et DDCS/PP
concernées par l'envoi de questionnaires par
la Cour des Comptes

Paris, mai 2011

DDCS(PP)	Adresse
Ain	Bourg en Bresse
Alpes maritimes	Nice
Ardèche	Privas
Bas Rhin	Strasbourg
Bouches du Rhône	Marseille
Calvados	Caen
Corse du Sud	Ajaccio
Côte d'Or	Dijon
Deux Sèvres	Niort
Doubs	Besançon
Drôme	Valence
Finistère	Quimper
Gironde	Bordeaux
Haut Rhin	Colmar
Haute Savoie	Annecy
Haute Vienne	Limoges
Hautre Garonne	Toulouse
Hérault	Montpellier
Ille et Vilaine	Rennes
Isère	Grenoble
Jura	Lons le Saunier
Loire	Saint Etienne
Loire Atlantique	Nantes
Loiret	Orléans
Manche	Cherbourg
Marne	Châlons-en-Champagne
Meurthe et Moselle	Nancy
Moselle	Metz
Nord	Lille
Pas de Calais	Arras
Puy de Dôme	Clermont-Ferrand
Pyénées Orientales	Perpignan
Rhône	Lyon
Savoie	Chambéry
Seine Maritime	Rouen
Somme	Amiens
Territoire de Belfort	Belfort
Vienne	Poitiers



Cinquième chambre

Hébergement d'urgence – Hébergement

Questions à la préfecture de région

*Merci de transmettre vos réponses pour le 20 juin prochain par
fichier :*

evaluation-hebergement@ccomptes.fr

A- Gestion des crédits :

1- Quelle est l'incidence de l'évolution de l'enveloppe régionale entre 2009 et 2011 pour la gestion des centres et l'offre d'hébergement ?

2- Communiquer à la Cour :

- le BOP 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » 2010 ;
- le rapport d'orientations budgétaires pour 2010 et 2011
- le projet de BOP 177 préparé pour 2011 ainsi que la note présentant votre stratégie de mise en œuvre de la

refondation prévue par la circulaire de la DGCS du 17 décembre 2010 ;

- le BOP 177 pour 2011 après notification de votre enveloppe.

3- Comment a été opérée la répartition des crédits entre les départements : dialogue de gestion avec les responsables d'UO, concertation avec les opérateurs, critères d'allocation des crédits ?

4- Quels sont les changements intervenus dans le processus d'allocation des crédits par rapport aux années précédentes ?

5- Avez-vous prévu de faire jouer la fongibilité en faveur de l'enveloppe « refondation » au sein des crédits du programme 177 ?

B- Pilotage de la politique d'hébergement :

6- Présenter les modalités de pilotage des services et des projets par le préfet de région.

7- Quelle procédure a été mise en place au niveau régional pour l'élaboration des PDAHI ?

8- Communiquer à la Cour la synthèse régionale des PDAHI et la synthèse régionale de l'enquête SOLEN 2008.

9- Quels outils de reporting ont été mis en place entre le niveau départemental et le niveau régional d'une part, entre le niveau régional et l'administration centrale d'autre part ?

10- Communiquer à la Cour les tableaux de bord statistique et la liste des indicateurs de résultats que vous avez mis en place.

11- Comment est organisé au niveau régional l'exercice de contractualisation pour 2011, en application de la circulaire de la DGCS du 4 mars 2011 ?

SYNTHESE DES REPONSES DES DIRECTIONS REGIONALES DE LA JEUNESSE, DES SPORT ET DE LA COHESION SOCIALE (DRJSCS)

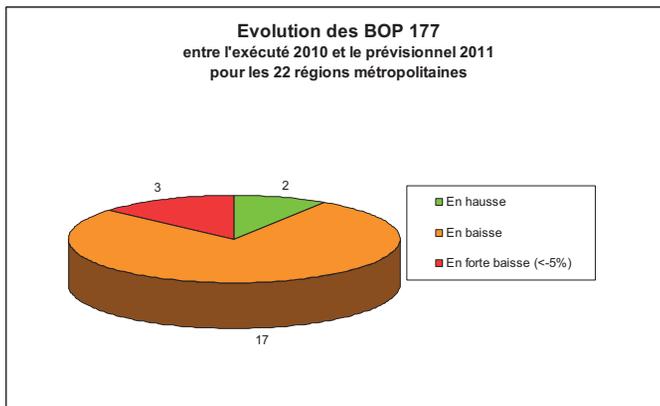
La Cour des Comptes a adressé le 24 mai 2011 un questionnaire (cf. questionnaire joint) aux 22 directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

A cette date, 21 directions régionales ont répondu, la dernière réponse devant parvenir dans quelques jours.

Au terme du travail de dépouillement réalisé par les rapporteurs, l'analyse des réponses peut être présentée comme suit :

A. LA GESTION DES CREDITS

I. L'EVOLUTION DE L'ENVELOPPE REGIONALE



Source : Cour des Comptes à partir des tableaux consolidés de la DGCS.

11 régions (77 %) des DRJSCS de métropole font état d'une baisse de leur enveloppe du BOP 177 en 2011. Seules deux d'entre elles connaissent une légère hausse (+0,98 % en Poitou-Charentes). Les régions les plus touchées sont l'Alsace, la Basse-Normandie et la Bretagne (-6,67 %). La baisse est en moyenne de 2,76 %. La moitié d'entre elles avait déjà enregistré une diminution en 2010 par rapport à 2009. Ces écarts de variation entre l'exécuté 2010 et le prévisionnel 2011 traduisent l'effort de convergence actuellement en cours entre les régions.

Dans leur très grande majorité, les services déconcentrés font état de « tensions » et « d'inquiétude » pour illustrer la situation budgétaire en 2011. La pression des flux migratoires (Midi Pyrénées) et des demandeurs d'asile (Auvergne) est également évoquée pour justifier les difficultés budgétaires accrues en 2011. Plusieurs d'entre eux estiment que cette baisse n'est pas pertinente et compromet le travail de rationalisation entrepris avec les associations. Ils font état de difficultés pour redéployer des crédits en faveur des actions de la Refondation (ouverture de logements en intermédiation locative, création de place dans les maisons-relais, notamment). La moitié des services considèrent que la baisse des crédits en 2011 est de nature à compromettre la mise en œuvre de la politique de Refondation ; la DRJSCS Bretagne annonce qu'elle devra renoncer à la création de places dans les maisons-relais et la DRJSCS Alsace à l'ouverture de 50 logements en intermédiation locative. La direction de Champagne-Ardenne indique que certaines fiches actions des PDAHI ne sont plus d'actualité faute de moyens financiers.

La direction régionale Nord-Pas de Calais attire l'attention sur le fait que « la campagne hivernale ne pourra être financée qu'en partie, seuls 22 jours sur 60 étant couverts ». En Ile de France, la DRIHL indique qu'en l'état actuel, le financement de la campagne hivernale 2011-2012 pourrait être réduit de façon drastique comparativement aux années passées.

Enfin, la DRJSCS de la région PACA soulève le problème de calendrier : « (...) il semble que les économies supposées attendues de la mise en place de la nouvelle politique de refondation soient déjà pour partie intégrées dans l'enveloppe 2011 qui nous est allouée alors même que la mise en place de ces dispositifs en région est en train de se faire et ne dégage pas de marge immédiate ».

II. LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES CREDITS EN 2011

1. Les changements intervenus en 2011

Sont relevés par la plupart des directions régionales :

- la mise en place des critères de répartition entre les départements ;
- l'effort de convergence des enveloppes budgétaires entre les départements ;
- la délégation unique de crédits en début d'année et la visibilité ainsi donnée à la gestion budgétaire ;
- l'allocation de la totalité des crédits dans les UO, bien que celle-ci comme le relèvent certaines directions régionales puisse être pénalisante en cas d'évènement imprévisible. La direction Midi-Pyrénées a ainsi gardé des crédits au niveau du BOP pour la campagne hivernale à venir ;
- La libre affectation par les directions départementales de la dotation globale de fonctionnement aux CHRS ;
- la fongibilité des crédits. La DRJSCS des Pays de Loire relève que « la responsabilité des départements dans l'affectation des crédits a été accrue » ;
- La mise en place d'une procédure de concertation entre les préfets de région et les préfets de département ;
- La régionalisation des procédures pour la tarification des CHRS et la mise en place de la contractualisation.

2. Les critères de convergence ayant servi à la répartition des crédits

Les avis des DRJSCS sont très partagés sur l'utilisation des critères de convergence, qui devraient conduire à terme à répartir plus équitablement, sur la base de données objectivées, les crédits entre les régions et, ensuite, entre les départements : 5 directions ont un avis favorable, 5 un avis défavorable et 11 ne donnent pas de réponse.

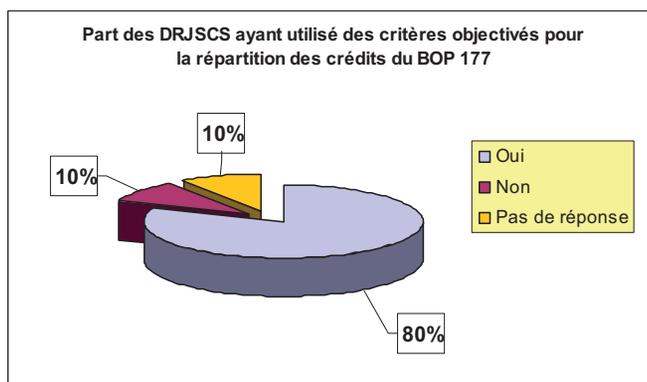
Parmi les critiques faites aux critères de convergence utilisés par la direction générale de la cohésion sociale, revient fréquemment le fait qu'ils pénalisent la région, qu'ils ne rendent pas compte de facteurs spécifiques ou encore que la pondération entre les indicateurs ne correspondent pas aux caractéristiques de la région. La DRJSCS Champagne-Ardenne souligne ainsi que « l'indicateur DALO est plus pertinent dans les régions ayant une forte tension sur le logement social ».

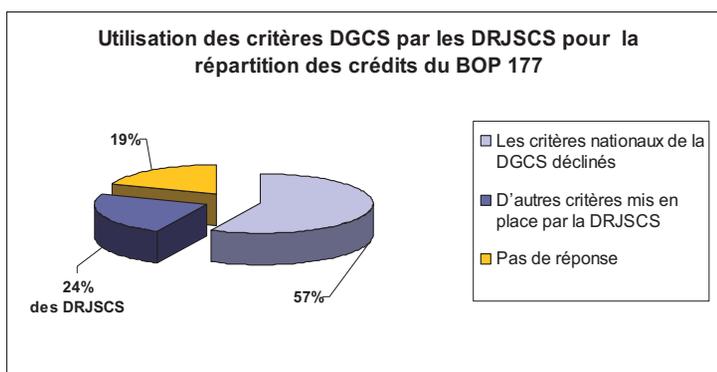
L'utilisation de ces critères est jugée pénalisante par les services déconcentrés les plus vertueux. Ainsi, le critère du nombre de décisions favorables en cas de recours DALO sanctionne les départements qui, comme en Bourgogne, ont essayé de limiter le nombre de recours.

Est également évoqué le fait que les critères ne prennent pas en compte la mobilité des précaires vers certains départements du Sud.

Néanmoins, les DRJSCS se félicitent que la répartition des crédits ait été faite au niveau central sur une base objectivée, améliorant ainsi la transparence du processus d'allocation des crédits. La DRJSCS de la région Nord-Pas de Calais indique qu'elle avait mis en place, avec l'aide d'un prestataire, un dispositif de ce type dès 2009.

Beaucoup, même parmi ceux qui ont un avis négatif, ont néanmoins eu recours aux critères de la DGCS pour répartir l'enveloppe régionale entre les départements.





III. LA CONSTRUCTION DES BUDGETS REGIONAUX

1. Le recours à la fongibilité asymétrique entre les actions en faveur de la Refondation

Les services déconcentrés ont été autorisés à recourir à une fongibilité asymétrique au sein du programme 177, au profit de l'enveloppe « Refondation ». Compte tenu du faible montant des crédits des actions hors « Refondation » et du caractère obligatoire de certaines d'entre elles (action sociale), cette possibilité a présenté un intérêt limité, comme le souligne justement la DRJSCS de la région PACA. D'autres ont fait valoir que toutes les marges de manœuvre sur les actions hors « refondation » avaient déjà été mobilisées. Certaines ont diminué les crédits dédiés à l'aide sociale, en ayant conscience qu'il en résultera une augmentation de la dette.

Toutefois, la moitié des responsables de BOP ont eu recours à la fongibilité. Il convient de noter qu'en Ile de France, la DRHIL ne gère que les crédits de la Refondation et ne peut donc redéployer des crédits en provenance des autres actions du programme 177, qui relèvent de la DRJSCS.

**La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique entre actions
du programme 177 dans les BOP régionaux**

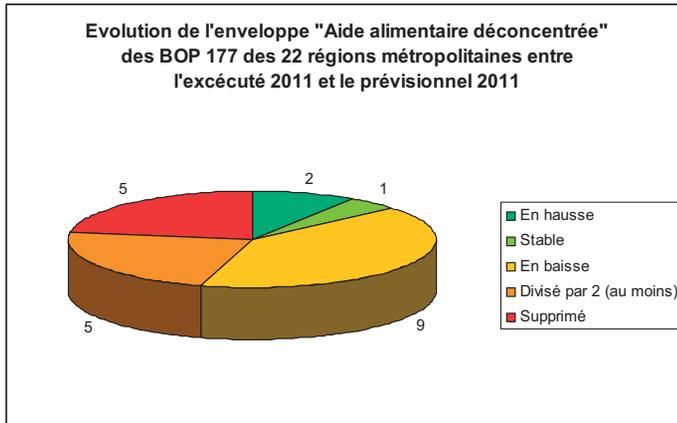
	Refondation (action 12)	Autres actions
Crédits notifiés	1 048 411 371 €	59 800 555 €
BOP régionaux validés	1 052 920 483 €	55 291 443 €
Evolution liée à la fongibilité	+ 4 509 112 € +0,43 %	- 4 509 112 e -7,54 %

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS

Les postes budgétaires les plus fréquemment touchés sont :

- les PAEJ : en diminution de 12 % dans la programmation des BOP 2011 par rapport aux crédits exécutés en 2010
- l'aide alimentaire ;
- les allocations et aides sociales versées aux personnes âgées et handicapées ;
- gens du voyage : en diminution de 20 % dans la programmation des BOP 2011 par rapport aux crédits exécutés en 2010

A titre d'exemple, 19 directions régionales ont fait le choix de diminuer les crédits de l'aide alimentaire déconcentrée. Cinq les suppriment complètement. Au total, cette ligne de crédits diminue de 42,4 %, passant de 5,9M€ en exécuté 2010 à 3,7M€ en prévisionnel 2011 pour l'ensemble des régions métropolitaines.



Source : Cour des Comptes à partir des tableaux consolidés de la DGCS.

La moitié des services ont également diminué l'aide sociale versée aux personnes âgées et handicapées qui diminue au total de 4,30 %.

2. Evolution des sous-actions au sein de l'enveloppe Refondation

L'action 12 « Hébergement et logement adapté » représente l'enveloppe Refondation. Elle se décompose en quatre sous-actions : veille sociale, hébergement d'urgence, CHRS, logement adapté.

**Evolution de répartition des crédits au sein de
l'enveloppe Refondation**

	Exécution 2010 (CP)	BOP validés (AE=CP)	Evolution
Veille sociale	83 592 465	83 667 730	+0,09 %
Hébergement d'urgence	279 091 625	233 228 376	-16,43 %
CHRS	629 555 137	612 763 124	-2,67 %
Logement adapté	80 666 621	123 261 253	+52,80 %
Total	1 072 905 848	1 052 920 483	-1,86 %

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS

a) La sous-action « veille sociale »

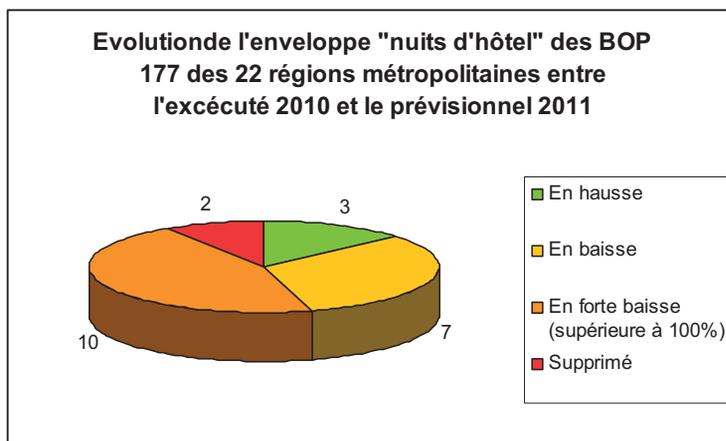
Au sein de cette sous-action, dont les crédits programmés sont globalement stables, le tableau des BOP régionaux consolidés transmis par la DGCS permet d'identifier que les crédits consacrés à l'accueil de jour sont en diminution (-4,65 %), ainsi que ceux liés aux équipes mobiles du SAMU social (-3,81 %). Les crédits du 115 et du service d'accueil et d'orientation (SAO) sont en forte diminution (-9,17 % et -39 %) alors que les crédits liés à la mise en place des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) sont de plus du double.

b) La sous-action « hébergement d'urgence »

Les crédits de cette sous-action sont globalement en nette diminution (-16,43 %).

- Les crédits programmés pour l'hébergement d'urgence (hors places hivernales) sont en diminution de 25 % par rapport aux crédits exécutés en 2010.

- Les crédits programmés pour les nuits d'hôtel (hors places hivernales) sont en diminution de près de 34 % par rapport à l'exécution 2010. Les crédits sont supprimés dans deux régions et en très forte baisse dans 10 régions de métropole sur 22.

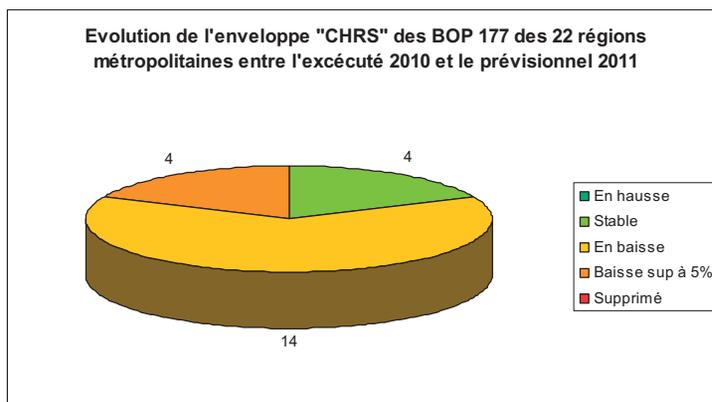


Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS

- Les crédits d'accompagnement social lié à l'hébergement social sont en diminution de 70 % par rapport à l'exécution 2010.
- Les crédits de l'hébergement de stabilisation augmentent de 28 % par rapport à l'exécution 2010.

c) La sous-action « CHRS »

Les crédits programmés pour les CHRS sont en très légère baisse par rapport à l'exécution 2010 (-2,67 %). Ils sont stables dans quatre régions et en légère baisse dans 14 régions.



Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS

d) La sous-action « logement adapté »

Les crédits programmés pour cette sous-action augmentent de plus de 50 % par rapport à l'exécution 2010.

Evolution de répartition des crédits au sein de la sous-action « logement adapté »

	Exécution 2010 (CP)	BOP validés (AE=CP)	Evolution
Résidences sociales	10 919 481	11 098 968	+1,64 %
Maison relais-pensions de famille	47 711 674	58 389 224	+ 22,38 %
Intermédiation locative	14 535 587	34 270 268	+ 135,77 %
Accompagnement vers et dans le logement	4 415 534	14 083 692	+218,96 %
Autres actions en	3 084 345	5 419 101	+75,70 %

faveur de l'hébergement et du logement adapté			
Total	80 666 621	123 261 253	52,80 %

Source : Cour des Comptes à partir du tableau des BOP régionaux consolidés de la DGCS

Les deux plus fortes hausses concernent l'accompagnement vers et dans le logement dont les crédits augmentent dans chacune des 22 régions de métropole, et l'intermédiation locative qui augmente dans 16 régions sur 22.

B. LES INSTRUMENTS DE PILOTAGE

LE TRAVAIL DE COORDINATION PAR LE NIVEAU REGIONAL

Le schéma de pilotage exposé par les DRJSCS est, à quelques nuances près, le même dans toutes les régions :

- réunions périodiques entre direction régionale et directions départementales au niveau des chefs de pôle ;
- réunions interministérielle, voire lorsqu'elle est institutionnalisée, comité de concertation, associant la DREAL, les DDT et l'ARS ;
- rendez-vous périodiques avec la FNARS, l'URIOPSS et l'UNAFO.

La direction régionale de Haute Normandie regrette que la fonction de pilotage qui lui est confiée ne s'appuie pas sur une base réglementaire. « Cette absence de positionnement juridique constitue une faiblesse supplémentaire face aux nécessités réaffirmée d'un reporting entre l'échelon départemental et l'échelon régional. »

Les directions régionales font pour la plupart état d'une forte implication du préfet de région.

La moitié d'entre elles indique que les orientations stratégiques du PDAHI ont été préalablement définies par l'échelon régional. Dans certains cas, les axes stratégiques des PDAHI ont été présentés au comité régional de l'habitat (CRH) qui réunit les collectivités, la FNARS, les bailleurs sociaux, les services de l'Etat. Le niveau régional a pu également proposer une trame commune afin de faciliter le travail des départements et évoluer vers une démarche commune, parfois avec l'aide d'un cabinet extérieur (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes).

L'implication de l'échelon régional dans le travail de contractualisation est moins clairement affirmée, l'exercice de contractualisation étant en cours au moment de l'enquête. Une majorité de directions régionales mentionne un pilotage de l'exercice de contractualisation par le préfet de région.

L'implication par le niveau régional peut prendre plusieurs formes :

- la DRJSCS de la région PACA a proposé un modèle de contrat visant les orientations assignées dans les PDAHI ;
- dans les Pays de Loire, la direction régionale a mis en place une charte d'organisation pour la régionalisation des procédures de tarification et de conventionnement des établissements ;
- la DRJSCS de la région Centre indique que le cadrage de la contractualisation a été définie au niveau régional.

Enfin, la DRJSCS de Haute Normandie rappelle que depuis l'ordonnance du 23 février 2010, l'autorité de tarification est le préfet de région. Mais, l'ensemble des effectifs qui mettait en œuvre cette mission ayant été affectée au sein des DDCS, la DGCS a préconisé en 2010, la signature de conventions de délégation de gestion entre la DRJSCS et les DDCS. Ces délégations de gestion ont été reconduites en 2011.

LES OUTILS DE REPORTING

En dehors des tableaux mis au point par la DGCS qui sont majoritairement cités par les services, il existe peu d'instruments de pilotage en dehors des tableaux de bord de gestion.

Les DRJSCS n'ont pas mis en place des indicateurs de résultats autres que ceux du PAP et du RAP du programme 177 que la DGCS leur demande de renseigner.

La direction régionale de Champagne-Ardenne indique : « Nous manquons actuellement d'un outil de pilotage permettant d'apprécier plus précisément l'activité des opérateurs et les caractéristiques des publics pris en charge ».

Il existe toutefois quelques initiatives intéressantes :

- Quelques directions régionales ont mis en place des études des coûts dans les CHRS, parfois en lien avec la DRFIP ;
- La DRJSCS de Haute Normandie a mis en place une enquête flash portant sur les personnes hébergées ;
- La région Nord-Pas de Calais a développé en 2009 une application de gestion et de suivi des demandes d'hébergement ;
- En Auvergne, la DRJSCS a fait appel à un cabinet pour formaliser son système de recueil d'information dans le cadre du pilotage des PDAHI.
- La direction régionale en Alsace a élaboré un tableau de bord envoyé trimestriellement aux opérateurs afin de suivre l'évolution des places, la composition des personnes accueillies, la durée du séjour, le nombre de sortie vers le logement et le nombre de personnes maintenues faute de logement.

Annexe 5



DDCS(PP)
concernées par l'envoi de questionnaires par
la Cour des Comptes

Paris, mai 2011

DDCS(PP)	Adresse
Ain	Bourg en Bresse
Alpes maritimes	Nice
Ardèche	Privas
Bas Rhin	Strasbourg
Bouches du Rhône	Marseille
Calvados	Caen
Corse du Sud	Ajaccio
Côte d'Or	Dijon
Deux Sèvres	Niort
Doubs	Besançon
Drôme	Valence
Finistère	Quimper
Gironde	Bordeaux
Haut Rhin	Colmar
Haute Savoie	Annecy
Haute Vienne	Limoges
Hautre Garonne	Toulouse
Hérault	Montpellier
Ille et Vilaine	Rennes
Isère	Grenoble
Jura	Lons le Saunier
Loire	Saint Etienne
Loire Atlantique	Nantes
Loiret	Orléans
Manche	Cherbourg
Marne	Châlons-en-Champagne
Meurthe et Moselle	Nancy
Moselle	Metz
Nord	Lille
Pas de Calais	Arras
Puy de Dôme	Clermont-Ferrand
Pyrénées Orientales	Perpignan
Rhône	Lyon
Savoie	Chambéry
Seine Maritime	Rouen
Somme	Amiens
Territoire de Belfort	Belfort
Vienne	Poitiers

Cinquième chambre

Hébergement d'urgence – Hébergement

Questions à la préfecture de département

*Merci de transmettre vos réponses pour le 20 juin prochain par
fichier :*

evaluation-hebergement@ccomptes.fr

Les réponses seront préparées le cas échéant en relation avec les
DDT

A-Personnes sans domicile

- 1- De quelles données disposez-vous, avant que ne soient connus les résultats de l'enquête INSEE 2012, pour estimer le nombre de personnes sans domicile dans votre département ? Quelles méthodes de comptage ou d'évaluation numérique avez-vous développées ?
- 2- L'un des objectifs de la Stratégie nationale prioritaire 2009-2012 est de « réduire significativement le nombre de personnes à la rue » : quelle a été l'évolution de ce nombre au cours des dernières années dans le département ?
- 3- Quel est le profil des personnes hébergées (nationalité, âge, sexe, situations familiale, économique et professionnelle) ? Y-a-t-il des caractéristiques propres à votre département ? Avez-vous constaté des évolutions notables au cours des dernières années ?

B- Organisation des services de l'Etat

- 4- Présenter les modalités de pilotage des services par le préfet de votre département. Préciser notamment la fréquence des réunions du comité de pilotage et du comité d'orientation et de suivi prévus par la circulaire du 9 décembre 2009 sur les PDAHI. Transmettre le procès verbal des dernières réunions.
- 5- Comment avez-vous organisé le travail interministériel et les approches transversales, évoqués par la circulaire du Premier Ministre du 6 décembre 2010, notamment en ce qui concerne :
 - la prise en charge des personnes sans domicile chroniques, les personnes sortant de prison, les jeunes sortant de l'ASE, des personnes présentant des troubles psychiatriques ;
 - et par ailleurs, l'accueil et l'orientation des demandeurs d'asile.
- 6- Quels sont les effectifs en ETP consacrés aux questions relatives à l'hébergement et l'accès au logement des personnes défavorisées?

C- Gestion des crédits du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

- 7- Comment s'opère le dialogue de gestion entre les services de l'Etat et les associations pour la répartition de l'enveloppe départementale consacrée à l'hébergement et au logement accompagné?
- 8- Quels sont les indicateurs de gestion propres au niveau départemental? Communiquer à la Cour les résultats de ces indicateurs depuis 2008.
- 9- Comment et sur quels critères est fixé annuellement le montant des subventions versées aux associations ? Décrire brièvement la procédure d'allocation des subventions : date de versement des crédits par l'UO, analyse des besoins des associations, arbitrage entre les demandes, calendrier de versement des subventions aux associations, examen des comptes des opérateurs.

- 10- Quels sont les moyens consacrés aux actions menées en matière d'accompagnement vers et dans le logement ? Comment sont-ils utilisés par les associations ?
- 11- Comment sont organisés les contrôles et les évaluations des opérateurs subventionnés au niveau départemental (procédure et nombre d'opérateurs contrôlés) ? Transmettre un bilan des évaluations menées dans votre département depuis 2008.
- 12- Quels sont les dispositifs dont le financement n'a pas été reconduit en 2011 afin de tenir compte des nouvelles orientations ?
- 13- Faire une présentation synthétique des principales caractéristiques des derniers comptes administratifs des opérateurs de l'hébergement (CHRS et hors CHRS) : financement de l'Etat, cofinancements éventuels des collectivités territoriales, participation des usagers

D- Mise en œuvre du dispositif

- 14- Un des objectifs de la Stratégie nationale prioritaire 2009-2012 est de « renforcer le pilotage du dispositif, en rénovant les rapports entre l'État et les opérateurs » : quelle a été l'évolution de ces rapports depuis 2009 ? Quelles sont les modalités et la fréquence des réunions de concertation avec les opérateurs ?
- 15- Il y a-t-il eu une politique de conventionnement avec les opérateurs au cours des dernières années ? Combien de centres ont été concernés ? Quels changements va introduire à partir de 2011 la mise en œuvre de la nouvelle politique de contractualisation ?
- 16- Un autre objectif de la Stratégie nationale est « d'optimiser et de rationaliser les moyens » : quels sont les indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte de cet objectif et quels sont les résultats à ce jour ?
- 17- Un des objectifs de la Stratégie nationale est d'encourager la participation des usagers. Quelles initiatives ont été engagées pour y parvenir ?

- 18-** La Stratégie nationale prioritaire 2009-2012 a prévu la mise en place d'un « référent social unique » ou « référent personnel ». Ce référent est-il désormais en place ? Depuis quand ? Les personnes sans domicile disposent-elles désormais toutes d'un référent ? De combien de personnes en moyenne chaque référent a-t-il la responsabilité ?
- 19-** Un des objectifs de la Stratégie nationale prioritaire 2009-2012 est « la construction de partenariats locaux sur des territoires pertinents avec définition des besoins, plan local d'action concertée et programmation pluriannuelle » : comment se sont construits ces partenariats depuis 2009, et quel bilan peut-on en faire à ce jour ?
- 20-** Combien y a-t-il de SIAO en fonctionnement à ce jour dans votre département ? A quelle date ont-ils été créés ? Quels en sont les opérateurs ? Une convention a-t-elle été signée pour fixer leurs statuts et leurs modes de fonctionnement ? Quels outils informatiques ont-ils choisis pour assurer le suivi des personnes sans domicile ?

F-Centres d'hébergement

- 21-** Combien avez-vous dénombré de refus d'hébergement au cours de la campagne hivernale 2010-2011 ? Quelles sont les raisons de ces refus (manque de place, profil non-adapté, refus de la personne) ?
- 22-** Combien de places d'hébergement ont-elles été fermées à la fin de l'hiver 2010-2011 ? Pour quelles raisons ? Quelles en sont les conséquences ? Mêmes questions pour l'hiver 2009-2010 et pour l'hiver 2008-2009.
- 23-** Combien de personnes ont-elles été hébergées à l'hôtel en 2010 ? A quels coûts global et unitaire ? Mêmes questions pour les années 2008 et 2009.
- 24-** Combien il y a-t-il dans votre département des demandeurs d'asile accueillis dans les centres d'hébergement, faute de places suffisantes en CADA ? Quelles évolutions avez-vous notées depuis 2008 ?

- 25- Les capacités d'accueil dans les différents types de structures sont-elles adaptées aux besoins des personnes sans domicile de votre département ? Quels moyens sont utilisés pour améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande d'hébergement ?
- 26- Communiquer à la Cour le PDAHI et le PDALPD pour votre département.
- 27- Quel est le nombre des associations intervenant dans le département dans le cadre des dispositifs d'hébergement ? En donner la liste par capacité d'hébergement.
- 28- Quel est à l'heure actuelle le coût moyen d'une place d'hébergement, par type de place et de centre ? Quelle est à l'heure actuelle la fourchette de ces coûts ? Mêmes questions pour les centres d'accueil de jour.
- 29- Une des propositions de la Stratégie nationale de refondation de 2009 est « d'harmoniser les prestations et les coûts dans les structures » : cette démarche est-elle en cours dans le département ? Veuillez décrire brièvement la méthode employée.
- 30- Y a-t-il un contrôle de la qualité et du coût des prestations réalisées par les centres ? Veuillez décrire brièvement la méthode employée.

G- Logement

- 31- La coordination des différents acteurs (services de l'Etat, du Conseil général, les bailleurs sociaux, les associations) en charge de l'hébergement d'une part et du logement d'autre part, vous paraît-elle suffisante ? Comment pourrait-elle être améliorée ?
- 32- Quels sont les résultats chiffrés du travail de reconquête du contingent préfectoral de logements (en stock et en flux) depuis 2007 ?
- 33- Combien de fois les CCPAEX de votre département se sont-elles réunies depuis leur création ?

- 34-** Parmi les vingt propositions de 2009 figurent deux propositions relatives à la prévention des expulsions : « mener des expérimentations d'intermédiation locative dédiées à la prévention des expulsions », « mettre en place un groupe de travail pour prévenir le plus en amont possible les expulsions locatives ». Ces expérimentations ont-elles été menées dans le département ? Quels sont les résultats des démarches de prévention des expulsions ? Quel est le montant des indemnités versées aux bailleurs sociaux en cas de refus ?

G- Expérimentations et innovations

- 35-** Y a-t-il eu dans le département des mesures quant au « développement des expérimentations et la recherche de réponses innovantes » en matière d'accueil et d'hébergement, qui constituait une des priorités du Chantier national lancé en 2008 ?
- 36-** Avez-vous eu connaissance d'expérimentations à l'étranger qui, en matière d'hébergement, d'accompagnement vers et dans le logement et de logement accompagné, ont suscité votre intérêt ? Si oui, décrire brièvement lesquelles.

H- Résultats

- 37-** Quel est le bilan de l'application de la circulaire du 16 septembre 2009 qui demandait la sortie vers le logement de 30 % des personnes hébergées en centres de stabilisation ou d'insertion, avant le 31 décembre 2009 ? Quels sont les résultats obtenus au 31/12/2010 ?
- 38-** La circulaire du 1^{er} mars 2010 sur la prévention des sorties de prison sans solution de logement ou d'hébergement a-t-elle produit des effets mesurables ? De façon plus générale, quelles sont les mesures mises en place en concertation avec les autres services pour prévenir les situations de mise à la rue ?

39- Quels sont les résultats obtenus dans votre département en matière de prise en charge et sortie vers le logement des différents publics : personnes sans-domicile chroniques, jeunes sortant de l'ASE, personnes sortant de prison, personnes avec problèmes d'addictions ou problèmes psychiatriques ?

SYNTHESE DES REPONSES DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE LA COHESION SOCIALE

36 directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ainsi que la DRIHL pour l'ensemble des sept départements de l'Ile de France, sur 41 interrogées, ont répondu au questionnaire envoyé par les rapporteurs de la Cour. Il convient ici de souligner un taux de réponse particulièrement satisfaisant. Au total, en prenant en compte les 7 départements de l'Ile de France couverts par la réponse de la DRIHL, 45 % des départements métropolitains ont été couverts par l'enquête de la Cour.

Le questionnaire comportait 39 questions organisées en 8 parties :

- partie A : les personnes sans domicile ;
- partie B : l'organisation des services de l'Etat ;
- partie C : la gestion du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ;
- partie D : la mise en œuvre du dispositif ;
- partie E : les centres d'hébergement ;
- partie F : le logement ;
- partie G : les expérimentations et innovations ;
- partie H : les résultats.

PARTIE A : LES PERSONNES SANS DOMICILE

Interrogées sur les données à leur disposition permettant d'estimer les personnes sans domicile, une très grande majorité de DDCS indiquent ne disposer que des rapports d'activités des associations en charge des maraudes et de la gestion du 115 ainsi que du fichier des domiciliations. Peu

d'entre elles disent exploiter les informations du logiciel de gestion du (ou des SIAO) en place dans le département.

Ainsi, la DDCS du Haut-Rhin écrit : « A défaut d'une évaluation exhaustive sur le nombre de personnes sans domicile fixe, nous disposons des rapports de maraudes présentes sur les deux principales agglomérations du département (Colmar et Mulhouse) et de remontées ponctuelles des services sociaux et des associations concernées par cette problématique ».

La DDCS du Loiret fait par ailleurs état de « réticences à renseigner correctement le dossier élaboré conjointement par les services de l'Etat et les associations, au motif que l'élaboration et le suivi d'outils de pilotage sont vécus comme une ingérence dans leur mission ».

Près de 40 % des DDCS estiment disposer de données peu ou pas fiables. Mais seulement 7 d'entre elles déclarent avoir mis en place un système de comptage au niveau départemental : par exemple, la DDCS de Lozère fait état de la préparation d'un observatoire social, les DDCS du Nord et du Pas de Calais mentionnent la mise en place d'un système d'information régional (système Osiris). Le manque d'effectif est parfois évoqué pour expliquer cette carence. La DDCS du Puy de Dôme écrit ainsi en évoquant un manque criant de données : « Les données disponibles proviennent uniquement des rapports d'activité du collectif « Pauvreté-Précarité », association qui gère l'unique centre d'accueil de jour du département, situé à Clermont-Ferrand. L'exploitation complète de ces documents et données nécessiterait l'existence d'une véritable capacité d'observation, que les effectifs de la DDCS ne permettent pas de mobiliser ».

A la question sur l'évolution du nombre de personnes à la rue, 13 DDCS disent observer une augmentation, 7 répondent que l'évolution n'est pas mesurable dans l'immédiat et seulement 3 évoquent une baisse.

Les réponses relatives à la composition de la population concernées traduisent une grande diversité des situations mais elles laissent apparaître des tendances de fond communes à beaucoup de départements.

Un tiers des DDCS indiquent que les personnes accueillies et hébergées sont d'origine étrangère ; 40 % mentionnent des migrants en provenance de Russie et des Balkans (le Kosovo, la Tchétchénie, les « Roms » sont également fréquemment cités).

DDCS du Territoire de Belfort : « Le public migrant représente 54 % des nuitées ».

DDCS de la Haute Garonne : « Les étrangers en situation irrégulière représentent 35 % des personnes accueillies par la veille sociale. Un quart des capacités d'accueil en hébergement d'urgence sont occupés par les déboutés du droit d'asile ».

DDCS du Bouche du Rhône : « 30 % des personnes prises en charge dans les dispositifs d'hébergement sont des personnes en recours du droit d'asile ou avec des titres de séjour provisoires ».

DDCS de la Moselle : « Les arrivées très importantes de demandeurs d'asile primo-arrivants des années 2008 et 2009 (dont l'hébergement est assuré par le BOP 303) ont généré un impact fort sur le BOP 177 (après le rejet de leur demande d'asile) en 2010 et 2011 ».

Si les hommes restent majoritaires dans les structures d'hébergement, tous les départements font état de l'augmentation du nombre de femmes et d'enfants ainsi que de la présence de plus en plus nombreuse de jeunes. Selon la DDCS de Corse du Sud, les jeunes de moins de 25 ans représentent 30 % de la population hébergée, 23 % selon la DDCS de la Gironde.

La DDCS de la Drôme résume la situation de la façon suivante : « Les acteurs ont fait émerger une double tendance : la diminution de la fréquentation des publics SDF traditionnels et la présence de plus en plus importante d'adultes avec enfants. La marginalité tend à se réduire au profit des situations de grande précarité ».

PARTIE B : L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ETAT

Le travail interministériel

Pour organiser le travail interministériel, les trois quarts des DDCS ont mis en place des organisations spécifiques pour les sortants de prisons, les demandeurs d'asile, les personnes présentant des troubles psychiatriques et, dans une moindre mesure, pour les jeunes sortants de l'ASE. A ce stade, pour 28 DDCS, les SIAO sont encore peu associés à ce travail sur les publics spécifiques ; le SPIP (pour les sortants de prison), le conseil général (pour les jeunes sortants de l'ASE) ou l'OFFI (pour les demandeurs d'asile) participent rarement au conseil d'orientation du SIAO.

Les effectifs de la DDCS

Interrogées sur les effectifs consacrés à l'hébergement et à l'accès au logement, les DDCS mentionnent des chiffres allant de 42 à 1,7 ETP. La diversité des situations selon les départements n'explique sans doute pas une telle amplitude; ces chiffres doivent donc être utilisés avec précaution. Quelques commentaires font état de difficultés pour la partie des services dédiée au logement :

DDCS du Haut Rhin: «Pour le logement, théoriquement 8,55 ETP prévus, mais actuellement 3,9 ETP dépendants du MEDDTL sont vacants. De ce fait, le secrétariat

de la commission départementale de conciliation n'est plus assuré, empêchant cette dernière de se réunir et de fonctionner, et le secrétariat de la CCAPEX ne sera plus assuré à compter du 1^{er} septembre 2011 ».

DDCS de la Marne : « La DDCS de la Marne dispose en théorie de 12,1 ETP pour assurer les missions relatives aux BOP 177 et 303, à la commission DALO, à la prévention des expulsions locatives ainsi qu'à la gestion de l'accord collectif. Or, le service ne compte que 9,1 ETP occupés. La vacance de 4 postes dans le bureau « accès et maintien dans le logement » ne favorise pas la mise en œuvre des politiques en lien avec les bailleurs (attribution prioritaires, CCAPEX, suivi du PDALPD/PDAHI) ».

PARTIE C : GESTION DES CREDITS DU PROGRAMME 177

Les difficultés de la gestion

Les difficultés liées au déploiement de Chorus en 2011 sont évoquées à plusieurs reprises : Loiret, Pyrénées orientales, Pas de Calais, Isère, Puy de Dôme, Gironde, Lozère notamment.

La DDCS du Calvados fait observer qu'il est impossible de maîtriser les moyens nécessaires aux nuitées d'hôtel, notamment pour les étrangers dont le flux est imprévisible. En conséquence, le financement des autres structures d'hébergement se fait le plus souvent en deux fois, la deuxième tranche étant versée en toute fin d'année.

La DDCS de la Drôme signale avec d'autres, qu'en 2010 les délégations de crédits se sont échelonnées en 8 dotations jusqu'au mois de décembre.

Pour illustrer la complexité de la gestion, la DDCS du Territoire de Belfort cite l'exemple d'un établissement

comportant à la fois des places en hébergement d'urgence (droit commun et droit d'asile), des places de stabilisation sous statut CHRS et des places en maison-relai. Cette structure reçoit donc de façon séparée, suivant un calendrier et des procédures distinctes :

- par convention de financement, en un versement unique les crédits accordés sur les programmes 177 et 303 pour l'hébergement d'urgence ;
- par arrêté de tarification, une DGF afférente aux places de CHRS ;
- par arrêté préfectoral, le financement des places en maison-relai.

Le pilotage par le niveau régional n'est pas encore très affirmé : seules 9 DDCS sur 36 font état d'une concertation organisée par le niveau régional pour la répartition des crédits entre les CHRS.

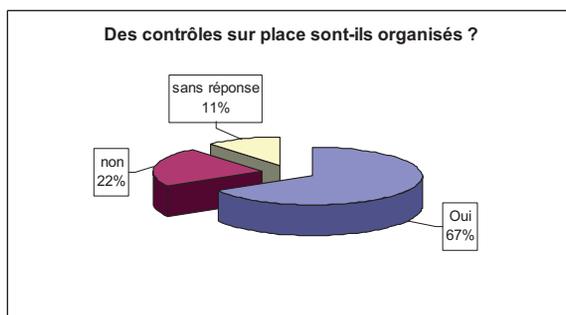
Le dialogue de gestion avec les associations est en général peu nourri et est limité à la négociation de l'enveloppe de crédits allouée annuellement. Seulement un quart des DDCS disent adresser aux associations un document formalisant les priorités de l'Etat.

Près de la moitié des DDCS ont mis en place des indicateurs de gestion propres au département ; dans 40 % des cas, le coût moyen à la place est utilisé. Quelques DDCS utilisent comme indicateurs les sorties vers le logement (par exemple, la DDCS de l'Aisne). Le Territoire de Belfort a mis au point une batterie de 12 indicateurs plus élaborés. Mais les critères les plus fréquemment utilisés pour fixer annuellement le montant des subventions pour les structures hors CHRS sont le bilan de l'année n-1 et les projets présentés pour l'année n.

Pour illustrer les difficultés de la gestion 2011, une seule DDCS affirme ne pas avoir procédé soit à une diminution, soit à une suppression de financement. Dans 40 % des cas, ces économies ont portées sur les mesures de prévention de

l'exclusion (aide sociale, gens du voyage, Points accueil écoute jeunes -PAEJ). Autres postes particulièrement touchés selon les DDCS : la veille sociale, l'hébergement d'urgence (notamment les nuitées d'hôtel) et l'aide alimentaire. En revanche, les DDCS, interrogées par les rapporteurs sur la situation financière des centres ne font pas mention en majorité de difficultés financières.

Le contrôle et l'évaluation des opérateurs



En réalité, les contrôles dont il est fait mention dans le graphique ci-dessus, sont des contrôles sur pièces opérés lors de l'examen des demandes de financement. L'élaboration d'un plan de contrôle au niveau régional, décliné au niveau départemental est fréquemment évoqué par les DDCS. Mais, dans la réalité, les contrôles sur place sont rares (seules les DDCS de l'Aisne et du Loiret mentionnent l'organisation d'audits ou d'inspections). La DDCS d'Ardèche écrit à ce sujet : « Compte tenu du manque d'effectifs et de la charge de travail, les contrôles sont programmés via le service régional mais ne peuvent être réalisés. Néanmoins, le service a une bonne connaissance des structures avec des visites de terrain fréquentes et des réunions périodiques ».

Dans la Haute Vienne, la DDCS fait état du contrôle d'un CHRS en 2005 et d'un autre en 2008. La DDCS de la

Moselle signale qu'aucune inspection des structures d'hébergement n'a été réalisée depuis 2008 mais qu'un contrôle a été effectué en 2009 et deux en 2010 dans les hôtels hébergeant des demandeurs d'asile. Même constat venant de la DDCS de Meurthe et Moselle : « Pas de contrôle effectué depuis 2008 compte tenu des effectifs disponibles ».

La DDCS de Seine Maritime reconnaît que faute d'effectifs suffisants, elle ne conduit pas de politique d'inspection systématique ».

PARTIE D : MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

Les relations avec les opérateurs

Un tiers des DDCS rencontre les associations au moins une fois par mois, un peu moins d'un tiers le font chaque trimestre. Pour qualifier leurs relations avec les associations, près de la moitié des DDCS disent qu'elles sont fréquentes. Très peu (trois sur trente six) les qualifient de tendues.

78 % des DDCS indiquent qu'elles ont passé des conventions avec les associations ; dans plus de la moitié des cas, il s'agissait de conventions d'objectifs et de moyens. En revanche, seules 2 DDCS avaient déjà en juin 2011, signé des conventions avec les centres d'hébergement, en application des instructions données par la DGCS, sur la contractualisation en 2011.

A la question sur les indicateurs retenus pour mesurer l'optimisation et la rationalisation des moyens par les structures d'hébergement, les DDCS répondent, par ordre décroissant d'utilisation :

- le coût moyen à la place ;
- le nombre d'accord de mutualisation ;
- le nombre de regroupement de structures.

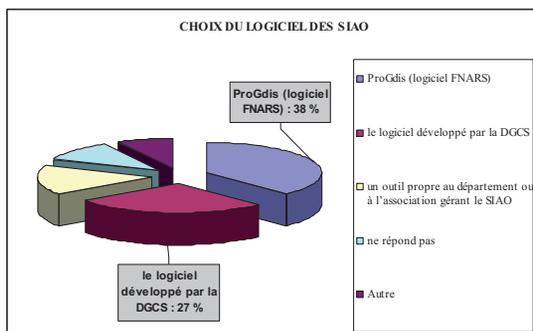
La création des SIAO

Interrogée sur la mise en place des SIAO, les DDCS disant avoir créé :

- un SIAO unique : 26
- un SIAO urgence : 4
- un SIAO insertion : 6
- plusieurs SIAO répartis sur le territoire : 3
- le projet est en cours de finalisation : 3

Sachant que l'objectif de la réforme était de créer un SIAO unique, il est intéressant de noter que le tiers d'entre elles n'ont pas respecté cet objectif en créant plusieurs SIAO dans leur département.

Autre point central de la réforme : la mise en place du système central d'information des SIAO. Les réponses font apparaître que seulement un peu plus du quart des SIAO créés utilisent le logiciel développé par la DGCS, le plus grand nombre ayant fait le choix du logiciel de la FNARS.



Le référent social unique

A la date de l'enquête, 60 % des DDCCS n'avaient mis en place le référent social unique prévu par la Stratégie de refondation. Cet aspect de la réforme appelle beaucoup d'interrogations de la part des DDCCS :

DDCCS de l'Ain : « la notion de «référent social » ou de « référent personnel » ne fait que reconnaître une pratique déjà existante. Par contre, il n'est pas envisagé de la formaliser tant qu'il n'aura pas été démontré que cette non formalisation génère des dysfonctionnements dans les prises en charge ».

DDCCS du Calvados : « En effet, au regard des publics concernés, à la multiplicité de leurs problématiques et au caractère non linéaire de leurs parcours, il est apparu difficile d'attribuer un référent personnel à chaque personne. En revanche la coordination du suivi est renforcée par la mise en place du SIAO et l'existence d'une commission d'examen des situations complexes ».

DDCCS du Doubs : « La mise en place du référent personnel nécessiterait des crédits complémentaires, les structures refusant de l'assurer dans un contexte de diminution de ses crédits ».

DDCCS du Territoire de Belfort : « L'accompagnement individualisé global relève de la structure qui prend en charge la personne ou du travailleur social qui intervient déjà auprès d'elle. A ce jour, la dotation budgétaire affectée au SIAO ne lui permet pas d'assurer la coordination de la mission de référent personnel. La fonction de référent personnel mériterait d'être clairement identifiée et organisée au sein du SIAO ».

PARTIE E : CENTRES D'HEBERGEMENT

Les directions départementales ont d'abord été interrogées sur la demande d'hébergement puis sur l'offre, notamment sur la capacité d'hébergement.

L'offre d'hébergement

Sur les refus d'hébergement, les DDCS sont près de 75 % à avoir enregistré des refus d'hébergement dans leur département, pendant l'hiver 2010 / 2011. Dans 37 % des cas, ce refus est dû à un manque de place dans les centres. Les autres causes se partagent à part égales entre les refus par les demandeurs eux-mêmes et les refus des centres en raison du profil ou du comportement du demandeur (addiction, présence d'animaux...). Les DDCS de la Drôme et de la Gironde relèvent une augmentation des refus par rapport à l'hiver précédent. Elles sont nombreuses à indiquer que la fermeture des places hivernales le 31 mars 2011 s'est traduite pas la mise à rue de plusieurs personnes, notamment des familles et des demandeurs d'asile, dont certains refusent de quitter les structures hivernales (ex : dans le département de l'Ain). Elles font observer que les places hivernales permettent de résorber une partie de la demande non satisfaite qui s'exprime tout au long de l'année.

Le recours aux nuitées d'hôtel est assez largement généralisé, quelque soit les type de département. Il permet le plus souvent d'héberger des demandeurs d'asile ou des déboutés.

DDCS des Pyrénées Orientales : « Hausse de 326 % des dépenses hôtelières entre 2008 et 2010 car les structures d'accueil des demandeurs d'asile sont « embolisées » du fait de l'augmentation de la durée du séjour dans les CADA ».

DDCS de la Haute Savoie : « L'année 2009 marque l'explosion de l'arrivée des demandeurs d'asile ... L'augmentation des flux conjuguée avec la diminution des

orientations en CADA dans le cadre du contingent régional a conduit, entre autre, à une mobilisation du dispositif hôtelier ».

Sinon, en dehors des hôtels, les demandeurs se retrouvent aussi bien dans les centres d'hébergement d'urgence que dans les CHRS. Plus de la moitié des DDCS interrogées observent une augmentation des demandeurs d'asile dans les structures d'hébergement généraliste.

L'offre d'hébergement est jugée inadaptée par une majorité de DDCS. Parmi les solutions proposées pour remédier à cette situation, figure en premier le redéploiement vers d'autres types d'hébergement, le développement de prestations d'accompagnement vers le logement, l'amélioration du diagnostic à l'entrée dans le dispositif d'hébergement.

DDCS de la Marne : « Il apparaît après six mois de fonctionnement du SIAO, que l'offre n'est pas suffisamment adaptée à la demande :

- au niveau de la répartition géographique des places d'insertion ;
- au niveau du nombre de places (offre insuffisante dans le département) ;
- au niveau du type de structures (offre inadaptée à certains publics comme les jeunes en errance par exemple). »

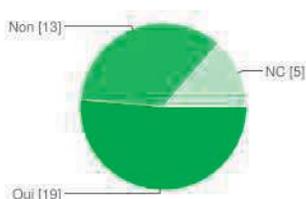
Les PDAHI sont fréquemment évoqués par les DDCS comme des outils de diagnostics de l'adéquation entre l'offre et la demande d'hébergement.

Interrogées sur l'harmonisation des coûts à la place, les DDCS disent pour la plupart être dans l'attente des résultats de l'étude nationale des coûts ; elles sont très rares à avoir engagées des actions dans ce domaines (DDCS de l'Hérault, des Bouches du Rhône, de la Drôme, de la Seine Maritime, de la Loire).

PARTIE F. LE LOGEMENT

Les DDCS estiment majoritairement que la coordination avec les acteurs du logement est suffisante.

La coordination avec les acteurs du logement est-elle suffisante ?



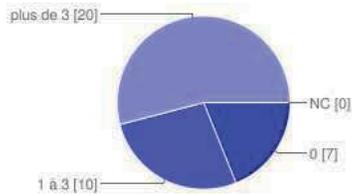
La DDCS du Gard indique qu' « un des aspects positifs de la création des DDCS et du chantier prioritaire consiste dans le rapprochement des politiques et des acteurs de l'hébergement et du logement ». Celle du Puy de Dôme écrit que « dans les faits, la coordination des différents acteurs (services de l'Etat, Conseil général, bailleurs sociaux et associations) se réalise à travers les différents dispositifs existants tels que les PDALPD, les accords collectifs départementaux, le PDAHI... »

Le rôle du PDALPD est fréquemment cité comme permettant la coordination entre les acteurs. Il est également attendu des SIAO qu'ils décloisonnent les deux secteurs.

En Gironde, la DDCS fait état de la « création par le préfet d'une mission de coordination interservices sous l'autorité des deux directeurs DDCS et DDTM qui constitue une bonne expérimentation ».

Par ailleurs, à en juger par le nombre de leurs réunions depuis leur création, les CCAPEX paraissent actives : elles se sont déjà réunies plusieurs de 3 fois dans la moitié des départements interrogés.

Nombre de réunions de la CCAPEX

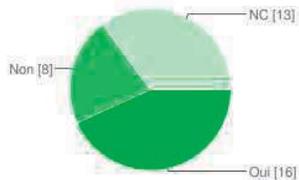


En matière de prévention des expulsions, 28 DDCCS disent avoir mis en place des mesures de prévention et 14 conduire à ce titre des expérimentations d'intermédiation locative.

PARTIES G et H : EXPERIMENTATIONS ET RESULTATS

Interrogés sur le travail mené en direction des publics spécifiques, les DDCCS font plus particulièrement état de projets en faveur des grands marginaux (9 DDCCS) et des personnes souffrant de troubles psychiatriques (8 DDCCS) :

Le développement d'une offre à destination de publics spécifiques est-il en cours ?



Quels sont les publics concernés ?

Grands marginaux (places à haut seuil de tolérance) : 9
Femmes victimes de violence : 3
Famille monoparentale : 0
Sortants de prison : 3
Adultes handicapés : 0
Personnes avec maladies psychiatriques : 8
Personnes âgées : 3
Migrants à la rue : 1
Personnes en milieu rural : 0
Personnes vivant dans des abris de fortune : 0
Personnes en danger ou en situation de prostitution : 1
Pas de réponse à cette question : 18
Autre : 4

Sélectionner les 2 publics spécifiques qui bénéficient des mesures dans lesquelles la DDCS/PP investit le plus

Personnes sans-domicile chroniques : 10
Jeunes sortant de l'ASE : 8
Personnes sortant de prison : 9
Personnes avec problèmes d'addictions ou avec problèmes psychiatriques : 15
Pas de réponse à cette question : 15

Annexe 6

Liste des personnes rencontrées

Participation aux auditions organisées par le CEC de l'Assemblée nationale :

– M. Didier Gélot, secrétaire général de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) l'Observatoire de la pauvreté (20 janvier 2011).

– Mme Marie-Françoise Legrand, membre du conseil d'administration d'Emmaüs France, présidente de l'association Igloo-France, vice-présidente de l'association Paris-Habitat, M. Bernard Lacharme, secrétaire général, M. Frédéric Pascal, M. Bernard Devert, membres du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) (10 février 2011).

– M. Jean-Louis Lhéritier, inspecteur général de l'Insee, chef du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, Mmes Catherine Rougerie, chef de la division du logement, et Mme Françoise Yaouancq, conceptrice de l'enquête auprès des sans-domicile (10 février 2011).

– Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale au ministère des Solidarités et de la cohésion sociale, et Mme Catherine Lesterpt, sous-directrice adjointe à la direction générale de la cohésion sociale (17 février 2011).

– M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ministère de l'écologie, du développement, Mme Hélène Dadou, sous-directrice des

politiques de l'habitat et Mme Hélène Sainte-Marie, directrice de projet droit au logement et à l'hébergement (17 mars 2011).

– M. Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement (DRIHL), et Mme Annick Deveau, directrice adjointe de la DRIHL, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (17 mars 2011).

– M. Jean-Pierre Hardy, chef du service Insertion, politiques sociales et familles, logement et habitat, à l'Assemblée des départements de France responsable (ADF), et Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement (30 mars 2011).

– Mme Nicole Maestracci, présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) (7 avril 2011).

– Mme Pascale Pichon, enseignante-chercheure à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne (28 avril 2011).

– Mme Brigitte Frénais-Chamaillard, chef du service de l'asile au ministère de l'Intérieur, et Mme Julia Capel-Dunn, chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile (6 juin 2011).

– M. Julien Damon, responsable du département Questions sociales au Centre d'analyse stratégique (27 juin 2011).

– M. Dominique Braye, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), accompagné de Mme Edith Le Capitaine, chargée de développement territorial (13 juillet 2011).

– M. Bruno Arbouet, directeur général d'Adoma, accompagné de Mme Nathalie Chomette, directrice de l'exploitation (13 juillet 2011).

Entretiens menés par la Cour des Comptes :**Direction générale de la cohésion sociale****Sous direction Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté**

Sabine FOURCADE, directrice générale

Philippe DIDIER-CORBIN, chef de service

Catherine LESTERPT : adjointe à la sous-directrice

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Etienne CREPON, directeur

Catherine WINTGENS, chef de bureau

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Alain REGNIER, délégué interministériel

Direction du Budget**Sous-direction des finances sociales**

Rodolphe GINTZ : sous-directeur

Alexandre KOUTCHOUK : chef de bureau solidarité et insertion

Maxime TASSIN : rédacteur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques**Sous-direction du conseil juridique et du contentieux**

Stéphane LE RAY

Direction de l'administration pénitentiaire**Sous-direction des personnes placées sous main de justice**

Philippe COMBETTES : sous-directeur

Anne DONZEL : chef du bureau des politiques sociales et de l'insertion

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Jean-Martin DELORME
Annick DEVEAU

FNARS

Nicole MAESTRACCI, présidente
Matthieu ANGOTTI, directeur général
Sophie ALARY, responsable du service des missions
François MORILLON, directeur des centres de l'association AURORE

Croix-Rouge française

Olivier BRAULT : directeur général
Didier PIARD : directeur de l'action sociale
Juliette LAGANIER : déléguée nationale lutte contre l'exclusion

Fédération d'entraide protestante

Jean FONTANIEU : secrétaire général

Fondation Abbé Pierre

Patrick DOUTRELIGNE : délégué général
Frédérique MOZER : responsable du réseau des boutiques solidarité

Fondation de l'Armée du Salut

Massimo PAONE, président
Olivier MARGUERY, directeur de programmes – exclusion sociale
Martine DUMONT, directrice administrative et financière

Mouvement ATD Quart Monde :

Véronique DAVIENNE, déléguée nationale France

Samu social de Paris :

Stefania PARIGI : directrice générale

Secours Catholique

Bernard Thibaud, secrétaire général

Secours Islamique France

Djilali BENABOURA, responsable des missions sociales France

Participation à des visites de centres d'accueil et d'hébergement :**Déplacement dans le département du Rhône et en région Rhône-Alpes (13 et 14 avril 2011)****Services de l'Etat**

- Jean-François CARENCO, préfet de la région Rhône Alpes, préfet du Rhône
- Alain MARC, préfet délégué pour l'égalité des chances
- Alain PARODI, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- Josiane CHEVALIER, secrétaire générale de la préfecture du Rhône
- Michèle DENIS, directrice de mla citoyenneté, de l'immigration et de l'intégration de la préfecture du Rhône
- Gilles MAY-CARLES : directeur départemental de la cohésion sociale du Rhône

Comité régional de concertation sur l'hébergement régional

(DDCS de tous les départements, DREAL, directeur général de l'ARS, responsables d'organismes et d'associations)

Services d'accueil d'urgence

(SIAO Maison de la veille sociale, 115, DDCS, collectivités locales, bailleurs sociaux)

Services de la demande d'asile

Visite de centres :

- CHRS Carteret : visite du CHU, rencontre avec les hébergés et les travailleurs sociaux, entretien avec Henny BEYER, présidente d'ALYNEA et Jérôme COLRAT, directeur d'ALYNEA
- Accueil d'urgence de la Fondation Notre Dame des Sans abri
- 115

Visites de certains établissements et sites du dispositif « accueil, hébergement, insertion », à Paris (30 mai 2011). Entretiens avec les responsables des structures, les travailleurs sociaux et les usagers.

Résidence d'accueil Primavera, 5, rue du marché Ordener, Paris 18^{ème} (pension de famille rattachée à l'association Aurore),

Centre d'accueil Crimée, 166 rue de Crimée, Paris 19^{ème} (stabilisation, insertion de femmes seules ou avec enfants rattaché au CCAS de la ville de Paris),

Centre Saint-Martin, boulevard Saint-Martin Paris 10^{ème}, (accueil de jour),

Association Atoll 75, 21 rue Oberkampf, Paris 11^{ème} (centre de stabilisation, travail social de rue).

Déplacement dans le département de Loire-Atlantique et en région des Pays-de-la-Loire (29 et 30 juin 2011).

Services de l'Etat :

- Jean DAUBIGNY : préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique
- Frédéric JORAM : sous-préfet, chargé de mission pour la politique de la ville, secrétaire général adjoint
- Michel THOMAS : directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- Maryvonne GAUDART : directrice régionale adjointe
- Alexandre MAGNANT : directeur départemental de la cohésion sociale
- François ANGIN : chef du service « promotion de l'égalité, accès aux droits, lutte contre l'insertion » à la DDCS

Ville de Nantes :

- Michèle MEUNIER, vice-présidente du Conseil général, vice présidente du CCAS de la ville de Nantes, adjointe au maire de Nantes,
- Louis SOUCHAL, directeur général délégué au développement des territoires, directeur général adjoint à la santé et à la solidarité pour la ville de Nantes,
- Michel LORANT, directeur de l'action sociale et de l'insertion au sein du CCAS de la ville de Nantes,
- Carine BROINE, en charge de l'action sociale au cabinet du maire,

Conseil général

- Alain ROBERT, vice président du Conseil général délégué à la solidarité et à l'insertion.

Opérateurs et usagers

Entretien avec le président et le chef du service Urgence de la Maison Départementale de la Veille Sociale 44 (gestionnaire du 115 et du Samu social) : association laïque regroupant des associations de l'urgence et de l'insertion de toutes obédiences, gérant le SIAO Urgence et Insertion ainsi que le dispositif d'hébergement d'urgence en hôtel pour les familles.

Rencontre avec les bénévoles et les usagers de l'accueil de jour de l'Ecoute de la Rue (association d'obédience catholique). Les bénévoles maraudent en binômes dans les rues de Nantes à la rencontre des sans-abri dans l'esprit de maintenir avant tout le lien social. Attention : Il ne s'agit pas d'un dispositif d'hébergement, mais d'accueil.

Rencontre avec les bénévoles et les salariés et les usagers hébergés au Centre d'Hébergement d'Urgence "La Maison de Coluche" géré par l'association Les Restaurants du Cœur.

Rencontre avec les salariés, les bénévoles et les usagers accueillis à la Halte de Nuit (6, rue de Hercé à Nantes) gérée par l'association Les Eaux Vives. Cette structure accueille 30 personnes toute la nuit en offrant la possibilité de se reposer en transat. Ce public est dans l'incapacité d'intégrer un centre d'hébergement de nuit du fait de ses addictions ou troubles du comportement, ou bien n'a pu obtenir de place de la part du 115.

Rencontre avec les administrateurs et les salariés d'AIDA, plateforme d'accueil et d'information des demandeurs d'asile, gérée par l'association St Benoit Labre, chargée de l'accueil, de la domiciliation, de l'accompagnement juridique et social et de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile de la région Pays de la Loire à l'exception du Maine et Loire.

Annexe 7



Cinquième chambre

Hébergement d'urgence – Hébergement

**Eléments de comparaisons
internationales**

Fiches par pays et fiches par
thèmes

Juin 2011

Note introductive

Objectifs : Nous avons cherché à décrire de manière synthétique quelques modèles étrangers d'hébergement d'urgence et, plus largement, d'hébergement et d'accompagnement dans et vers le logement à destination des sans-abri, susceptibles d'éclairer et d'inspirer le modèle français. Nous avons cherché également à comprendre ce que recouvrait l'expression « Housing first » et en quoi elle se distinguait de celle de « Logement d'abord », fréquemment utilisée en France pour qualifier la politique actuellement menée et que le CEC de l'Assemblée nationale, avec le soutien de la Cour des comptes, est chargé d'évaluer.

Nous sommes partis des pays cités dans la présentation du Chantier national prioritaire qui a été publiée en avril 2010 à l'attention des partenaires européens et dans laquelle il est dit que :

"The approach adopted in France inspire from those taken in the USA, Canada, England, Finland or even Denmark and which have proved effective both in terms of integration for the people concerned and cost for the communities."

Les Etats-Unis et le Danemark sont étudiés dans les fiches sur la Finlande et le modèle Housing First. Nous avons souhaité élargir notre étude à l'Espagne afin d'avoir un exemple de prise en charge caractéristique des pays du Sud de l'Europe où, selon Julien Damon, ce sont les associations caritatives, et non l'Etat, qui, historiquement, orientent et mettent en œuvre la politique d'hébergement d'urgence des sans-abri et où l'action est davantage motivée par la notion de charité que par celle d'accès aux droits. Nous avons également étudié le modèle portugais, salué par la Peer Review de la Commission européenne comme un exemple de transition rapide et réussie vers un modèle de type « nordique ». Enfin, nous avons isolé deux thèmes : « Les minorités sexuelles et l'hébergement d'urgence », tiré de l'exemple anglais et « Les jeunes et l'hébergement d'urgence », tiré de l'exemple canadien. Ils laissent entrevoir la nécessité

d'adapter l'offre d'hébergement et d'accompagnement à la diversité des populations sans-abri.

Travaux réalisés :

Fiches par pays : L'Angleterre ; Le Canada ; La Finlande ; Le Portugal ; L'Espagne.

Fiches par thèmes : « Housing First » et « Logement d'abord » ; Les identités sexuelles et l'hébergement d'urgence ; Les jeunes et l'hébergement d'urgence.

Afin de permettre une lecture rapide et transversale de ces fiches, nous avons réalisé une grille « Points d'attention/Fiches » où l'on précise, pour chaque point d'attention, quelles fiches l'ont abordé en détails (« A lire ») et quelle est la fiche qui s'y intéresse le plus (« En priorité »). Tous les pays n'ont pas fait l'objet des mêmes points d'attention, soit par manque d'informations récentes et détaillées, soit parce qu'il nous a semblé que les politiques nationales ne prêtaient pas toujours attention à ces points. Ce jugement manque bien sûr d'objectivité et ne saurait être définitif.

Sources : Nous sommes d'abord appuyés sur le rapport « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne » remis au ministre du Logement, par Julien DAMON en 2010. Nous avons également utilisés : les articles de revues spécialisées (not. de la FEANTSA : *Homeless In Europe* et *European Journal of Homelessness*) ; les rapports d'évaluation (not. ceux de la *Peer Review*) ; les travaux et comptes-rendus de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme de décembre 2010 ; les rapports et études menés par les grandes associations nationales ; les articles des presses nationales.

Table des matières

La politique d’HU en Angleterre.....	426
I- Rappel des éléments-clés de la politique d’HU en Angleterre :	426
II- Quelles inspirations tirer de la politique anglaise :	428
III- Synthèse des principales sources utilisées :	435
La politique d’HU au Canada.....
I- Rappel des éléments-clés de la politique d’HU au Canada :	436
II- Quelles inspirations tirer de la politique canadienne :	438
III- Synthèse des principales sources utilisées :	446
La politique d’hébergement d’urgence en Finlande :.....	448
I- Rappel des éléments-clés de la politique d’HU en Finlande:	448
II- Quelles inspirations tirer de la politique finlandaise?	450
III- Synthèse des principales sources utilisées :	452
La politique d’hébergement d’urgence au Portugal.....	454
I- Rappel des éléments-clés de la politique d’HU au Portugal:	454
II- Quelles inspirations tirer de la politique portugaise?	455
III- Synthèse des principales sources utilisées :	459
La politique d’hébergement d’urgence en Espagne :.....	461
I- Rappel des éléments-clés de la politique d’HU en Espagne:	461
II- Quelles inspirations tirer de la politique espagnole ?	463
III- Synthèse des principales sources utilisées :	466
« Housing First » et « Logement d’abord ».....	467
I- Les fondements du modèle « Housing first » :	468
II- Les exemples américains d’Housing first :	472
III- Les limites du modèle Housing First :	480
IV- Vers une formule souple et intermédiaire ?	485
V- Synthèse des principales sources utilisées :	486
Minorités sexuelles et hébergement d’urgence.....	488
I- Observations:	488
II- Quelles inspirations tirer de l’Angleterre?	491
III- Synthèse des principales sources utilisées :	493
Les jeunes et l’hébergement d’urgence.....	495

Chapitre I

La politique d’HU en Angleterre

I - Rappel des éléments-clés de la politique d’HU en Angleterre :

A - Le modèle anglo-saxon :

Le rapport « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l’Union européenne » remis au ministre du Logement par Julien Damon en mai 2010 décrit le modèle anglo-saxon comme « plus décentralisé et plus coercitif » que le modèle français. Plus décentralisé car « Angleterre, Pays-de-Galle, Ecosse, Irlande du Nord ont leurs stratégie » et « chaque ville, au premier rang desquelles Londres » aurait sa stratégie. Des débats publics ont régulièrement pour origine des projets de loi coercitifs à l’égard des sans-abri, en témoigne celui du conseil municipal de Westminster en mars 2011 de leur interdire de dormir à la rue et d’interdire aux associations de leur apporter de l’aide, alimentaire notamment. Les modèles anglo-saxon et français auraient en commun « l’ampleur des moyens financiers consacrés à l’hébergement d’urgence » (env. 1Mrd€/an), « l’ampleur de l’offre de service » et « l’ampleur des controverses » liées aux évolutions des politiques publiques menées en la matière au cours des deux dernières décennies.

B - Etapes-clés :

1998 : Lancement de la Rough Sleeper Strategy [« RSS »] par Tony Blair ([ici](#)) :

Objectif quantifié : réduire des 2/3 le nombre de sans-abris en 5 ans (pour le mois d'avril 2002) et se rapprocher le plus possible du « 0 SDF ». D'après les recensements officiels, on passe de 1850 SDF en Angleterre (dont 620 dans le Grand Londres) en 1998 à 550 en 2001, soit un an avant la date butoir de la RSS.

2002 : Vote du « Homeless Act » ([ici](#)) :

Le HA élargit la cible de la politique nationale des SDF à la rue (catégorie ETHOS n°1) à tous les « sans-logis » (toutes les catégories ETHOS). Il oblige les municipalités à avoir une « stratégie » de lutte contre le sans-logisme avec les trois objectifs suivants :

- prévenir le sans-abrisme sur leur territoire ;
- assurer l'hébergement pour les personnes sans-abris ou risquant de le devenir ;
- assurer les services d'accompagnement nécessaire pour limiter les flux entrants et sécuriser les flux sortants.

Parmi les mesures majeures qui sont décidées se trouve celle de mettre fin à l'utilisation des logements en B&B (Bed and Breakfast) pour les familles sans-abri avec enfants.

2003 : Vote d'une loi visant à faciliter l'accès au logement des plus démunis. Déjà, depuis 1977, le DALO anglais offre un droit opposable au logement aux « sans-abris statutaires », c'est-à-dire, d'après Julien Damon, « les ménages reconnus par les autorités comme présentant diverses caractéristiques de précarité et appelant une intervention publique ».

2008 : Lancement de la stratégie « No One Left Out » : Annonce faite par le PM d'un objectif de « 0 SDF à la rue » d'ici à 2012 et renforcement de la politique « Housing first » : prévention, accompagnement, sortie du durable vers le logement. Pour ce faire, le gouvernement attribue pour une

durée de trois ans aux autorités locales et aux associations un budget global de 230M€.

2010 : Réduction des budgets alloués à l'aide aux sans-abri :

Les politiques d'aide publique aux sans-abri, au niveau national et local, sont affectées par la réduction des budgets votés pour 2011. Homeless Link a essayé de chiffrer l'impact de cette réduction de l'aide (de 25 % en moyenne d'après elle) dans un rapport publié en mars 2011 ([ici](#)). Le seul budget des programmes d'accompagnement personnel locaux « Supporting People », financés essentiellement par les collectivités locales diminuerait de 13 %. Parallèlement, les crises des marchés de l'emploi et du logement ont provoqué une hausse du nombre de SDF « à la rue ». Le niveau atteint serait de 1 600 en Angleterre d'après le dernier recensement (cf. infra), un chiffre équivalent à celui de 1999...

II - Quelles inspirations tirer de la politique anglaise :

A - Des objectifs chiffrés et une connaissance statistique des populations:

Le Chantier national prioritaire français n'affiche pas d'objectif chiffré de réduction de la population des SDF à la rue et, plus largement, des SDF de catégories ETHOS 1 à 7. S'il est vrai que les variations de population sont liées à des facteurs extrapolitiques (flux migratoires et crises des marchés de l'emploi et du logement notamment), il n'en reste pas moins que l'analyse des volumes existant avant et après la mise en place du Chantier, comme cela a été fait en Angleterre, serait un outil d'évaluation très pertinent.

L'absence d'objectif chiffré s'explique notamment par la méconnaissance statistique des populations de SDF en France (dernier rapport Insee en 2001, prochain rapport publié en 2012-2013). L'exemple anglais nous invite à réfléchir à des

recensements plus fréquents : outre- Manche, les municipalités doivent effectuer une fois par an un comptage des populations SDF à la rue. Le comptage est coordonné au niveau national. En 2010, dans la lignée de la politique de « No One Left Out », le ministère de l'Intérieur anglais a publié une note d'amélioration de ces comptages ([ici](#)) incluant : un comptage à date fixe dans tout le pays, à deux heures du matin (et non minuit car en ville les SDF ne dorment pas déjà), des SDF couchés (comme c'était le cas jusqu'ici) ou sur le point de l'être (en errance, en groupe, mendiant...). Le ministère a également publié un guide méthodologique de comptage à destination des municipalités ([ici](#)), une grille de comptage Excel ([ici](#)). En février 2011, les résultats du comptage « expérimental » avec cette nouvelle méthode ont été publiés ([ici](#)). Le rapport Damon recommande d'ailleurs lui aussi la réalisation d'un comptage annuel « à côté des recensements a priori exhaustifs de l'INSEE, par la méthode du recensement rénové ou par des études ad hoc, des enquêtes locales à vocation plus opératoire ».

Le rapport d'activité de la stratégie « No One Left Out » publié en novembre 2008 mentionne par ailleurs l'existence d'une base de données sur les sans-abris à la rue de Londres. Intitulée CHAIN (Combined Homeless Action and Information Network), elle a été développée par l'association Broadway ([ici](#)) et mise à disposition des autres associations de la capitale. Avec l'accord du bénéficiaire et selon une charte de protection des informations personnelles, les travailleurs sociaux peuvent consulter et alimenter sa fiche de suivi. Elle permet de savoir par quels services et institutions il est passé (services d'urgence hospitalière, prisons, CHRS, etc.), de connaître les problèmes de santé pour lesquels il a été soigné ou encore de savoir s'il a déjà suivi des formations. L'intérêt de CHAIN est de permettre aux travailleurs sociaux de coordonner leur travail et de les aider à proposer rapidement les services dont le SDF peut avoir besoin. Broadway, avec le soutien du ministère de l'Intérieur a également exploité les données collectées par CHAIN ces dernières années pour dresser quelques profils-types et parcours-types des SDF londoniens ([ici](#)).

L'un des regrets émis par la Peer Review de la RSS menée par la Commission européenne en 2004 ([ici](#)) était l'absence de suivi de cohorte sur plusieurs années. En France, un rapport de la DHUP prévu pour 2013-2014 devrait offrir des analyses intéressantes des parcours et des besoins des SDF ainsi que de la pertinence des réponses apportées à ceux-là.

B - Une politique nationale « globale et intégrée »:

Ce sont les mots utilisés par la Peer Review pour qualifier la RSS anglaise. La Peer Review valorise ainsi une politique portée « au plus haut niveau » du gouvernement. En Angleterre, il existe en effet un « Homelessness Directorate » directement rattaché au cabinet du Premier ministre et qui travaille à une politique globale de lutte contre le sans-logisme. Il intègre une Rough Sleepers Unit, mise en place en 1999 avec une dotation de 300M€ et spécialement chargée de mettre en place la RSS à Londres et dans les 33 autres villes du pays jugées prioritaires. En France, la structure la plus proche est celle du DIHAL mais celui-ci n'est rattaché qu'au Ministère du Logement (et non au Premier Ministère) et ne coordonne pas, en son sein, les politiques sociales, migratoires et économiques liées au sans-abrisme. A ce Homelessness Directorate s'ajoute un comité ministériel qui a réuni – à deux reprises – les ministres de l'Intérieur, de la Santé, de l'Education, de l'Emploi, de la Défense et des Finances afin de coordonner les politiques publiques touchant, de près ou de loin, au sans-abrisme. En France, une telle structure ne semble pas avoir été mise en place. Le directeur de la DIHAL regrette notamment que le ministère de l'Immigration refuse de « collaborer ».

Si la stratégie anglaise de « No One Left Out » repose donc sur la force centripète du gouvernement, elle s'associe également sur un phénomène d'osmose. Un « Champions Programme » ([ici](#)) a été mis en place qui sélectionne chaque année les 15 meilleurs acteurs locaux, des secteurs publics ou associatifs, et finance les visites, conseils et formations qu'ils sont encouragés alors

donner à leurs condisciples. Le « Programme » les sélectionne pour la qualité de leur travail et leur capacité d'innovation dans les domaines suivants : « stratégie et partenariats », « interventions rapides », « prévention et hébergement d'urgence », « hébergement et accompagnement social », « interventions spécialisées (drogues, santé, formation, emploi) ». Le Programme a également sa version « régionale » (les « Regional Champion to disseminate good practice in tackling homelessness ») qui permet à une collectivité locale d'aider ses voisins à améliorer leur politique de lutte contre le sans-abrisme. Un tel programme, encore inexistant en France, mériterait d'être mis sur pieds.

C - Une politique propre à la capitale :

En 2004, la FEANTSA regrettait, dans sa Shadow Peer Review, que la RSS n'ait pas mise en place une structure régionale de coordination pour le Grand Londres. La seule structure de coordination des 33 « autorités » londoniennes, la Greater London Authority n'avait aucune responsabilité dans le domaine du logement. En France, la DRIHL semble vouloir répondre à cette nécessité de cohérence régionale des politiques de sans-abrisme (répartition des flux de population et de l'offre de services et d'hébergement). Elle répond d'ailleurs à l'une des recommandations du rapport Damon d'« établir une autorité unique à Paris » justifiée par « la dispersion actuelle des responsabilités et des moyens entre la Préfecture, la ville et le GIP Samu Social (entre autres) » jugée « contre-productive et coûteuse ».

D - La coordination des acteurs des maraudes :

La RSS a créé 25 Contact and Assessment Teams afin de coordonner le travail de rue à la fois à l'intérieur et l'extérieur de Londres. Ces équipes de maraude agissent sur des zones géographiques précises et spécifiquement définies en fonction de leurs fortes concentrations de sans-abris. Elles travaillent de minuit au petit matin « lorsque les sans-abris sont les plus

réceptifs à l'aide » (Peer Review). Elles intègrent des bénévoles et des travailleurs spécialisés (abus de substances toxiques, santé mentale, problèmes de jeunes). Elles initient un premier contact afin de débiter un accompagnement vers le retour au logement. Julien Damon souligne l'intérêt d'une répartition géographique qui « responsabilise les équipes sur leurs résultats ». A Paris, à première vue, le système de maraudes sur la capitale n'est pas coordonné, ne couvre pas tout le territoire, n'intègre pas toujours des professionnels spécialisés et reste essentiellement tourné vers la gestion de l'urgence. Ainsi, le Samu social de Paris n'a que 9 EMA (Equipes Mobile d'Aide) et ne propose une orientation que « vers l'hôpital, les lits halte soins santé ou un centre d'hébergement d'urgence simple ». Les EMA sont composées d'un chauffeur, un travailleur social et un infirmier diplômé d'Etat mais n'intègrent des bénévoles d'autres associations que lors de la période hivernale et n'intègre pas – du moins systématiquement- de travailleurs spécialisés comme à Londres. Le rapport d'activité du Samu social de Paris ([ici](#)) signale notamment que les EMA de « maraude pure » ne sont actives que du lundi au vendredi, sur la période hivernale (1^{er} novembre-31 mars) et ne passent en moyenne que toutes les trois semaines dans chaque rue du territoire parisien. Il n'y a que la « maraude de signalement » qui travaille le week-end en période hivernale.

E - Les équivalents « SIAO » et « référent unique » :

La RSS a créé les Tenancy Sustainment Teams ([ici](#), l'évaluation des TST par le gouvernement) dont l'action a été reconnue efficace par la Peer Review. A l'image des SIAO en France, ces structures sont chargées de la coordination des acteurs locaux. Elles servent d'intermédiaires entre les associations et les propriétaires pour développer l'intermédiation locative, entre les SDF et les associations et les administrations pour accéder à l'intermédiation locative ou au logement social et en faciliter la sortie. Elles également travaillent en étroites relations avec les CATs. Elles rendent visite aux SDF « réintégrés » de leur territoire dans un but d'accompagnement social (retour à

l'emploi, gestion de budget, etc.) chaque mois ou un mois sur deux ([ici](#), Richmond, Londres). Financées par l'Etat, l'entité-mère des TSTs peut toutefois être une association choisie pour son expérience et sa compétence dans le domaine du retour au logement.

D'autre part, le Homeless Act de 2002 a créé l'obligation pour les collectivités locales d'offrir des services d'accompagnement vers/liés au logement à leurs habitants et celle de se coordonner entre elles. Il a aussi été créé 145 programmes locaux dits « Supporting People » qui reposent sur l'idée qu'il faut offrir un référent unique aux SDF pour réussir l'accompagnement social dont ils ont besoin pour accéder au logement. Les « Support People » se rendent dans les différentes structures d'accueil (centres d'hébergement, pensions de famille, logement social) afin d'aider les personnes à tenir un budget, construire un projet professionnel, remplir d'éventuels dossiers administratifs, etc. En 2009 et à la demande du gouvernement, Cap Gemini a créé un programme informatique d'évaluation des coûts et bénéfices de l'accompagnement social proposé aux sans-abris dans le cadre du « Supporting People Programme » et à destination des collectivités locales ([ici](#), le guide d'utilisation). Cette approche s'avère intéressante dans la mesure où elle invite naturellement les collectivités territoriales à prévoir et optimiser leur budget.

F - La coordination de la recherche :

Homeless Link, l'équivalent de la FNARS au Royaume-Uni, a développé un site d'information, www.homelesspages.org.uk Il centralise l'essentiel des recherches et publications sur le sans-abrisme d'origines universitaires, associatives ou administratives au Royaume-Uni. On y trouve par exemple les évaluations menées par les acteurs publics, associatifs ou universitaires. Le moteur de recherche permet d'avoir accès aux données par publicateur (plus d'une centaine), thèmes (une centaine) ou date de publication. Ici encore, il n'existe pas encore d'équivalent en France, la FNARS ne mettant en ligne que ses propres publications.

G - L'accès à l'information des SDF:

Londres propose un site d'information très détaillé (par quartiers, par besoins, par profils) à destination des SDF : www.homelesslondon.org. Il recense toutes les offres de « conseils, centres de jour et hébergement » à Londres et dans l'ensemble du Royaume-Uni. Il propose des fiches très détaillées sur les démarches à faire en cas de besoin (« Comment me rendre dans un centre d'hébergement, et où ? », « Comment accéder à un logement ? »). L'équivalent existe au niveau national : www.homelessuk.org. Il n'y a rien de tel à Paris et en France alors que c'est un outil d'information pertinent et indispensable. On pourrait d'ailleurs publier des cartes de Paris et des principales métropoles mentionnant la localisation exacte de ces services.

Un guide d'informations pratiques en version papier pourrait également être réalisé pour Paris et pour la France. Les exemples européens ne sont pas d'origine publique mais associative. Le Front Commun des SDF belge a ainsi publié un guide des droits des SDF ([ici](#)) dans les domaines de la santé, de l'hébergement, de l'accès au logement et à la formation. La communauté Sant'Edigio publie elle depuis vingt ans un guide pratique des lieux où dormir, manger et se laver dans les quatre plus grandes métropoles italiennes ([ici](#), Rome).

H - L'adaptation de l'hébergement et de l'accueil aux minorités sexuelles :

Ce paragraphe a fait l'objet d'une fiche thématique, « Minorités sexuelles et hébergement d'urgence » ([ici](#)).

III - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux institutionnels:

- « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne », rapport remis au ministre du Logement, J. DAMON, 2010.
- « La Rough Sleeping Strategy anglaise dans un contexte européen », rapport d'évaluation, Peer Review, 2004.

Travaux de la FEANTSA:

- «UK Rough Sleeping Strategy. A European Report », Shadow Peer Review, FEANTSA, 2004.

Sites institutionnels:

- Site du Department for Communities and Local Government : <http://www.communities.gov.uk/corporate/>
- Site de Homeless London : <http://www.homelesslondon.org/details.asp?id=LP115>
- Site de Homeless UK : <http://www.homelessuk.org/details.asp?id=LP10>

Sites de recherche:

- Site de Homeless Pages: www.homelesspages.org.uk

Sites associatifs :

- Site de Homeless Link: <http://www.homeless.org.uk/>

Chapitre II

La politique d’HU au Canada

I - Rappel des éléments-clés de la politique d’HU au Canada :

A - Le modèle canadien :

Si Julien Damon n’étudie pas en tant que tel le modèle canadien dans son rapport « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l’Union européenne », il recommande néanmoins de s’en inspirer. Ainsi, il faudrait « organiser un échange de stratégie et de bonnes pratiques avec le Canada »- tout comme, écrit-il, avec les Etats-Unis, l’Australie et le Japon- où « des stratégies, des options, des idées, des réalisations, des expertises » sont « à mettre au regard et en débat par rapport aux contextes européens et au contexte de l’Union [européenne] ». La différence majeure entre la France et le Canada semble être que ce dernier n’a, au niveau fédéral, ni politique du logement social, ni politique de lutte contre le sans-abrisme. Ces politiques sont historiquement déléguées aux niveaux régional et local. En 2009, un rapport de l’ONU ([ici](#)), condamnait cet état de faits et appelait à certains changements radicaux tels que : la

reconnaissance d'un droit national au logement, l'adoption d'une définition nationale du sans-abrisme et le développement d'outils statistiques ainsi que le développement d'une politique de prévention et de construction de logements sociaux. En 2008, le Sénat canadien a remis un rapport intitulé « *Poverty, Housing and Homelessness : Issues and Options* » qui fait échos aux remarques de l'ONU ([ici](#)). Neuf de ses recommandations concernent directement le sans-abrisme, parmi lesquelles : « Développer une stratégie nationale du lutte contre le sans-abrisme », « Développer les offres de logements adaptés inspirés de l'approche *Housing First* » et « Développer et stabiliser le financement des programmes de prévention et de réinsertion ». Ces recommandations diverses, en dehors d'une hausse des financements fédéraux alloués aux politiques du logement et du sans-abrisme, ne semblent néanmoins pas avoir été mis en œuvre depuis lors. Nous nous intéresserons en priorité aux initiatives locales et associatives – en matière de prise en charge des jeunes sans-abris – et au fonctionnement du pilotage fédéral des politiques de lutte contre le sans-abrisme. Et si l'on peut regretter, à l'instar de l'ONU et du Sénat canadien, qu'il n'existe pas de politique nationale dans ce pays, encore faut-il se souvenir du poids de la tradition historique nord-américaine du fédéralisme et s'inspirer, peut-être, de l'approche pragmatique du gouvernement fédéral : face à la nécessaire territorialisation de la politique du lutte contre le sans-abrisme, la mise en place d'un pilotage de projets dynamique et efficace et l'instauration de cofinancements pluriannuels directement liés à l'efficacité des projets menés. On peut mentionner enfin la récompense reçue par le projet « Street To Housing » de Toronto, finaliste des Prix mondiaux de l'Habitat 2007-2008.

B - Etapes-clés :

1999 : Création de la *National Homeless Initiative* [« **NHI** »], le secrétariat fédéral en charge des questions de sans-abrisme et du financement du développement des centres d'hébergement et de l'accompagnement social des sans-abri.

2007-2011 : Mise en œuvre de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance [« **SPLI** »] par le NHI. Développement de partenariats locaux dans les 61 communautés identifiées comme étant les plus importantes. Chaque communauté doit établir un « plan communautaire » adopté par un « comité consultatif communautaire » regroupant acteurs publics, acteurs associatifs et privés et sans-abri. La Stratégie est fondée sur l'idée américaine de « Housing First ». Dans le même temps, le NHI est remplacé par le Secrétariat de la nouvelle Stratégie, en charge de la coordination des communautés identifiées ([ici](#)).

2008-2011 : Hausse des financements fédéraux pour les programmes de construction de logements et de lutte contre le sans-abrisme. Toronto est reçu finaliste aux *World Habitat Awards* 2007-2008 pour sa stratégie «Street to Home» [« **S2H** »]. En 2009, le télégramme diplomatique du Canada pour le Chantier prioritaire fait état de 150 à 300 000 personnes « sans-abri vivant dans des refuges ou à la rue ».

2008-2014 : Prolongation de la SPLI avec un budget annuel de 378,8 millions de dollars.

II - Quelles inspirations tirer de la politique canadienne :

Nous avons sélectionné ici quelques unes des initiatives qui nous ont paru les plus innovantes et les plus à même d'inspirer la politique française sur deux sujets-clés: la prise en charge des jeunes sans-abri (A) et la mobilisation et la coordination des différents acteurs de l'hébergement et du logement (B).

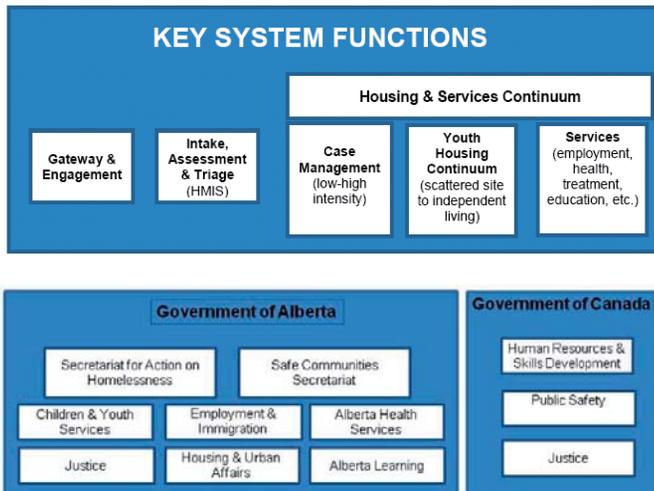
A- La prise en charge des jeunes sans-abri :

Cette partie, très détaillée, a été isolée dans la fiche thématique « Les jeunes et l'hébergement d'urgence ». Cliquer [ici](#) pour la consulter.

B- La mobilisation et la coordination des différents acteurs des politiques d'hébergement:

A - La coordination des acteurs publics:

Afin d'illustrer la nécessité de faire travailler ensemble une pluralité d'acteurs publics sur le sans-abrisme, on peut se reporter aux schémas publiés dans son rapport par la CHF: le premier dresse un panorama des services-clés nécessaires à la réinsertion des jeunes ; le second un inventaire des services fédéraux et locaux qui doivent coopérer pour construire une politique d'hébergement et d'accompagnement social cohérente et efficace.



Cette nécessaire coordination des acteurs publics est la raison d'être de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance [« **SPLI** »] lancée en 2007. Le Ministère des Ressources Humaines et des Compétences [« **MRHC** »] ([ici](#)) lui a donné les moyens suivants :

- « investissements dans les logements de transition et les logements supervisés dans le cadre d'une approche fondée sur la priorité au logement;
- soutien aux efforts communautaires visant à prévenir et à réduire l'itinérance ;
- partenariats entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires;
- collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux ».

Le SPLI est géré et coordonné par le Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance.

Le MRHC a désigné 61 « **collectivités prioritaires** », lesquelles sont généralement des centres urbains. Les collectivités sont tenues de mettre sur pieds un « plan communautaire de long terme et exhaustif » qui doit être mis à jour et approuvé par le MRHC avant de recevoir des financements. Dans le plan, les communautés doivent « démontrer que d'autres partenaires offriront une contribution de contrepartie ». Le MRHC adapte le volume de son aide au volume apporté par la collectivité (sauf exceptions) : « jusqu'à concurrence de la totalité de la contribution totale fournie par la collectivité ». Autrement dit, le MRHC exige une contrepartie à part égale des collectivités. Le MRHC alloue ses fonds à des projets précis, en général à « des logements de transition et des logements supervisés » ainsi qu'à « des services de soutien ». Ce choix financier est donc empreint de l'optique « housing first » dont la SPLI se réclame. Le plan communautaire est conçu par un comité consultatif communautaire qui « pointe les lacunes et établit les priorités » pour un territoire donné, « examine les propositions de projet » des associations afin de s'assurer que « elles respectent les conditions de la SPLI et les priorités du plan communautaire ». A titre d'exemple, le plan de Toronto est étudié plus loin.

Le MRHC a également désigné des « **collectivités éloignées** », lesquelles sont généralement des petites villes rurales à faibles moyens financiers, peuplées notamment de populations indiennes. Ces collectivités n'ont pas à présenter de plan

communautaire pour recevoir des financements, même si elles y sont encouragées. Elles n'ont pas non plus à trouver des financements équivalents à la somme versée par le MRHC et une variété d'autres sources de financement, même si, une fois encore, elles y sont encouragées. Le MRHC finance, en priorité, dans les collectivités éloignées, l'aménagement et la construction d'infrastructures d'accueil et d'hébergement.

La SPLI finance également les « **projets pilotes horizontaux** » sélectionnés par le gouvernement fédéral, projets qui réunissent différents ministères et organismes fédéraux (Santé Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Justice Canada) afin de traiter des sujets transversaux (santé, santé mentale, emploi, immigration, etc.) et de trouver des solutions innovantes. L'objectif de ces projets est décrit ainsi lors d'une conférence de consensus de 2008 organisée par le secrétariat de la SPLI: « établir des liens horizontaux entre les programmes et les politiques visant à lutter contre l'itinérance et d'autres interventions gouvernementales dans des domaines connexes, et ce, en vue de prévenir l'itinérance ». Ce « travail conjoint » « porte essentiellement sur les facteurs de risque communs et visent à éliminer les causes fondamentales menant à l'itinérance ». Actuellement, douze projets pilotes seraient en cours. En voici un exemple : le financement partiel du Tribunal de traitement de la Toxicomanie de Toronto [**TTT** »] ([ici](#)) qui se conçoit comme une « alternative à l'incarcération » pour les personnes s'étant rendues coupables de détention et commerce de drogues ou de vols et violences justifiées par la consommation ou la recherche de drogues. Le TTT se dit marqué par « un tournant idéologique dans le traitement qui, au lieu d'être axé sur la punition, est orienté vers la réadaptation » et propose de ce fait aux personnes suivies un logement « normal », un suivi médical régulier et des services d'éducation et de formation professionnelle afin de les rendre à terme autonomes. Ce programme est également financé et coordonné par la Cour de justice de l'Ontario, le ministère fédéral de la Justice et différentes associations en charge de ces questions.

La SPLI repose enfin sur la mise à disposition des sans-abri des **biens immobiliers excédentaires** fédéraux, initiative intitulée IBIEF ([ici](#)). Les administrations municipales et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que les associations de lutte contre le sans-abrisme, peuvent recevoir des propriétés fédérales afin de construire des centres d'hébergement et d'accueil ou des logements sociaux. A titre d'exemple, le bureau de poste de Rocky Mountain House (Alberta) a été transformé en appartements sociaux pour handicapés et familles anciennement sans domicile ([ici](#)). Le projet a été financé et coordonné par plusieurs acteurs, parmi lesquels : l'IBIEF, la ville, la Société Canadienne d'Hypothèques et de Logement et l'association Rocky Mountain House Low Income Housing Coalition.

B - La coordination des associations :

Parmi les initiatives de partenariats réussis entre le secteur public et le secteur associatif, celui du projet « Street To Housing » (ou « S2H ») mérite une attention particulière. Initié en 2005 par la ville de Toronto, la plus grande ville du pays, il a été finaliste des Prix Mondiaux de l'Habitat (*World Habitat Awards- [ici](#)*) 2007-2008. De 2005 à 2010, il aurait aidé près de 1400 personnes sans-abri à trouver un logement et 90 % d'entre elles s'y seraient encore trouvées en 2008. Parmi les éléments marquants de cette stratégie, on peut noter que : les personnes sans-abri sont prises en charge pendant un an, elles ont le choix de l'emplacement de leur nouveau domicile, elles sont en priorité logées dans des appartements du secteur privé (60 %). L'investissement fédéral représente une part importante (40 %) du budget des actions de lutte contre le sans-abrisme à Toronto. S'appuyant sur les résultats des initiatives précédentes, un nouveau plan vient d'être lancé pour la période avril 2011-mars 2014. D'un budget global de 62,2M\$, le plan devrait permettre de financer, entre autres, 400 projets associatifs et la construction de soixante-huit nouvelles structures de type CHRS et pensions de famille. Ce budget global a été négocié par la ville sur la base d'un compte-rendu des activités passées et

d'une présentation des projets à venir ([ici](#)). On peut souligner la clarté et la simplicité de ce document à destination du gouvernement fédéral où sont détaillés les postes prioritaires pour l'action 2011-2014 et l'allocation précise des financements 2009-2011.

Une autre initiative remarquable est la réalisation d'un annuaire des services publics et des associations en mesure d'aider les personnes sans-abris ou en passe de le devenir. Intitulé « Guide to Services for People who are homeless », publié en 2011 par la ville de Toronto, il peut être téléchargé depuis le site municipal ([ici](#)). La table des matières révèle la volonté des pouvoirs publics d'aborder la question du sans-abrisme avec une optique très large. Au-delà des services d'urgence et d'hébergement, on trouve en effet des rubriques telles que « Addiction Services », « Financial Incomes », « Sex Trade Workers Support » ou encore « Youth Services ».

Enfin, on notera le développement par le SPLI d'un système électronique de collectes de données adopté par 50 % des « refuges » (centres d'accueil et d'hébergement) du Canada en charge de personnes sans-abri. Intitulé SISA (« Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri »), il a été développé en partenariat avec les associations. De nouvelles versions sont régulièrement proposées et des séances de formation ont permis d'étendre son utilisation à un large panel d'associations. Outre la collecte de données, il ambitionne de « les aider au bon déroulement d'activités quotidiennes, comme les inscriptions d'arrivée et de départ des clients et la production de rapports sur l'utilisation des maisons d'hébergement ». Parmi les « nouveautés » de la nouvelle version, on trouve la possibilité d'émettre un « rapport sur les refus d'aide », de calculer « taux d'occupation des refuges » ou d'émettre un « rapport sur la composition des familles ». Plus d'informations [ici](#).

C - La coordination de la recherche:

L'un des volets importants de la SPLI est l'investissement dans la recherche afin de «développer les connaissances sur l'itinérance». Sont donc financés les travaux d'universitaires, d'associations et chercheurs et de professionnels affiliés à des centres universitaires ou de recherches canadiens, travaux qui portent sur «la production de données, à la recherche et à l'analyse, au renforcement des réseaux d'information et à la mise en commun des pratiques exemplaires sur les questions d'itinérance». La SPLI prête une attention particulière aux comparaisons internationales pour lesquelles elle souhaite que la recherche «recense les pratiques exemplaires dans la prestation de services, notamment à l'échelle internationale, et à établir des partenariats de recherche avec d'autres ordres de gouvernement (dont les provinces et les territoires)».

La SPLI finance ainsi l'animation du réseau *Canadian Homelessness Research Network* [«**CHRN**»] ([ici](#)) – ou, en français, Réseau canadien de recherches sur l'itinérance- dont l'objectif est de «contribuer à la résolution de l'itinérance au Canada» en «facilitant l'accès à l'information disponible sur le sujet» et en «comblant les fossés qui existent entre les recherches, les politiques et la pratique». C'est pourquoi le CHRN est constitué de «chercheurs, de membres des gouvernements, des groupes communautaires et des prestataires de service sans but lucratif» qui se réunissent pour débattre des questions de sans-abrisme, comme en 2005 lors de la Conférence canadienne sur l'itinérance. L'une des missions du CHRN est le développement du site Internet *The Homeless Hub* ([ici](#)) – ou, en français, le Rond point de l'itinérance – qui a été créé pour «répondre au besoin d'un lieu unique où trouver de l'information sur l'itinérance provenant de partout au Canada». Il est conçu comme «un endroit où les fournisseurs de services communautaires, les chercheurs, les représentants gouvernementaux et le grand public peuvent se rendre pour accéder à et partager les recherches, des anecdotes et les meilleures pratiques».

D - La mobilisation des acteurs privés:

Parmi les exemples de mobilisation des commerçants et des résidents sur les questions de sans-abrisme, on peut citer l'exemple du programme « Dialogue » développé au début des années 2000 à Montréal par le centre Y-Centre ville de l'association YMCA. L'association est partie du constat suivant : « La mendicité constitue souvent un irritant à la qualité de vie au centre-ville de Montréal en créant un sentiment d'insécurité chez les passants et en installant un frein à la fréquentation des commerces » ([ici](#)). Afin d'améliorer la cohabitation dans le quartier, elle a développé un partenariat avec le service municipal de lutte contre la criminalité, Tandem Montréal, et la société de développement commercial Destination Centre-Ville. Destination Centre-Ville finance l'essentiel d'un programme d'accueil (douches, repas) et d'accompagnement des sans-abri du quartier (démarches administratives diverses). En 2009, elle a versé 50 000\$ pour le projet ([ici](#)). L'association YMCA a pu embaucher deux travailleurs sociaux dont les missions spécifiques est d'aider les sans-abri du quartier dans leur démarche de réinsertion sociale et de tisser des partenariats avec les « diverses organismes communautaires du milieu », à savoir : les services hospitaliers, les policiers du secteur et l'équivalent du Samu social.

E - La sensibilisation de l'opinion publique:

Parmi les initiatives associatives visant à attirer l'attention de l'opinion publique sur la situation des sans-abri, on peut relever les deux suivantes :

- L'importante campagne sur le sans-abrisme « caché » menée en 2003 par l'association Raising The Roof / Chez Toit. Elle utilisait tous les médias (radio, internet, télévisé, papier) sur le thème suivant : « Les sans-abri du Canada – ils ne sont pas ceux que vous croyez ». Elle attirait notamment l'attention sur l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres vivant à la rue. [Ici](#), les clips télévisés de l'opération.

- La nuit des sans-abri, organisée depuis vingt-et-un ans au Québec tous les 3^e vendredi du mois d'octobre et étendue cette année à 11 villes de la région. La « Vigile de Solidarité » en 2010 avait pour thème « Personne n'est à l'abri ». Les citoyens sont invités à passer la nuit autour d'un brasero allumé, pour l'occasion, dans un lieu public extérieur (gare, parking, place). [Ici](#), le site Internet de l'évènement.

III - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux institutionnels:

- « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne », rapport remis au ministre du Logement, J. DAMON, 2010.
- « Les Télégrammes diplomatiques du Chantier prioritaire », Chantier national prioritaire, 2007.
- «Promotion and protection of all human rights, civil, political, economica, social and cultural rights, including the right to development. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context», "Addendum: MISSION TO CANADA", Miloon Kothari, Organisation des Nations Unies, 2009.
- «*Poverty, Housing and Homelessness: Issues and Options* », rapport du Sénat canadien, 2008.

Travaux de la FEANTSA:

- «Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche », FEANTSA, 2010.

Sites institutionnels:

- Human Resources and Skills Development Canada:
http://www.hrsdc.gc.ca/eng/homelessness/general_information/understanding_homelessness.shtml
- Homelessness Partenering Strategy :
http://www.hrsdc.gc.ca/eng/homelessness/hps_2007_2011.shtml

Sites de recherche:

- Canadian Homelessness Research Network:

<http://homelessresearch.net/>

- Homeless Hub:

<http://www.homelesshub.ca/>

- Charity Intelligence Canada:

<http://www.charityintelligence.ca/>

Sites associatifs :

- Raising the Roof:

<http://www.raisingtheroof.org/>

- Youthlink:

<http://www.youthlink.ca/>

- The doorway:

<http://www.thedoorway.ca/>

- Eva's Initiative:

<http://www.evasinitiatives.com/index.php>

- Calgary Homeless Foundation:

www.calgaryhomeless.com

Chapitre III

La politique d'hébergement d'urgence en Finlande :

I - Rappel des éléments-clés de la politique d'HU en Finlande:

A - Le modèle finlandais:

Le rapport « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne » remis au ministre du Logement par Julien Damon en mai 2010 souligne l'intérêt de la politique d'hébergement d'urgence de la Finlande. Celle-ci aurait été « l'une des pionnières » de la politique « logement d'abord » et serait parvenue depuis la fin des années 1980 à diviser par deux le nombre des sans-abris sur son territoire. En comparaison avec la France, d'après le même rapport, la Finlande est beaucoup plus décentralisée : ce sont 415 municipalités qui mettent en œuvre la politique définie par l'ARA (Centre de financement et développement du logement) placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement et du Logement. ARA qui, comme la

DHUP en France, participe également au financement de la construction de logements sociaux. La Finlande disposerait des mêmes moyens financiers et de la même ampleur de services que la France. L'ampleur des controverses et le degré de criminalisation et coercition à l'égard des SDF y serait moins important que dans l'Hexagone.

B - Etapes-clés :

1985 : Loi sur le développement des conditions d'habitation. Obligation des municipalités d'améliorer les conditions d'accès au logement.

1987 : Lancement du premier programme d'éradication du sans-abrisme (1987-1991).

1995 : Modification de la Constitution finlandaise : les pouvoirs publics ont désormais à charge de promouvoir le droit au logement – sans que celui ne soit pour autant opposable – et de faciliter les démarches d'accès au logement individuel.

2008 : Lancement d'une stratégie chiffrée pour 2008-2011 inspirée du modèle anglais: diviser par deux le nombre de sans-abris « de longue durée ». Création de logements adaptés et de mesures de prévention (cf. infra). Les sans-abris « de longue durée » sont, en Finlande, ceux sont sans-abris depuis plus d'un an ou l'ont été à plusieurs reprises au cours des trois dernières années. En 2008, ils sont évalués à 2500, dont 2000 dans l'agglomération d'Helsinki. La stratégie initiée par l'ARA est mise en œuvre en partenariat avec les dix plus grandes métropoles finlandaises.

Le site de l'ARA mentionne actuellement que la dernière phase du programme 2008-2011 est atteinte et que ses objectifs ont été en partie dépassés ([ici](#)). Ainsi, ce ne sont pas 1250 mais 1600 unités de logement (cf. infra) qui pourraient avoir été créées d'ici à fin 2011. Un nouveau programme 2012-2015 est en cours de préparation dont l'objectif premier est l'éradication totale du

sans-abrisme de longue durée et ce, explique l'AR A, pour des motifs « humains et éthiques » ainsi que « économiques » car le « noyau dur » du sans-abrisme est aussi, de loin, le plus coûteux.

II - Quelles inspirations tirer de la politique finlandaise?

A - La diversification des formules de logements accompagnés:

L'ambassade finlandaise, dans les « Télégrammes diplomatiques du Chantier prioritaire », met en avant la variété de logements adaptés mis en place en Finlande, et notamment par la ville d'Helsinki, afin d'adapter l'offre de logement à la diversité des profils de SDF :

- « de petits appartements indépendants pour les personnes ayant besoin d'assistance pour avoir accès au logement mais qui sont capables de vivre de manière plus ou moins autonomes » - ici, on retrouve l'inspiration de l'association Pathway to Housing et des « Freak houses » danoises décrites en détails dans notre note sur le modèle « Housing First » ;
- « des logements avec accompagnement social pour les personnes souffrant notamment de problèmes psychiques ou d'addictions (logement en groupe pour deux à quatre personnes) » ;
- « des résidences d'insertion avec 9 à 28 chambres individuelles ainsi que des espaces communs visant les personnes avec des besoins de prise en charge importants. Le séjour dans ces résidences peut être durable mais l'objectif est que la personne puisse être orientée vers un appartement après un an et demi ou deux ans ».

Au total, il était prévu que d'ici 2011, dans les dix villes principales du pays, 1250 places dans des structures de l'une ou l'autre de ces catégories soient opérantes. 1600 pourrait à cette

date être disponibles. Le programme est financé à 50 % par l'Etat et 50 % par les villes concernées. En outre, la « Finish Slot Machine Association » finance à hauteur de 18M€ l'embauche de travailleurs sociaux supplémentaires. De fait, les ratios fixés de travailleurs sociaux, relativement élevés, sont les suivants : 0,1 TS/résident dans la première catégorie, 0,3TS dans la seconde et 0,4-0,6 TS pour la dernière. Certaines structures sont d'anciennes structures d'hébergement d'urgence réaménagées.

Les «maisons relais» françaises ne rentrent dans aucune catégorie, même si elles se rapprochent plutôt de la deuxième. Elles n'intègrent pas les personnes souffrant d'addictions et accueillent un nombre plus important de personnes. *Il faudrait ici détailler davantage les formules de logement adapté « à la française » et conclure sur la nécessité de développer telle ou telle offre de logement adapté.*

B - La modernisation des structures d'hébergement d'urgence:

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'une des objectifs de la politique finlandaise est à terme de fermer les foyers d'hébergement d'urgence. Pour autant, comme le rappelle la directrice du Programme 2008-2011 dans la revue de la FEANTSA de l'été 2009, cela ne signifie pas que « la Finlande n'offrira plus d'hébergement d'urgence aux sans-abris en ayant un besoin immédiat ». Le Programme développe des structures d'accueil de type « urgence » mais orientées « logement d'abord ». Ces structures sont ouvertes jour et nuit et proposent des services satisfaisant les besoins immédiats (dormir, se nourrir, se laver) et, surtout, des services de réorientation rapide. Le premier centre de ce type a été ouvert à Helsinki rue Hietaniemenkatu. Il est cité en exemple dans le « Manuel pour les décideurs politiques » publié par la FEANTSA dans le cadre de l'Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

C - La prévention du sans-abrisme:

...auprès des prisonniers : avec la politique 2008-2011, les villes et la Criminal Sanction Agency ont été amenés à développer des programmes de prévention du sans-abrisme auprès des prisonniers ainsi que des programmes d'insertion de ces derniers au sein des structures « logement adapté ». La prévention en prison passe notamment par la prise de contact avec l'ancien réseau de relations du prisonnier, la construction d'un projet éducatif ou professionnel ou bien l'inscription dans un programme de désintoxication.

...auprès des jeunes : avec la politique 2008-2011, un projet de prévention intitulé « Young People's Subsidized Housing » a été lancé par l'Etat finlandais en partenariat avec les dix villes du programme, l'Eglise, des associations et des entreprises. Il vise à accompagner les étudiants, jeunes travailleurs ou jeunes en rupture afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent sans abris.

...auprès des ménages menacés d'expulsion : avec la politique 2008-2011, les villes ont l'obligation de chercher, en partenariat avec les acteurs du logement et les travailleurs sociaux, à éviter les expulsions. Ce modèle a sans doute inspiré les SIAO.

III - ISynthèse des principales sources utilisées :

Travaux institutionnels:

- « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne », rapport remis au ministre du Logement, J. DAMON, 2010.

- « Les Télégrammes diplomatiques du Chantier prioritaire », Chantier national prioritaire, 2007.

Travaux de la FEANTSA:

- «The Finnish model: no more temporary accommodation in shelters », J. Kaakinen, in Magazine of FEANTSA, FEANTSA, Eté 2009.

- « The Finnish Homelessness Strategy: From a “Staircase” mode to a “Housing First” Approach to Tackling Long-Term Homelessness”, H. Tainio et P. Fredericksson, European Journal of Homelessness, 2009.
- « Mettre un terme au sans-abrisme. Manuel pour les décideurs politiques », FEANTSA, 2010.

Sites institutionnels:

- Site du Ministère de l’Environnement :
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=4073&lan=en>
- Site de l’ARA :
<http://www.ara.fi/default.asp?node=679&lan=en>
- Site de l’ARA- présentation du programme 2008-2011 :
<http://www.ara.fi/default.asp?contentid=15554&lan=EN>
- Site de la Criminal Sanction Agency :
<http://www.rikosseuraamus.fi/16925.htm>

Chapitre IV

La politique d'hébergement d'urgence au Portugal

I - Rappel des éléments-clés de la politique d'HU au Portugal:

A - Le modèle portugais:

Pour Julien Damon, le Portugal est « le premier pays du Sud de l'Europe à s'impliquer de la sorte » dans la lutte contre le sans-abrisme. Au cours des dix dernières années, c'est au Nord de l'Europe (Irlande, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Pays-Bas, France) que des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme ont été élaborées. La contribution portugaise au rapport de la Commission européenne sur « the Housing exclusion » souligne combien le développement de l'Etat providence est récent au Portugal et combien, d'autre part, y a été prégnante l'idée que le sans-abrisme était un problème social plutôt qu'un problème immobilier. La Finlande, dans sa contribution à la Peer Review, souligne le changement radical d'approche au niveau national portugais depuis les années 2000: « *considering the Portuguese traditionally fragmented, assistentialist and dependency promoting approach to homelessness, the National Strategy is innovative and brings a new paradigm of public intervention less*

centered on emergency help and built on stakeholders' involvement at various levels ». La Finlande juge également prometteuse l'évolution du regard porté sur les sans-abri: « *The promotion of empowerment through participation, and of client consulting for evaluation and monitoring of service improvement, are challenges which might need incentives and a phased approach at National levels, because it clearly contrasts with centuries of criminalization of homelessness and misunderstanding of its causes and thirty years of emergency assistentialism* ». Parmi les évolutions majeures dans la prise en charge des sans-abri, on peut noter l'importance – au moins de principe – accordée à la participation des sans-abri et, surtout, la nouvelle approche fondée sur les droits (« *rights-based approach* ») et sur les attentes de l'« usager » (« *client-based approach* »).

B - Étapes-clés :

2009: Lancement par le Ministère du Travail et des affaires sociales de la « Stratégie nationale portugaise pour l'intégration des personnes sans domicile — prévention, intervention et suivi, 2009–2015 » (*Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo* – ENIPSA). Nous n'avons pas trouvé d'informations sur le budget prévisionnel et réel annuel ou pluriannuel du programme.

2010 : Le Portugal est le pays d'accueil et le porteur du projet de Peer Review « Building a Comprehensive and participative strategy on homelessness ».

II - Quelles inspirations tirer de la politique portugaise?

A - La mise en œuvre d'une politique « comprehensive et participative » :

Les auteurs du Rapport de synthèse de la Peer Review estiment que la démarche du Portugal de coopération avec les associations a été exemplaire : les acteurs historiques de la lutte contre le sans-abrisme ont ainsi été écoutés ; l'engagement politique du ministre des Affaires sociales a été fort ; une association-chapeau (« *umbrella organisation* ») – sorte de DRIHL- a servi de plateforme d'échanges privilégiée entre l'Etat et les associations.

La préparation de la Stratégie nationale a été initiée par le Ministère du Travail et par son Institut de Sécurité sociale [« ISS »] en 2007. Plusieurs gros travaux préparatoires avaient déjà été effectués auparavant : en 2004, l'ISS avait mené une enquête auprès de tous les acteurs concernés (ministères, services déconcentrés, associations, municipalités) en envoyant à chacun d'entre eux des questionnaires ; en 2005, le Portugal avait lancé le premier recensement national jamais effectué de personnes dormant à la rue ; l'ISS avait également mené une évaluation des refuges pour sans-abris, ce qui avait permis de souligner, note le rapport de synthèse de la Peer Review, « un manque de coordination stratégique » entre les acteurs.

L'ISS a donc réuni un groupe de travail interinstitutionnel composé de représentants de fédérations d'associations, d'organisations confessionnelles, de la fédération des municipalités portugaises et du centre de recherche portugais rattaché à l'Observatoire européen du sans-abrisme de la FEANTSA. Comme le souligne le rapport de synthèse de la Peer Review, cela a permis « de garantir le «cautionnement institutionnel» des travaux effectués par le groupe. Remarquons au passage que les organisations confessionnelles ainsi que les municipalités étaient directement et explicitement représentées alors qu'en France – sans doute du fait des traditions de laïcité de l'Etat et de centralisme – ce n'a pas été le cas. L'organisation et le fonctionnement du groupe de travail interinstitutionnel ainsi que la mise en œuvre de la Stratégie au cours de la première année sont très détaillés dans la contribution du Portugal à la Peer Review.

Cette contribution rapporte également que d'autres ministères ont été mobilisés – et qui ne l'ont pas ou peu été en France – à savoir : le ministère de la Défense (afin d'aider les anciens militaires en situation de sans-abrisme ou risquant de l'être), l'équivalent de l'INSEE (afin de faire évoluer ces méthodes et la fréquence de ses enquêtes statistiques) et le ministère de l'Education (afin de lutter contre la discrimination et les préjugés à l'égard des sans-abri dans les centres éducatifs). On peut remarquer néanmoins que le Ministère du Logement (à la différence de la DHUP) et les bailleurs sociaux n'ont pas ou peu été impliqués dans la préparation de la politique nationale portugaise, signe sans doute que l'idée que le sans-abrisme est un problème social (cf. I-a) est encore prégnant.

B - L'adoption d'une définition du sans-abrisme:

En 2009, est adoptée par l'Etat une définition étroite du sans-abrisme: *"A homeless person is considered to be an individual who, regardless of nationality, age, sex, socio economic status and mental and physical health, is roofless and living in a public space or insecure form of shelter or accommodated in an emergency shelter, or is houseless and living in temporary accommodation for the homeless"*. (Peer Review, 2010). Soit seulement près de 3 000 personnes dans l'ensemble du pays (Peer Review, 2010). La Peer Review regrette que cette définition soit trop restrictive – beaucoup plus que les catégories ETHOS- et exclue une partie de la population sans-abri ou en logement précaire. Elle admet néanmoins que cette définition peut permettre de gagner en rigueur et éviter « a dissipation of energies ». Elle a également le mérite d'intégrer les personnes qui dorment dans les équivalents CHU et CHR, ce que d'autres pays ne font pas, l'Angleterre notamment.

Le Portugal est en train de mettre sur pieds un système de collecte d'informations conforme aux recommandations du projet Mphasis (Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems) développé par le programme PROGRESS entre 2007 et 2009, c'est-à-dire un système qui ne soit pas isolé mais intégré au système d'information de la Sécurité sociale. C'est une initiative que nous avons encore trouvée nulle part ailleurs au cours de nos recherches.

C - Des objectifs « concrets, quantitatifs et qualitatifs »:

La Peer Review rapporte que le Portugal s'est fixé des objectifs concrets : 80 % des sans-abri doivent avoir un référent ; 50 % des sans-abri doivent être accompagné par les services médicaux et de psychiatriques s'ils en ont besoin ; personne ne doit rester à la rue plus de 24 heures par manque de solution alternative ; toute personne vivant en institution doit recevoir toute l'aide nécessaire pour trouver un logement. Les auteurs du Rapport de synthèse de la Peer Review estiment que les objectifs d'une politique réussie doivent : (1) être qualitatifs et quantitatifs, (2) être facilement évaluables, (3) disposer d'un calendrier de mise en place, (4) disposer d'un plan de mise en œuvre, (5) être correctement budgétés. Par ailleurs, une série d'objectifs ont été négociés au niveau local afin de s'adapter aux

situations particulières, notamment à Lisbonne ou Porto où est concentrée la majorité des sans-abris.

D - La formation des travailleurs sociaux:

Le Portugal a développé un programme de formation pour travailleurs sociaux : y ont travaillé des membres du Ministère du travail, des chercheurs, des travailleurs sociaux et – fait remarquable – des sans-abris. La formation inclura notamment un volet de formation à la participation des usagers. Le Rapport de synthèse de la Peer Review mentionne également la création d'un manuel de formation à l'intention du personnel des centres. Voici la conclusion du même Rapport sur la nécessité de formation des travailleurs sociaux : « L'accent mis par le Portugal sur la formation du personnel a été considéré, lui aussi, comme un usage rentable des ressources en vue a) d'améliorer la qualité des services et b) de faciliter le changement culturel. Ce dernier s'avère particulièrement important lorsque l'objectif est de réorienter les services pour les axer prioritairement sur la prévention et la réinsertion/le relogement plutôt que sur les interventions d'urgence ».

E - L'utilisation d'un « référent unique » :

La contribution du Portugal pour la Peer Review présente la stratégie comme « Client-centered » et « integrated ». Le « case management » est considéré par les auteurs du Rapport de synthèse de la Peer Review comme un moyen d'intervention efficace (et donc, particulièrement rentable), en particulier auprès des publics avec des besoins spécifiques nécessitant des services adaptés (« tailored services »).

F - L'expérimentation « Housing First » :

A Lisbonne, une expérimentation « Housing First » a été menée : « First Holiday ». Pour un budget de 300 000€ par an environ, cinquante sans-abri souffrant de problèmes mentaux sont accueillis. Un protocole a également été signé avec l'hôpital psychiatrique de Lisbonne et le Centre de coordination nationale pour la santé mentale. Le choix a été fait d'appartements individuels, sans logement collectif, dispersés dans la ville. Les aspects pratiques du programme sont décrits comme suit dans le Rapport de synthèse de la Peer Review : « Les personnes peuvent, dans la mesure du possible, choisir le quartier dans

lequel elles souhaitent vivre. Une équipe de soutien est disponible 24 heures jour, 7 jours par semaine. Les locataires versent un loyer correspondant à 30 % de leur revenu mensuel; s'ils n'ont aucun revenu, le projet prend en charge la totalité du loyer. L'équipe assurant le service de soutien dans le cadre du projet compte actuellement cinq personnes pour 50 participants. Les locataires doivent accepter des visites régulières à domicile (6 par mois au moins) et bénéficient d'une aide pour les tâches quotidiennes (accès aux services de santé et autres, et achats). Une fois qu'ils sont intégrés et qu'ils occupent un emploi — et peuvent dès lors payer eux-mêmes le loyer — les locataires peuvent reprendre le bail à leur compte ». Par ailleurs, « le programme garantit aux propriétaires que le loyer sera payé intégralement et à temps, et qu'une indemnisation sera versée pour toute détérioration occasionnée par le locataire ». Deux conditions-clés à la réussite du programme sont donc réunies : l'importance de l'accompagnement social et l'implication des propriétaires. Ainsi, le Rapport de synthèse conclut-il : Il faut également rappeler qu'un modèle de «logement d'abord» n'est synonyme de «logement seulement ».

III - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux institutionnels:

- « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne », rapport remis au ministre du Logement, J. DAMON, 2010.
- « Elaboration d'une stratégie globale et participative face au sans-abrisme », Rapport de synthèse de la Peer Review, 2010.
- « Building a comprehensive and participative strategy on homelessness », Host Country Report, Peer Review, 2010. Contribution portugaise à la préparation du Rapport de synthèse de la Peer Review.

-
- «The Finnish National Programme to Reduce Long-Term homelessness», Peer Review, 2010. Contribution finlandaise à la préparation du Rapport de synthèse de la Peer Review.
 - “Study on Housing Exclusion: Welfare policies, housing provision and Labour market”, Country Report for Portugal, Isabela Baptista, Commission européenne, 2010.

Chapitre V

La politique d'hébergement d'urgence en Espagne :

I - Rappel des éléments-clés de la politique d'HU en Espagne:

A - Le modèle espagnol :

La politique d'hébergement d'urgence en Espagne est loin d'être aussi documentée et structurée que la politique du Royaume-Uni. Décentralisée, elle repose sur l'initiative des régions et des grandes métropoles, au premier rang desquelles Madrid. Pourtant, ni au niveau national, ni au niveau local, le sans-abrisme ne semble être traité comme un sujet à part entière : le sujet est ainsi partagé entre le Ministère du travail et des affaires sociales et du Ministère de la Santé, de la politique sociale et de l'égalité dont les sites Internet respectifs n'apportent aucun élément de vision stratégique. Le site Internet de la Communauté de Madrid n'apporte lui non plus aucun élément intéressant postérieur à 2003-2004. Le rapport « Les politiques

de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne » remis au ministre du Logement par Julien Damon en mai 2010 ne fait que confirmer cette impression puisque il rappelle que l'Espagne ne dispose pas d'institution publique dédiée au sans-abrisme ni d'objectifs fixés ni enfin de définition légale du sans-abrisme ou d'une législation y faisant référence. En comparant la politique espagnole à la politique française, Julien Damon a jugé le niveau de décentralisation beaucoup plus fort qu'en France, les moyens financiers affectés et l'ampleur des services proposés bien moindres et le niveau de criminalisation et de coercition plus élevés que dans notre pays. L'Eglise est encore l'acteur principal de la lutte contre le sans-abrisme : ainsi, d'après Julien Damon, seul un quart des places dans les centres d'hébergement seraient possédés et gérés par le secteur public.

B - Etapes-clés :

Il n'y a donc pas d'étapes-clés dans l'évolution de la politique d'hébergement d'urgence en Espagne au cours des deux dernières décennies même s'il semble que les initiatives européennes récentes (et notamment la Conférence de consensus de décembre 2010) aient participé à la sensibilisation de l'opinion publique espagnole quant à la nécessité d'une politique globale et intégrée. Cette préoccupation est d'autant plus forte que, avec les crises économique et immobilière, le nombre de sans-abris en Espagne serait passé de 21 9000 personnes en 2005 (dernière enquête de l'Instituto Nacional de Estadística) à 30 000 en 2010, dont 6 000 dormant à la rue (enquête de l'association Caritas).

II - Quelles inspirations tirer de la politique espagnole ?

A - La sensibilisation de l'opinion publique :

Chaque année, le 28 novembre, est organisée une journée de soutien aux sans-abris intitulée « Día de los sin techo ». Cette opération de lobbying et de sensibilisation de l'opinion publique est soutenue par le Ministerio de Sanidad y Política social et est menée par différentes associations et groupements d'associations (la FACIAM et la FEANTSA). Le thème 2010 était « Nadie sin Derechos. Nadie sin Hogar », « Personnes sans droits. Personne sans foyer » ([ici](#), le projet).

Une autre initiative menée par les associations (not. Caritas) et soutenue par le gouvernement (Ministerio de Sanidad y Política social et Ministerio de Cultura) est l'opération « Enlazate contra la pobreza », « Allie-toi contre la pauvreté » ([ici](#), le projet) qui a été lancée dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté. A l'image des campagnes Sid'Action, les espagnols ont été invités à porter un ruban sur la poitrine, couleur camel cette fois, en référence aux cartons qu'utilisent les SDF pour se construire un toit.

La mairie de Barcelone a, elle aussi, lancé une campagne de sensibilisation qui faisait écho à celle de l'Union européenne et s'intitulait « Imagina un 2015 sin ninguno en la calle », « Imagine qu'il n'y ait plus personne à la rue en 2015 » ([ici](#), le projet). Une journée spéciale (la première en juillet 2010) est amenée à se répéter chaque année jusqu'en 2015.

La sensibilisation de l'opinion publique passant également par celle des journalistes, l'European Network Against Poverty a développé, avec le Ministerio de Sanidad, un guide à leur intention « Guía de Estilo para periodistas : Mirar a las Personas Sin Hogar » (2010) ([ici](#)). Au-delà d'informations sur les profils, les parcours et les droits des sans-abris, s'y trouvent des conseils visant à améliorer la qualité des reportages réalisés

sur les SDF. L'ENAP recommande par exemple de ne pas se contenter de faire parler les intermédiaires (travailleurs sociaux not.) des situations que vivent les SDF. L'ENAP suggère aussi de préférer montrer les SDF dans des situations de rencontres interpersonnelles, où ils agissent et émettent des opinions plutôt que dans des situations isolement passif dans lesquelles ils sont souvent « objectivés », c'est-à-dire « associés à leurs cartons et bouteilles ».

Enfin, la chaîne de télévision Antena 3 a diffusé en mars 2010 un docu-fiction intitulé « Invisibles » qui suit cinq personnalités espagnoles (journalistes, sportif, Miss Espagne, ...) vivant pendant dix jours à la rue ([ici](#), un extrait). L'intérêt de cette démarche – en dépit de ses limites évidentes- est de sensibiliser la population à la difficulté des conditions de vie à la rue en évitant les tentations habituelles du misérabilisme et du voyeurisme.

De telles initiatives, associant acteurs publics et acteurs associatifs, mériteraient d'être développées en France. Cela a d'ailleurs été suggéré par le directeur de la DIHAL lors de notre entretien. Le rapport d'E. Pinte n'aborde pas la question de la sensibilisation de l'opinion publique mais souligne la nécessité de sensibiliser les « élus locaux » qui « bien souvent connaissent très mal ces dispositifs [d'hébergement d'urgence et de logement adapté] et peuvent être interpellés par des personnes réticentes à voir ces publics arriver dans leur voisinage ». Les « élus locaux » méritent donc également qu'on les sensibilise aux questions du sans-abrisme.

B - L'accès à l'information des SDF:

Déjà évoqués dans notre note sur le Royaume-Uni, les guides d'informations pratiques développés par la communauté San Edigio ([ici](#), Madrid ; [ici](#), Barcelone) dans les grandes métropoles sud-européennes mériteraient d'avoir leurs équivalents français. Ils ne traitent que des besoins élémentaires et immédiats (« Où manger, dormir et se laver dans la ville »).

L'entité Caritas de la ville de Huelva (Andalousie) a quant à elle publié un guide d'informations pratiques concernant d'autres besoins moins immédiats dans les domaines de l'éducation, de l'accès aux soins et de la protection des droits ([ici](#)). Ce guide indique par exemple où il est possible d'avoir accès à un écrivain public ou à un avocat ou encore où faire un test de séropositivité gratuit.

Le rapport d'E. Pinte traite quant à lui de l'accès à l'information sur les structures d'hébergement et de logement destinées aux flux sortants du sans-abrisme : « Il est indispensable que le gouvernement (...) lance des campagnes de communication et d'information pour faire connaître les nouveaux types de logement que sont les maisons relais, les résidences hôtelières à vocation sociale et les formules d'intermédiation pour encourager à louer solidaires ».

C - Des mesures coercitives à l'égard des SDF :

Un autre fait caractéristique de la lutte contre le sans-abrisme est un « niveau de coercition relativement important » en Espagne, comme le souligne dans son rapport Julien Damon. Ainsi, à Barcelone, des arrêtés municipaux interdisent de mendier, de dormir dans la rue ou de vendre des services « non désirés » dans les espaces publics (prostitution notamment). Des amendes de 1200 à 1500€ sanctionnent le non-respect de cette réglementation. A Madrid, le maire a lancé en avril 2011 une pétition demande à ce qu'une loi interdise aux SDF de dormir dans la rue ([ici](#), l'article d'El Pais) et autorise les services de police à « sortir de force » les SDF de la rue.

Ce dernier point n'est mentionné ici que pour souligner que la politique en France et les débats concernant le sans-abrisme y sont relativement moins « durs » que dans d'autres pays européens.

III - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux institutionnels :

- « Les politiques de prise en charge des sans-abris dans l'Union européenne », rapport remis au ministre du Logement, J. DAMON, 2010.

Sites institutionnels :

- Site du Ministerio du travail et des affaires sociales:

<http://www.mtin.es/>

- Site du Ministerio de Sanidad, Politica social e Igualdad:

<http://www.msps.es/>

Sites associatifs :

- Fédération Faciam : <http://www.faciam.org/>

- Association Caritas : <http://www.caritas.es/>

- Fundacion Rais: <http://www.fundacionrais.org>

- Association Providencia: <http://www.provienda.org>

- Arrels fundacio: <http://www.arrelsfundacio.org>

Chapitre VI

« Housing First » et « Logement d'abord »

Remarques préliminaires : Il apparaît au cours de cette étude que le terme *Housing First* [« HF »] recouvre une réalité différente et moins large que celui qui en est inspiré de « logement d'abord » :

- **HF est une initiative associative** et non pas une politique nationale : née avec Pathway to Housing, elle a fait des émules mais n'a ni les moyens financiers et humains d'une politique nationale ni l'ambition d'offrir une réponse globale au problème de sans-abrisme ;
- **HF cible les populations SDF « de longue date » et atteintes de pathologies coûteuses** (dépendances à l'alcool et à la drogue ou pathologies mentales) : son efficacité et son efficience ne sont pas prouvées pour les populations de sans-abris autres (c'est-à-dire les catégories 2 à 7 d'ETHOS que nous incluons dans notre étude).

Pour autant, les projets d'HF méritent qu'on leur prête attention pour deux raisons :

- **HF va à l'encontre des idées traditionnelles** qui appuient encore l'action publique et associative en matière d'hébergement d'urgence :
 - o HF semble par certains aspects plus pragmatique et plus libérale que l'approche dite « d'escalier » ;
 - o Les projets HF ne sont pas dans une gestion dans l'urgence des sans-abris : ils reposent sur un projet de réinsertion de long terme et qui admet un « droit à l'échec » pour les usagers (cf. II.B.1);
 - o Les projets HF reposent sur l'accompagnement social suivi et personnalisé et non sur une multiplicité de référents sociaux et d'organismes mal coordonnés.

En France, il semble nécessaire de développer ce regard et ces méthodes dans la mise en œuvre des politiques d'hébergement d'urgence.

- **HF a démontré son efficacité** pour les populations évoquées ci-dessus.

En France, et pour ces populations, il pourrait donc être intéressant de développer le modèle HF. Les projets de « maisons-relais » ou « pensions de famille » qui s'en rapprochent le plus en restent malgré tout radicalement éloignés (cf. III.B)

I - Sont développées dans cette fiche avec attention les initiatives « Housing First » américaines ([ici](#)) et danois ([ici](#)).

II - Les fondements du modèle « Housing first » :

A - Une critique du modèle traditionnel du « pas à pas » :

1- Une approche du retour au logement critiquée :

Le modèle du “pas à pas” repose sur l'idée du logement comme récompense aux efforts d'insertion démontrés par le SDF et sur

celle du logement comme « case d'arrivée » de la réinsertion quand, au contraire, le modèle HF y voit une « case de départ » et le préalable raisonnable à tout effort d'insertion. La FEANTSA explique ainsi du modèle du « pas à pas » repose sur l'idée de « Housing ready » :

In contrast, *Continuum of Care* approaches highlight 'treatment first' (Padgett *et al.*, 2006) and the need for a phased 'staircase of transition' to deal with individual problems and needs, leading eventually to resettlement in a secure tenure. Housing becomes an end goal to be achieved rather than a component in a person's recovery (...). Place the the client into independent housing too early and a return to homelessness will ensue. Clients are viewed as being incapable of coping with a tenancy unless and until problems are addressed and resolved (...). The ethos is cessation of problematic behaviour and a high demand for treatment compliance before someone is deemed 'housing ready'

Source: **Document n°5**-«Housing First as a means of addressing multiple needs of homelessness», FEANTSA (2008).

2- Une mise en œuvre de ce retour au logement critiquée :

Au cours de la Conférence du consensus de décembre 2010, les experts mobilisés ont mis en avant les limites techniques et humaines de l'approche du « pas à pas » :

Plusieurs des éléments les plus problématiques de l'approche d'escalier ont été critiqués (Tsemberis et Asmussen, 1999; Sahlin 2005):

- stress et bouleversement provoqués par le besoin de passer par différents projets basés sur le logement ;
- absence de liberté et de choix des usagers du service combinée à des niveaux d'accompagnement standardisés dans les différentes étapes des services résidentiels ;
- les décisions sur le moment et l'endroit où les clients sont placés sont prises par le personnel du service ; les clients ont droit à peu d'intimité et sont suivis (au moins aux étapes « inférieures ») ;
- les compétences acquises pour le fonctionnement réussi dans un cadre réuni structuré ne sont pas nécessairement transférables à une situation de vie indépendante ;
- le passage final vers un logement indépendant peut prendre plusieurs années et de nombreux clients sont « perdus » entre les différentes étapes.

Source : **Document n°1**- « Contribution des experts à la Conférence de consensus », CE, (2010).

3- Une efficacité critiquée :

Au cours de la Conférence de consensus, les experts également ont remis en cause la réussite de la politique du « pas à pas » :

« *Les systèmes de prise en charge basés sur de telles approches sont critiqués parce qu'ils gèrent l'absence de chez-soi au lieu d'y mettre fin* » (Document n°1).

4- Une mise à l'écart des plus marginaux critiquée :

Les initiatives HF partent du constat que le « pas à pas » ne correspondant pas au public qu'elles ciblent. On reproche aussi au modèle du « pas à pas » de ne pas être adapté aux SDF souffrant de pathologies psychologiques et d'assuétudes.

Wong et al. (2005) ont trouvé qu'aux Etats-Unis que même dans la rangée la plus basse du modèle de « continuum de soins », les programmes d'hébergement d'urgence, une grande partie de la population sans chez-soi ne pouvait même pas accéder au système de « continuum de soins ». Une majorité d'abris d'urgence (61%) ont rejeté les toxicomanes, 43% n'admettaient pas les personnes souffrant de symptômes sévères de maladie mentale et 32% n'acceptaient pas les personnes présentant de sérieux problèmes physiques. Cela indique que, si les systèmes d'escalier et de « continuum de soins » sont souvent décrits comme étant uniquement destinés aux clients présentant des besoins de soutien complexes et des problèmes sévères comme des troubles mentaux et des problèmes de dépendance, ces groupes sont souvent explicitement exclus. Les services sont en réalité proposés

Source : Document n°1

B - Une conception nouvelle du projet d'insertion des SDF :

1- Le logement comme droit et condition préalable à l'insertion :

Les tenants du modèle HF préfèrent au « traitement d'abord » du modèle du « pas à pas » le « logement d'abord » car ils jugent cette approche plus respectueuse, plus efficace et plus efficiente. Le modèle HF va donc à l'encontre de l'idée que ces publics sont incapables de vivre sous un toit. Idée si fortement ancrée en

Contrairement aux approches basées sur la supposition que les personnes confrontées à l'absence de chez-soi doivent se « reconstruire » ou « devenir aptes pour un logement » (« le traitement d'abord »), les stratégies alternatives cherchent à les faire accéder à un logement permanent aussi vite que possible (« le logement d'abord »). Cette approche reconnaît le logement comme étant un droit fondamental pour tous.¹⁹ L'accompagnement est offert aux personnes sans chez-soi qui en ont besoin, mais la sobriété et le traitement ou la motivation de changer ne sont pas des conditions pour avoir accès à un logement permanent et autonome ; de même, le fait de ne pas respecter des règles des services d'accompagnement ne peut pas entraîner une expulsion. Le respect des lois relatives à la location résidentielle est l'unique condition. Un élément essentiel de cette approche est que les interventions des services sociaux peuvent être plus efficaces lorsqu'elles sont offertes à des personnes dans leur propre logement. Le

Europe qu'elle ralentit le développement de politique HF.

Source : Document n°1

2- Le SDF « ni ange ni démon » :

En outre, les tenants du modèle HF s'opposent à une diabolisation des SDF les plus marginaux, comme en témoigne un article de la revue de sciences sociales de la New York University:

if
daily life, including exposure to the elements and to physical assault, makes it hard to imagine that a significant number of homeless persons avoid turning to substances to escape their harsh reality.

Source: **Document n°2**- « New approaches in the Third Decade of Homelessness Actions (...) », NYU (2008).

Ils soulignent les limites de la vision inverse de SDF sanctifiés – « images christiques » -selon laquelle ces derniers pourraient, « malgré tout », être à la rue dignes et dynamiques et, donc, méritants. Ils pensent que la liberté de pensée et d'action (et, implicitement le détachement à l'égard de les anciennes

I. Dans ce modèle, le niveau d'intimité, d'autonomie et de liberté ainsi que la qualité des logements augmentent dans un mouvement ascensionnel (comme une sorte de récompense pour bonne conduite et la réussite dans la résolution des problèmes) tandis que le niveau de supervision et de contrôle diminue.

assuétudes des SDF) n'est possible que lorsque les conditions matérielles de sécurité physique minimales sont assurées (autrement dit, le logement). L'apprentissage de cette liberté se fait donc, selon eux, progressivement :

Source : Document n°1

Cet apprentissage constitue le cœur de la politique de réinsertion : c'est pourquoi l'accompagnement social de longue durée et individualisé conditionne la réussite des expériences d'HF. Dans un reportage « Now » de la chaîne américaine PBS,

« Home at last » (2009), Sam Tsemberis, fondateur de Pathway to Housing, souligne par ailleurs que « le travail le plus difficile reste à mener **après** l'intégration dans un logement » (cures de désintoxication, régime alimentaire, etc.).

2- Une politique de réinsertion plus efficace et plus efficiente :

Dans Ce même reportage, Sam Tsemberis déclare que « this is just a more efficient and more human way to take care of **people and it is much, much cheaper** ». Cet élément sera développé plus loin (II-B).



III - Les exemples américains d'Housing first :

A - L'origine du modèle : Pathway to Housing :

1- Un projet pour les SDF « de longue date »...

...afin de pallier aux inadéquations des aides fondées sur le modèle du « pas à pas ». Pathway to Housing [“PTH”] est une ONG fondée en 1992 par le docteur Sam Tsemberis, lequel travaillait dans un hôpital psychiatrique nommé Bellevue. C'est au sein de PTH que l'approche « housing first » a été développée pour la première fois. L'origine du projet est rappelée dans l'article du NYU:

Voici comme Sam Tsemberis l'explique sur le site de l'association (www.pathwaytohousing.org):

Testimonials

"Some people think when you give housing away that you're actually enabling people as opposed to helping them get better. Our experience has been that the offer of housing first, and then treatment, actually has more effective results in reducing addiction and mental health symptoms, than trying to do it the other way. The other way works for some people, but it hasn't worked for the people who are chronically homeless."

— Sam Tsemberis
Founder & CEO



La FEANTSA dresse un portrait des SDF-cibles des programmes HF aux Etats-Unis :

The programmes in the US have, so far, been aimed only at the chronically homeless who have particularly problematic health and social support needs. These clients are randomly enrolled on Housing First programmes on a 'first come first served' basis (Stefancic & Tsemberis, 2007) or selected because they have repeatedly failed to work through a Continuum of Care and would not engage with mainstream support services (Perlman & Parvensky, 2006). They are not therefore 'cherry picked' on the basis of 'housing readiness' but rather the opposite.

Source : Document n°8

Une étude menée pour le U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) auprès de 80 usagers de trois programmes d'HF – Pathway to Housing, Reach et DESC – précise les origines sociales et ethniques ainsi que le lieu où ont été recrutées ces personnes (rue, hôpital psychiatrique, prison, foyers). Il s'agit essentiellement d'hommes d'une quarantaine d'années, blanc, peu éduqués et avec une faible expérience professionnelle qui consomment ou ont consommés de la drogue et souffrent de problèmes psychiatriques (not. de schizophrénie).

Table 2. Participant Characteristics at Enrollment (N = 80)

<i>Characteristic</i>	<i>DESC</i>	<i>Pathways to Housing</i>	<i>REACH</i>
Age			
Mean	47.9	47.0	39.7
SD	10.3	12.7	10.7
Gender: female	16%	15%	34%
Race*			
White	64%	31%	55%
Black	20%	50%	17%
Education less than high school diploma*	28%	62%	28%
No employment history*	8%	85%	17%
Axis I diagnosis*			
Schizophrenia or other psychotic disorders	52%	85%	59%
Mood disorders	16%	8%	41%
History of substance abuse	84%	77%	66%
Previous substance abuse treatment*	48%	100%	15%
Co-occurring disorders	68%	73%	66%
HIV/AIDS*	20%	4%	0%
Chronic homelessness	84%	92%	86%
Prior living situation*			
Streets	36%	19%	59%
Homeless shelter	56%	23%	7%
Psychiatric hospital	8%	42%	3%
Other, jail or prison, unknown	0%	16%	31%

Note. Previous substance abuse treatment only for those with a history of substance abuse. Race was recoded into three categories: White, Black, and other or unknown race. DESC = Downtown Emergency Service Center; REACH = Reaching Out and Engaging to Achieve Consumer Health. * $p < .05$, ** $p < .10$.

Source: **Document n°6** – «Housing stability among homeless individuals with serious mental illness participating in housing first programs», *Journal of Community Psychology* (2009).

2-...et fondé sur cinq idées-clés :

1- L'accompagnement social individualisé et constant :

Source : Document n°1

Le programme offre un accès immédiat à un logement abordable permanent directement depuis la rue ou les services d'urgence, sans exiger de participation à un traitement ou la sobriété. Il se concentre sur une approche de réduction des maux. La participation au traitement de santé mentale et à la réduction de la consommation de drogues et d'alcool est encouragée, mais il ne s'agit pas d'une condition pour accéder à un logement ou pour conserver la résidence et l'accompagnement.

L'absence de contraintes liée à la consommation de drogues ne manque pas de faire débat. Les tenants d'HF font remarquer que l'existence d'une sanction (menace d'expulsion notamment) placerait, de fait, l'HF dans une optique de « continuum des soins ».

The implementation of the 'Pathways' project in New York has, as we have discussed, included a substantial degree of client choice. Of particular note is the fact that clients have the right to choose to continue using drugs without fear of eviction. This acceptance of criminal acts has raised concerns in the US at an administrative level (Preface in Pearson *et al.*, 2007). In the UK context, questions are raised by the notorious *Wintercomfort* case, in which two Cambridge hostel workers were imprisoned for permitting the supply of heroin on hostel premises. The UK's current legal situation, rightly or wrongly, could preclude choice. There are examples of *Housing First* projects in the US where drug misuse has not been tolerated; however, the implications of insisting on abstinence are unclear, whether for maintaining tenancies, engaging with drug misuse services or for any other outcome. A *Continuum of Care* approach would effectively be created if the use of illicit drugs were to lead to automatic eviction. Whether a *Housing First* approach could truly be created whilst the threat of eviction for drug use exists is questionable. In the UK, a proportion of

Source : Document n°5

La prise en charge globale est généralement assurée par une équipe d'Assertive Community Treatment ((traitement actif de communauté) ACT) ou de gestion intensive. Les équipes ACT comprennent toute une série d'experts, comme des spécialistes de la toxicomanie, des infirmières, des psychiatres, des travailleurs sociaux, des supporteurs et des spécialistes de l'emploi. Les équipes ne sont pas présentes sur le site mais sont disponibles par téléphone 24h/24, 7 jours/7. L'utilisation de ces services se fait sur une base volontaire, mais les clients sont encouragés à y faire appel et on leur demande de rencontrer le personnel au moins une fois par semaine. Les services de budgétisation sont proposés pour aider à veiller à ce que la location et d'autres factures soient payées.

2- *L'accès à un bail normal délié d'obligations d'améliorations comportementales :*

Source : Document n°1

Les initiatives HF sont fondées sur l'intermédiation locative. Les associations prennent notamment en charge la remise en état des locaux si ceux-ci ont été dégradés par les usagers. L'une des difficultés est de trouver des logements aux loyers abordables (comme à New-York ou Londres). Pour ce faire, il semble pertinent de développer des stratégies « très localisées » et en partenariat avec les acteurs publics.

3-La liberté de choix des usagers de se soigner et de se réintégrer :

Le logement est fourni sur la base d'un bail standard, sans limites dans le temps et les services sont disponibles aussi longtemps que nécessaire. Ces deux volets sont indépendants, de sorte qu'en cas de perte de l'appartement à cause de violations du bail, le personnel du programme continuera de travailler avec la personne

en question, en essayant d'éviter une rechute dans l'absence de chez-soi et d'assurer la continuité de la prise en charge en situation de crise. D'autre part, le non-respect du traitement ou l'hospitalisation à court terme ne peuvent pas entraîner l'expulsion.

Source : Document n°1

4-La participation des usagers à leur programme de réinsertion :

Pathways to Housing souligne l'importance du choix en tant qu'élément central de l'approche de Logement d'abord. Les participants peuvent choisir le type, la fréquence et la séquence des services. Ils peuvent choisir leur voisinage et leur appartement dans la mesure où des unités adéquates sont disponibles. Le choix porte également sur la sélection de meubles et d'articles ménagers.

Source : Document n°1

5-L'intégration des usagers dans la société civile :

Pathways to Housing (contrairement à d'autres fournisseurs de Logement d'abord) souligne aussi le besoin d'utiliser des logements dispersés pour veiller à ce que les personnes souffrant d'une maladie mentale soient intégrées dans la communauté et actuellement, le programme limite les baux à maximum 20% des unités dans un même bâtiment (Tsemberis 2010: 45). Pathways to Housing dispose d'un département pour le logement qui trouve et acquiert les appartements adéquats pour les clients. Les appartements sont généralement loués à des propriétaires privés. Le personnel du département pour le logement s'engage aussi à assurer les entretiens et les inspections de l'appartement et il se charge de toute la communication avec les propriétaires en ce qui concerne tout problème que le locataire pourrait rencontrer. Les clients doivent consacrer 30% de leurs revenus au loyer, le programme paie le reste.

Source : Document n°1

B - Un modèle plus efficace et plus efficient que celui du « pas à pas » :

1- Des taux de réinsertion et de remise en forme plus élevés :
L'approche HF a de meilleurs **taux de maintien dans le logement** que le modèle du « pas à pas », d'après une étude de cohorte menée à New York.

« Une étude expérimentale longitudinale et randomisée menée à New York, 225 personnes sans chez-soi et souffrant d'une maladie mentale ont été dirigées au hasard soit vers un logement sous condition de traitement et de sobriété (le groupe de contrôle), soit logées immédiatement et sans condition de traitement dans un modèle de Logement d'abord développé par l'organisation Pathways to Housing à New York (le groupe expérimental). Au bout de deux ans, le groupe expérimental affichait environ 80% de logements stables par rapport à 30% seulement pour les bénéficiaires des services du « continuum de soins » traditionnel (Tsemberis et al, 2004). La grande majorité des participants au groupe de Logement d'abord ont démontré qu'ils étaient capables d'obtenir et de conserver un logement indépendant et même après 48 mois, il n'y avait pas d'augmentation du nombre de consommation de substances et/ou de symptômes psychiatriques et aucune différence significative n'a été relevée par rapport au groupe de contrôle (Padgett et al, 2006). Une autre étude portant sur les personnes présentant des problèmes psychiatriques et résidant dans des abris à long terme dans un comté périphérique a démontré que 68% des clients de l'approche Logement d'abord conservaient leur logement après près de quatre ans, le modèle original de Logement d'abord, Pathways to Housing, enregistrant même un taux de maintien de plus de 78% (Stefanic et Tsemberis, 2007). L'influence de ces études sur le débat a été particulièrement forte parce
Source : Document n°1

Pathway to Housing annonce quant à elle 85 % de maintien dans le logement tout en soulignant le fait qu'il peut être nécessaire de proposer trois ou quatre logements successifs avant que la personne ne parvienne à se stabiliser : c'est que le modèle HF est fondé sur le « droit à l'échec » (cf. « Remarques préliminaires »).

L'étude menée pour le HUP américain (cf. supra) montre que parmi les bénéficiaires étant sortis du programme HF ceux venus directement de la rue étaient le plus fortement représentés (69 %) car ils n'ont plus, comme ceux issus de prisons ou d'hôpitaux, de préparation préalable à la vie dans un logement.

Table 3. Housing Program and Participant Characteristics Related to Housing Tenure (N = 80)

<i>Housing tenure</i>	<i>Stayers</i>	<i>Leavers</i>
Housing First program		
DESC	80%	20%
Pathways to Housing	92%	8%
REACH	79%	21%
Gender: female*	27%	0%
Race		
White	60%	46%
Black	27%	39%
Education less than high school diploma**	32%	61%
Prior living situation**		
Streets	33%	69%
Homeless shelter	28%	23%
Psychiatric hospital	21%	8%
Other, jail or prison, unknown	18%	0%

Note. DESC = Downtown Emergency Service Center; REACH = Reaching Out and Engaging to Achieve Consumer Health. * $p < .05$, ** $p < .10$.

Source : Document n°5

Parmi les difficultés qui peuvent en partie expliquer l'échec des tentatives individuelles de retour au logement par le HF, on trouve : la difficulté à maintenir propre l'appartement et se maintenir propre, des inondations, des bruits de voisinage, des problèmes comportementaux tels que des peurs incontrôlées liées à des hallucinations.

Une autre expérience d'HF à Chicago met en avant la baisse de la **fréquentation des services de santé hospitaliers** :

In the Chicago study, Sadowski and colleagues⁴ recruited 407 homeless adults with chronic medical illness and randomly assigned half to a medical respite care program,¹¹ followed by expedited placement to one of several community-based housing programs. Participants in the control group had access to usual care, including a hospital social worker. Among 176 participants in the housing intervention group alive at 18 months, 66% were housed at 18 months, compared with 10% among in the usual care group. As in Seattle, housing success was accompanied by reductions in the use of health services. After 18 months, significantly fewer participants in the intervention group had 2 or more hospitalizations (48% vs 59%) or 3 or more emergency department visits (33% vs 50%), compared with the usual care group. Contrary to expectations, however, the housed group did not attain superior health status.

Source: **Document n°3** – « Housing the chronically homeless. High hopes, complex realities », JAMA, Alabama University (2008).

Autre exemple. 1801 Eastlake est un projet né à Seattle axé sur la prise en charge des individus alcooliques fréquentant régulièrement les services de santé de la ville. Les résultats d'une enquête de cohorte sur les publics visés mettent en avant la baisse de leur consommation d'alcool :

public inebriated individuals averaged 16 prior addiction treatment episodes and reported consuming more than 15 alcoholic drinks per day. Such persons match the stereotype of a small but painfully public subgroup of chronically homeless individuals. Despite controversy, the Downtown Emergency Services Center offered permanent housing in a rehabilitated building, explicitly permitting residents to drink alcohol in their rooms. Clients were offered an array of services, including addiction treatment. A preliminary report of the initial 75 clients showed that two-thirds remained housed after 1 year.⁸ In their published report, the Seattle team compared health and judicial costs for 91 housed clients with costs for 35 wait-listed controls. Adjusting for differences between these groups, the authors reported a net savings of \$3822 per housed person per month, after accounting for housing program costs. Additionally, drinking declined by a median of 5.1 drinks per day at 12 months among those housed. This is the second study to show de-

Source : Document n°3

2- Une prise en charge moins onéreuse :

Les SDF « de longue date », ou « chroniques », sont ceux dont la prise en charge est la plus coûteuse, comme le rappellent les experts de la Conférence du consensus (document n°1) : les personnes sans chez-soi chroniques représenteraient « une fraction relativement limitée des utilisateurs des centres – 10 % environ » mais occuperaient « près de la moitié des lits de ces centres ». Ainsi, « ils forment un petit groupe avec des besoins complexes et produisant des coûts relativement élevés ».

PTW compare le coût de la prise en charge d'une nuit d'un SDF par les différentes structures : hôpital psychiatrique, urgences hospitalières, prison, foyer et logement fourni par PTW.

Une nuit à l'hôpital psychiatrique coûterait ainsi 20 fois plus qu'une nuit dans un logement propre, une nuit dans un service d'urgence, 9 fois plus. Rapporté à l'année, ce donnerait les écarts de coûts suivants: 21 000\$/an avec PTW, 27 en CHU, 60 en prison, 170 en hôpital psychiatrique d'Etat et 433 en hôpital psychiatrique de ville (Document n°2).

Une étude plus précise des coûts de la prise en charge des SDF a été menée à Seattle : cette étude de cohorte menée sur 18 mois inclut notamment les passages par la prison et les centres de désintoxication. Longue et compliquée, on pourra la consulter dans le document °4 : « Health Care and Public service Use and Costs Before and After Provision of Housing for Chronically Homeless Persons with Severe Alcohol Problems », JAMA (2009).

La réduction des coûts due en premier lieu, d'après la FEANTSA (document n°5), à la réduction du nombre de recours aux services d'urgence et aux arrestations policières. Cela s'expliquerait notamment par le bien-être ressenti par les anciens SDF, bien-être qui les encouragerait à « se prendre en main » et à réduire leurs conduites à risques.

IV - Les limites du modèle Housing First :

A - HF n'élimine pas les problèmes de dépendance et de pathologies psychiatriques les plus sérieuses :

1- Une politique du logement n'est pas omnipotente :

Comme on pouvait s'y attendre, HF ne permet de soigner l'intégralité des problèmes des SDF, et tout particulièrement leurs problèmes de dépendance :

Il existe des preuves indiquant clairement qu'une stratégie de Logement d'abord n'entraîne pas une augmentation des problèmes de santé ou de toxicomanie par rapport aux approches de « continuum de soins ». Il n'y a toutefois que des preuves limitées quant au fait que cette approche entraînera une réduction de la toxicomanie et un rétablissement au niveau des problèmes mentaux. Si certaines études indiquent une réduction de la consommation de drogues et d'alcool dans les projets de Logement d'abord dès la première année (Larimer et al, 2009; Toronto Shelter, Support & Housing Administration, 2007), d'autres n'affichent aucune amélioration sensible. Une récente révision des études de Logement d'abord stipulait même que les preuves n'étaient pas suffisantes pour prouver que les programmes de Logement d'abord pouvaient être appliqués aux personnes souffrant d'une assuétude sévère et active (Kertesz et al, 2009). L'étude gouvernementale de Pearson et al. (2007: 104) conclut :

« Si le logement fourni par les programmes a augmenté la stabilité du logement et offert l'opportunité de bénéficier d'un traitement, les progrès significatifs vers la récupération et l'autosuffisance prennent souvent des années et il ne s'agit pas d'un processus linéaire. Il est plutôt question d'une série de hauts et de bas. »

Source : Document n°1

Plus largement, il ne faut pas s'attendre à ce que l'accès au logement mette fin d'emblée aux problèmes de la pauvreté. La transformation radicale d'un ancien SDF en « golden boy » est un mythe auquel les décideurs politiques doivent veiller de ne pas succomber :

Yc...abord et d'autres interventions d'accompagnement au logement
pe...ne soignent pas les troubles psychiatriques, les assuétudes ou

encore la pauvreté. On peut dire que ces programmes aident les individus à surmonter le traumatisme de l'absence de chez-soi dans la misère quotidienne normale de l'extrême pauvreté, des stigmates et du chômage ». Comme il l'indique à juste titre, la pauvreté et le chômage sont des problèmes structurels qui doivent être traités avec des mesures structurelles.

Source : Document n°1

2- La réinsertion n'est parfois pas un objectif atteignable :

a- Présentation du modèle danois des Freak Houses for Freak people :

Dans certains cas, l'objectif de la politique de prise en charge des SDF ne doit pas être la réinsertion mais l'amélioration des conditions de vie. Des expériences telles que « Freak Houses for Freak People » au Danemark pourraient en effet mieux leur correspondre. Celles-ci ont été développées en 1999 et sont essentiellement financées par les villes et les associations pour les sans-abris. L'Etat, par le biais du Ministère des affaires sociales, soutient et finance néanmoins en partie le projet (cf. le site du ministère [ici](#)).



Modèle de Skaeve Huse, Amsterdam ([ici](#)).

Les experts participant à la Conférence de consensus de la Commission européenne ont reconnu l'intérêt de ce modèle :

Parmi les personnes sans chez-soi chroniques, il se peut qu'il reste un petit groupe qui souhaite ou qui a besoin d'un autre environnement qu'un logement traditionnel. Le logement accompagné à long terme, où les résidents peuvent vivre en permanence et qui assure une structure plus commune et suivie, peut mieux convenir à certaines personnes présentant une longue histoire d'hospitalisation et de sérieux problèmes. Il existe toutefois des alternatives aux infrastructures de type centre d'hébergement même pour ce groupe. L'approche danoise d'un modèle « skæve huse » (« logement alternatif pour une vie alternative ») offre aux personnes sans chez-soi leur propre logement avec un contrat de location traditionnel, mais des types inhabituels de logements autonomes mais regroupés sont utilisés. Le modèle suit une approche de réduction du mal et, s'il n'y a pas de personnel permanent vivant dans ces communautés, les travailleurs sociaux rendent régulièrement visite aux locataires, suivent leurs progrès et fournissent des services (par exemple au niveau de la santé, de l'emploi) si c'est possible et nécessaire (cf. Meert, 2005 et Hansen, 2010).

Source : Document n°1

La « Peer Review » menée dans le cadre de cette même conférence s’y intéresse également et en donne la description suivante :

The skaeve huse comes with a limited measure of individual support and benefit. The housing provided is ‘suboptimal’ with the potential for ‘self-build’ and departs from the design standards of normal housing. The houses are often located in remote areas on marginal land where lifestyle preferences can be indulged without infringing on the general population.

Source: **Document n°7**- « Preventing Homelessness among Substance Users », University of Saint Andrews (2007).

Si les « pairs » reconnaissent l’intérêt de ce projet pour les plus marginaux pour lesquels c’est parce que l’objectif de l’assistance qui leur est portée n’est pas d’abord la réinsertion mais l’amélioration de leurs conditions de vie.

The Peer Review concluded that the skaeve huse addresses the ‘real housing needs of a neglected and marginalised section of the population who, despite support services, have failed to be integrated into conventional housing or into one of the many forms of supported housing that have been created for different target groups’.

b- Les limites d’un tel modèle:

Un risque de ghettoïsation lié à l’isolement géographique des « freak houses » existe toutefois et certains s’inquiètent d’une rupture totale avec « le reste du monde ».

This could potentially reinforce the exclusion of the people concerned since such isolated areas generally lack access to adequate public transport and other basic facilities. This inevitably has repercussions on the contact of these people with society at large, on their opportunities of finding employment, and will affect their desire to move on from the community once they have built strong social networks. Such

Source: **Document n°8**- « Freak Houses for Freak people. Shadow Peer Review », FEANTSA (2009).

Un autre risque est **l'absence de flexibilité** d'un système de prise en charge qui se veut « permanent » : quelle place fait-il aux souhaits de réinsertion de certains des usagers ? Ces souhaits seraient-ils d'ailleurs étouffés par la création d'une communauté en soi ? Les trajectoires de sortie vers le logement ordinaire doivent donc être rendues possibles et accompagnées, recommande la FEANTSA dans la « Shadow Peer Review » menée en parallèle de celle de la Commission : « Si des personnes évoluent, font des progrès et démontrent leur motivation, elles devraient avoir la possibilité de déménager vers un logement ordinaire ».

La « Shadow Peer Review » souligne que ce type de projets est bien accepté au **Danemark** parce que : 1/ la population-cible vit déjà de fait dans une situation de marginalisation extrême et sans projet de réinsertion, 2/ la culture danoise est très tolérante vis-à-vis de la consommation de drogues et alcools (notamment chez soi puisque la Constitution danoise veut que le domicile de chacun soit « inviolable »), 3/ les services d'aide mis en place (accompagnement social et standings des structures d'accueil) sont d'excellentes qualités et nourris d'une culture participative. Cela n'étant pas toujours existant dans les autres pays d'Europe.

La culture participative au Danemark se traduit notamment par l'existence d'un **comité consultatif des personnes marginalisées** que consulte régulièrement le gouvernement. Ainsi, la FEANTSA précise (Document n°8) que la culture participative (« user involvement ») est bien ancrée au Danemark. Au Danemark, et apparemment nulle part ailleurs en Europe, il existe un conseil national des personnes marginalisées, lequel serait régulièrement consulté par le gouvernement.

La Shadow Peer Review suggère qu'il pourrait être intéressant de développer l'équivalent dans les autres pays européens, même si d'aucuns craignent un « communautarisme des marginaux ». La création du premier syndicat des sans-abris par le Front des SDF, en 2011, va dans le sens de cette proposition.

En République tchèque, un projet en apparence similaire d'« oasis » a été développé à Prague (un espace réservé aux SDF avec liberté de consommation de produits illicites) mais leurs libertés de choix et de mouvement sont limitées (les SDF sont amenés de force et gardés par des policiers) et les SDF dans l'oasis ne sont pas tous des marginaux (certains travaillent par ex.). La formule se distingue donc radicalement de celles des « freak houses » par le projet (mise à l'écart de l'espace public) et l'absence de participation offerte aux SDF à l'élaboration de leur projet.

Présenté comme un moyen d'éloigner du centre-ville les SDF qui mendient ou consomment de l'alcool sur la voie publique, ce camp gardé par des agents de sécurité offrira deux soupes par jour, des services médicaux et sociaux.

Source: **Document n°9**- "Une oasis à Prague pour les SDF", Le Monde (2010).

En France, la formule la plus proche est celle des **maisons-relais** mais les conduites marginales n'y sont pas autorisées (drogues, alcool) et les logements sont semi-collectifs (SdB, cuisines communes) et non autonomes.

B - HF n'est peut-être pas aussi efficace et efficient pour des publics plus larges :

Pour ce qui est du volet financier, il apparaît que le modèle HF ne conduit pas à des réductions de coûts aussi systématiques pour des publics autres que les SDF « de longue date », notamment en raison de la forte diminution, pour les SDF chroniques, des coûts hospitaliers, et ce tout particulièrement aux Etats-Unis. La difficulté est donc désormais de déterminer pour quels publics il serait économiquement intéressant. Malheureusement, peu d'études semblent avoir été produites sur ce sujet. Des comparaisons en France des coûts d'accueil par structures et par types de population nous seraient particulièrement utiles.

V - Vers une formule souple et intermédiaire ?

A - Face aux spécificités européennes...

L'article de la FEANTSA met en avant les éventuels obstacles (légaux, économiques, culturels, organisationnels) à la mise en œuvre du modèle HF en Europe : saturation du marché immobilier, crise économique et sociale, restrictions légales variées à la consommation de drogues, cultures associatives ancrées dans le modèle du « pas à pas ».

B - ...et à mi-chemin entre le « housing first » et le « continuum of care » :

La FEANTSA observe une évolution progressive dans l'approche du sans-abrisme en Europe vers un modèle « Housing first » sans pour autant que l'abandon du « continuum of care » soit radical. Nous avons donc choisi d'étudier le modèle finlandais de logements accompagnés ([ici](#)).

We have presented much of this paper as a stark contrast between *Housing First* and *Continuum of Care*. In reality, services fall between these two extremes. De Decker (2002) notes how welfare organisations in Belgium were increasingly confronted with housing problems and thus came to be more involved in supporting and helping people to maintain their tenancies. The structural changes that led to this development, such as de-institutionalisation and moves towards 'care in the community', have been experienced elsewhere. Treating housing as entirely separate from social care and unrelated to it, has become increasingly untenable. In other European countries there are examples of services developing more holistic approaches, for example: homeless services in Scotland, discussed by Doherty and Stuttford (2007); 'Project Homelessness' in Norway (Dyb, 2005); and the use of social legislation in Denmark (Benjaminsen & Dyb, 2008). Moving towards a *Housing First* approach would thus entail a change in emphasis rather than a complete *volte face*.

Source: Document n°5

VI - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux de la Conférence de consensus :

- « Contribution des experts à la Conférence de Consensus sur le Sans-abrisme », Conférence européenne de Consensus sur le Sans-abrisme, décembre 2010.

Travaux de la FEANTSA :

- « Homelessness in Denmark: “Freak Houses for Freak People” or “Unusual Housing for Unusual Lifestyles” », FEANTSA, 2005

- « ‘Housing First’ as a means of addressing multiple needs and homelessness », Iain Atherton & Al, European Journal of Homelessness, Volume 2, December 2008.

Travaux universitaires:

- « New approaches in the Third Decade of Homelessness « Crisis » in America: Innovation Inspired by Practice and Supported By Research », D.K.Padgett, Silver School of Social Work, NYU, Automne 2008.

- « Housing the Chronically Homeless: High Hopes, complex realities », S.G.Kergesz, JAMA, University of Alabama-Birmingham, Mai 2009.

- « Health Care and Public Service Use and Costs Before and After Provision of Housing for Chronically Homeless Persons With Severe Alcohol Problems », M.E.Larimer & Al, JAMA, March 2011.

-
- «Housing stability among homeless individuals with serious mental illness participating in housing first programs», C. Pearson, Journal of Community Psychology, Vol. 37, 2009.
 - «Preventing Homelessness among Substance Users in Europe», J. Doherty, J Primary Prevent, 2007.

Chapitre VII

Minorités sexuelles et hébergement d'urgence

Remarque : Cette fiche thématique est presque directement tirée de la fiche sur le Royaume-Uni ([ici](#)). Trop détaillée, elle n'y avait pas sa place.

I - Observations:

A - Le déni en France des questions d'identité sexuelle chez les sans-abri:

Les centres d'hébergement d'urgence accordent aujourd'hui peu de valeur à la sexualité et à l'identité sexuelle de leurs usagers. Leur sexualité est un tabou et un droit qui de fait n'est pas reconnu. La peur de la reproduction des marginaux, thèse défendue par les tenants de Foucault, serait en partie à l'origine de cet état de fait. Les minorités sexuelles au sein des sans-abri ne sont pas, en France, sujettes à des études ou des politiques adaptées. Les associations de défense des minorités sexuelles, elles-mêmes, ne semblent pas s'intéresser de près aux sans-abri.

La sexualité et l'identité sexuelle des sans-abri ne sont d'ailleurs pas du tout évoquées dans les rapports récents invitant à une rénovation de la politique d'hébergement d'urgence (rapports de J. Damon et d'E. Pinte). Comme le remarque N. Oppenchaim, « la sexualité des sans domicile demeure toujours quasi invisible dans les débats sur l'exclusion et le logement ».

A l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons, au contraire, les initiatives associatives et les recherches universitaires sur ces sujets sont nombreuses. Au cours de la Conférence de consensus sur le sans-abrisme qui est déroulée à Bruxelles en décembre 2010, les experts mobilisés par la FEANTSA ont également souligné la nécessité d'intégrer ces mêmes sujets dans les politiques de lutte contre le sans-abrisme.

B - Identité sexuelle et sexualité des sans-abris :

On trouve, parmi les situations fréquemment vécues par les sans-abri :

-Le chantage (“Sex for food”, “Sex for a place to stay”), notamment auprès des femmes sans-abri. Ce sujet est évoqué dans le rapport des experts mobilisés par la FEANTSA pour la Conférence de Consensus :

« En ce qui concerne les femmes sans domicile, on dit que l'absence de chez-soi cachée est un caractère dominant de leur parcours en matière de logement et que cela les rend particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle et à la violence domestique » ;

- La prostitution, notamment afin d'acheter de la drogue et notamment dans le cas des hommes sans-abri (en particulier homosexuels) ;

- Les discriminations à l'égard des minorités sexuelles au sein des usagers des centres et des travailleurs sociaux ;

- Les agressions verbales, physiques et sexuelles à l'égard des femmes et des minorités sexuelles ;

- Les difficultés pratiques d'être en couples, liées à l'absence d'intimité, la perte d'estime de soi, la consommation excessive d'alcool. N. Oppenchaim rapporte ainsi le témoignage d'une femme sans-abri et vivant en couple :

« Une fois, ce que j'ai fait, je me suis mise sur ses genoux et le personnel du centre m'a dit de me mettre sur la chaise d'à côté (...) On est toujours espionnés, donc on n'a qu'une hâte, c'est d'être au matin pour sortir » –, ou les autres hébergés – « Quand on se retrouve tous les deux en centre, on fait comme si on était de simples amis, pour pas chauffer la tête des autres. Dans un centre, il ne peut pas y avoir de relations amoureuses (...) C'est pour ça qu'on a arrêté les centres pendant un certain temps et qu'on s'est mis sur un terrain de camping ».

C - Identité sexuelle, cause du sans-abrisme :

La discrimination à l'égard des minorités sexuelles n'est pas seulement un vécu quotidien des sans-abri, elle est également très souvent à l'origine de leur mise à la rue : les minorités sexuelles sont victimes d'exclusions répétées (famille, travail, logement, services sociaux). A la rue, elle est la source de détresse psychologique, de pratiques à risques (drogues, alcool), de perte d'estime de soi. Une étude citée par l'association Shelter rapporte que les taux de suicide, de dépression et d'automutilation chez les jeunes SDF LGBT sont plus élevés qu'au sein de la population SDF en général. En outre, la peur de la discrimination conduit fréquemment les minorités sexuelles à ne pas fréquenter les centres d'hébergement. Shelter qualifie ainsi les minorités sexuelles sans-abri d'« invisibles ». Pour autant, les minorités sexuelles représentent une part non-négligeable des sans-abri. L'association Crisis estime que 30 % des jeunes sans-abri en milieu urbain au Royaume-Uni sont homosexuels (contre 5-7 % de la population dans son ensemble). L'association Task Force estime quant à elle que 35 % des jeunes sans-abri américains sont LGBT.

II - Quelles inspirations tirer de l'Angleterre?

A - Pour la population SDF dans son ensemble :

- Former les travailleurs sociaux aux questions de sexualité et d'identité sexuelle, notamment afin d'éviter qu'ils ne reproduisent des préjugés stigmatisants. Le rapport des experts mobilisés par la FEANTSA souligne ainsi que :

« En Suède, par exemple, il est fréquent qu'on suppose, souvent à tort, que des femmes seules qui ont vécu dans la rue ont échangé des faveurs sexuelles contre un hébergement ».

- Assurer l'intégrité physique des usagers des centres grâce à une bonne conception architecturale des centres et une bonne direction d'établissement ;
- Développer l'éducation sexuelle et la prévention (en particulier au sujet des maladies sexuellement transmissibles) dans les centres d'hébergement ;
- Proposer notamment un accès à la documentation (papier, internet) en matière de santé sexuelle;
- Valoriser la sexualité comme préalable au retour à la « normalité » et à l'insertion.

B - Pour les minorités sexuelles - exemples tirés de l'étude de Shelter:



- Prévenir le sans-abrisme des sans-abri LGBT en luttant contre les discriminations dans les différents cercles sociaux (famille, travail, université, etc.) : La campagne lancée en avril 2011 en France par l'association Le Refuge, hébergeant de jeunes

sans-abri LGBT, pourrait être développée à plus grande échelle ;

- Faciliter l'insertion des sans-abri LGBT dans les centres d'hébergement en luttant contre les discriminations opérées par les travailleurs sociaux ou les autres usagers ;
- Communiquer ainsi à l'intérieur des centres sur la diversité sexuelle des publics accueillis afin d'instaurer un climat de tolérance ;
- Favoriser l'accueil des sans-abri homosexuels dans les centres « généralistes » afin d'éviter leur isolement ;
- Développer des structures d'hébergement spécialisées pour les sans-abri LBGT qui refusent de fréquenter les centres « généralistes » où ils ne se sentent pas à leur place. Pour les jeunes, s'inspirer du modèle anglais de The Albert Kennedy Trust. Comme le remarque le rapport des experts :

« Les services d'hébergements temporaires spécialisés, comme ceux destinés aux homosexuels femmes ou aux homosexuels hommes ou à d'autres groupes ethniques ou culturels spécifiques sont très rares et les quelques exemples se limitent aux plus grandes villes de quelques pays, ce qui impose aux personnes sans domicile de déménager pour accéder à ces services ».

Parmi les initiatives européennes, on peut mentionner celle, à Bruxelles, de la chanteuse Cindy Lauper qui fait actuellement construire une résidence pour sans-abri LBGT ([ici](#)). Autre initiative, celle de l'association de lutte contre le sida Wear Body Positive à Sunderland (RU) pour les jeunes sans-abri homosexuels atteints du sida ([ici](#)).

C - Pour les transsexuels- exemples tirés de l'étude de Task Force:

- Laisser les sans-abri transsexuels choisir s'ils doivent accéder à un centre pour hommes ou à un centre pour femmes ;

- Autoriser et faciliter l'accès des SDF transsexuels à des seringues afin de permettre l'injection d'hormones dans des conditions sanitaires adéquates ;
- Communiquer à l'intérieur des centres à l'aide de communiqués tels que « Les transsexuels sont admis dans ce centre ».

III - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux de la FEANTSA :

- «Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche », FEANTSA, 2010.

Travaux universitaires:

- « Sexualité et relations affectives des personnes sans domicile fixe. Entre contraintes sociales et parcours biographiques », N. Oppenheim, Revue Sociologie 2010/3 n°3.
- «A qualitative study of the sexuality of women living in a homeless shelter», K.D. Acquaviva, Penn Libraries, 2000. Résumé [ici](#).

Travaux associatifs:

- «Sexuality and Homelessness », Association Crisis (RU), 2005.
- «Transitioning our shelters. A guide to making homeless shelters safe for transgenders people», L. Mottet, Association Task Force (EAU), 2003.
- «Sexual exclusion. Issues and best practices in lesbian, gay and bisexual housing and homelessness», D. Gold, Association Shelter, 2005.

Sites associatifs :

- Crisis (RU) – accueil et hébergement des SDF célibataires: <http://www.crisis.org.uk/>
- Shelter (RU)- accueil, hébergement et logement des SDF : <http://england.shelter.org.uk/>

-
- The Albert Kennedy Trust (RU) – accueil et hébergement des jeunes SDF LGBT : <http://www.akt.org.uk/>
 - Wear Body Positive (RU) – accueil des jeunes sans-abri LGBT atteints du sida : <http://www.wearbp.force9.co.uk/aboutus.htm>
 - Le Refuge (Fr) : <http://www.le-refuge.org/>

Chapitre VIII

Les jeunes et l'hébergement d'urgence

Remarque : Cette fiche thématique est directement extraite de la fiche sur le Canada ([ici](#)). Trop détaillée, elle n'y avait pas sa place.

I - Observations :

A - Les facteurs de sans-abrisme chez les jeunes :

Un rapport de l'association Raising The Roof/ Chez Toit [« RTR »] publié en 2009 ([ici](#)) identifie les facteurs majeurs de sans-abrisme chez les jeunes : violences physiques, sexuelles ou émotionnelles dans l'environnement familial ; consommation de substances nocives dans ce même environnement et forte instabilité familiale (avec notamment de nombreuses ruptures et déplacements associés à des divorces, l'arrivée de beaux-parents, un changement de ville ou encore la chute brutale du niveau de vie). A cela s'ajoutent les problèmes d'addictions, de santé mentale, de carences en matière d'éducation et de soutien psychologique et les problèmes avec la justice. Le rapport souligne également que la stigmatisation sociale à l'égard des

jeunes LGBT est une autre cause « majeure » du sans-abrisme chez les jeunes.

Le rapport de RTR met en avant la nécessité d'améliorer la prévention du sans-abrisme chez les jeunes. Prévention qui recoupe un champ très large d'actions, de l'adaptation du système éducatif aux jeunes en difficulté à la densification du système de protection de l'enfance en passant par le développement des structures d'hébergement et de réinsertion pour les jeunes sortant de prison. Dans un rapport publié en 2009 ([ici](#)), la Calgary Homeless Foundation [« CHF »] insiste quant à elle sur la nécessité de multiplier les interventions de travailleurs sociaux dans les écoles, auprès des familles « à risque de sans-abrisme » et auprès des jeunes sur le point de quitter les institutions telles que la prison ou l'équivalent canadien de l'ASE. Auprès des familles, la CHF recommande de développer les formations au « métier de parent » et à la résolution de conflits entre parents et enfants.

B - Les facteurs de stagnation dans le sans-abrisme chez les jeunes :

Le rapport de la CHF identifie les principales difficultés qui maintiennent les jeunes sans-abri à la rue :

- Le manque de solutions de logement social et adapté aux jeunes sans-abri ;
- Le manque de formation, d'expérience professionnelle et de préparation à l'entrée sur le marché du travail des jeunes sans-abri ;
- Le fossé entre les services de prise en charge existant pour les jeunes de moins de seize ans (en France : de moins de dix-huit ans) et ceux plus âgés ;
- L'absence d'aides sociales financières accordées aux jeunes ;
- L'inadéquation et la carence d'accompagnement social à destination des jeunes sans-abri souffrant de problèmes de santé et de dépendances (drogues, alcool) ou de discrimination liée à leur identité sexuelle (LGBT);

- L'inadéquation et la carence de services d'hébergement et d'accompagnement social à destination des jeunes sans-abri dans leur ensemble et des jeunes en passe de le devenir.

Tous ces problèmes, existant également en France, nécessitent, soulignent la CHF et la RTR, une réponse adaptée - aux niveaux légal, organisationnel et financier- du système d'accompagnement et d'hébergement à destination des jeunes sans-abri.

II - Quelles inspirations tirer du Canada?

A - L'adaptation des centres d'accueil et d'hébergement aux besoins des jeunes :

Une enquête qualitative menée auprès des jeunes sans-abri de Calgary par l'association Aids Calgary et l'Université de Calgary en 2008 ([ici](#)) met en avant leurs attentes en matière d'hébergement. D'après cette enquête, ils apprécient les services flexibles (notamment pour les horaires d'arrivée le soir) dans un environnement et un quartier sûr et tranquille, dans un cadre chaleureux et amical où les employés sont bien intentionnés et ne portent pas de jugement critique sur leur comportement. Les jeunes sans-abri apprécient que les employés soient jeunes et disposent des mêmes références culturelles qu'eux. Ils regrettent que le « turn over » des travailleurs sociaux soit important et que les centres offrent peu d'accueil de jour alors qu'ils sont nombreux à travailler de nuit (prostitution, garde de nuit, etc.) et à s'être habitué à dormir le jour et non la nuit par peur des agressions physiques ou sexuelles. Ils sont très demandeurs de commodités techniques telles que des abonnements ou titres de transport offerts ou des accès illimités à internet, à la télévision et au téléphone.

La CHF, dans le rapport mentionné ci-dessus, recommande quant à elle de développer des centres d'accueil polyvalents et

les moins restrictifs possibles en matière d'âges et de profils. Nommés, par exemple, « Opportunity Centers », ils se coordonneraient avec les services sociaux municipaux pour offrir dans un lieu unique et à des horaires les plus étendues possibles tous les services dont les jeunes sans-abri ont besoin tels que les services d'accompagnement vers le logement, juridique, de conseil psychiatrique, de soin médical, d'accompagnement vers la formation et l'emploi, de soin pédiatrique, de service de transport et de formation à l'informatique. La CHF recommande que ce service soit également virtuel afin que, par téléphone, les jeunes sans-abri puissent disposer de conseils dans chacun de ces domaines.

La RTR, dans le rapport mentionné ci-dessus, recommande de développer les services d'information des jeunes sur leurs droits : en tant qu'usagers des centres d'hébergement et d'accueil, en tant que locataires, en tant qu'employés ou encore en tant qu'étudiants. Ses autres recommandations sont similaires à celles de la CHF ou d'Aids Calgary. Elle ajoute qu'il serait également nécessaire d'offrir aux jeunes un vaste accès aux services vétérinaires. Elle insiste sur la nécessité de soutien psychiatrique en rappelant que les jeunes sans-abri souffrent davantage que les autres de troubles dépressifs majeurs, de troubles de stress post-traumatiques, de signes de psychose et autres problèmes. Le suicide serait parmi les deux causes principales de mortalité chez les jeunes sans-abri. 20 à 40 % des jeunes sans-abri en moyenne auraient fait au moins une tentative de suicide.

Autre besoin exprimé par les jeunes sans-abri : celui de rester en contact avec leur famille. Dans certains cas, le rapprochement des jeunes sans-abri et de leur famille n'est ni possible ni souhaitable. A Toronto, l'association Eva's Initiative ([ici](#)) accompagne les jeunes vivant en centres d'hébergement et qui souhaitent se rapprocher de leur famille, sans que ce contact conduise nécessairement à une réinsertion dans le foyer familial. Elle propose notamment des thérapies de groupe familiales et un suivi aux jeunes ou aux membres de la famille souffrant de

problèmes mentaux ou de dépendance à la drogue ou à l'alcool car elle y voit l'un des facteurs majeurs de rupture familiale.

B - L'instauration d'un référent unique :

La CHF, dans le rapport mentionné ci-dessus, souligne l'absolue nécessité de la mise en place de référents uniques pour les jeunes sans-abri. Cette suggestion peut être élargie à l'ensemble de la population sans-abri. Voici quelques éléments-clés de ce qu'elle appelle le « case management ». Un même référent unique (ou une équipe coordonnée) doit, selon elle, suivre le sans-abri depuis sa première demande d'aide jusqu'à son installation durable dans un logement et un emploi. Il doit se charger de la mise en relation des différents services sociaux (aide médicale, centre de formation, aide alimentaire) que nécessite la personne sans-abri quand elle-même ne peut pas apporter directement la réponse à ses besoins. C'est lui aussi qui sert d'intermédiaires auprès des différentes institutions que peut fréquenter la personne sans-abri (écoles, aide à l'enfance, services de police ou services judiciaires). Il l'aide à trouver une place dans un centre d'hébergement et à trouver un logement social ou adapté. Une fois la personne installée dans un logement, il lui apporte les conseils de gestion (budgétaire notamment) nécessaire à son maintien dans le logement. Il adapte sa présence et son implication à l'évolution des situations vécues. La CHF recommande également d'instaurer des référents uniques aux sans-abri « en puissance » : futurs sortants de prison, de l'équivalent de l'ASE ou de la structure familiale afin de prévenir leur passage à la rue. La RTR recommande quant à elle que les référents uniques suivent les sans-abri dont ils ont la charge au moins six mois après leur installation dans un logement car ces derniers ont besoin de soutien émotionnel (notamment parce qu'ils se coupent de leurs anciens cercles de relation), de soutien pratique sur la gestion d'un chez-soi et de conseils afin d'entrer en relation avec les différents services d'aide et d'information dont ils ont besoin.

C - L'orientation « Harm Reduction » des centres d'accueil et d'hébergement :

La RTR encourage les initiatives de type « Harm Reduction » définies ainsi par l'association Youth Link de Toronto: initiatives destinées « promouvoir l'offre de services sans jugement de valeur auprès de personnes souffrant d'addictions et d'autres problèmes sociaux ou de santé et avec pour objectif premier la réduction du mal ». L'expression « autres problèmes de santé » recouvrant des situations telles que les infections sexuellement transmissibles, le sida et l'hépatite C. Youthlink propose ainsi dans son programme *Inner Cities* pour les jeunes sans-abri la distribution de seringues gratuites et l'organisation d'activités ludiques pour tous un soir par semaine. Pour la RTR, la force d'une telle approche est qu'elle met l'accent sur l'accompagnement social et médical, la prévention des maux et l'éducation et qu'elle minimise les mesures répressives et punitives.

D - L'orientation « Housing First » et « Job First » de l'accompagnement social auprès des jeunes :

Nous avons sélectionné ici trois initiatives innovantes.

a- YouthLink (Toronto): *housing workers* et programmes intensifs de formation

L'association YouthLink emploie trois travailleurs sociaux spécialisés dans l'accès au logement (*housing workers*) qui aident les jeunes sans-abri à constituer des dossiers de demande d'accès au logement social, à négocier avec les propriétaires et à bien gérer leur logement dans la durée. Le site Internet de l'association rapporte qu'en une année ils ont « conseillé 200 jeunes et suivi 90 d'entre eux de l'accès au logement à la gestion dans le temps ».

YouthLink a également développé un programme intensif de formation intitulé « Youth Skill Zone » dont l'objectif est de faciliter l'accès des jeunes sans-abri au système éducatif et à

l'emploi. Quatre fois par an, pendant dix semaines, une vingtaine de jeunes participent à des cours d'informatique et d'écriture ainsi qu'à des cours de *life skills* regroupant la gestion d'un budget, la préparation d'un repas équilibré, l'aide juridique, l'éducation, l'hébergement et l'utilisation de substances nocives. La réussite à ce programme est matérialisée par la remise d'un diplôme qui peut ensuite être valorisé dans la recherche d'un emploi ou d'une formation.

b- The Doorway (Calgary) : parcours détaillé de sortie et encouragement financier

L'association The Doorway a établi un parcours de sortie du sans-abrisme en plusieurs étapes mensuelles réfléchies et négociées avec les jeunes. Ces jeunes doivent progresser dans treize domaines d'autogestion (*life categories*) et peuvent choisir de travailler jusqu'à huit domaines par mois. À chaque début de mois, les jeunes se voient remettre 15\$/domaine en guise d'encouragement (*incentive*). Depuis 1988, The Doorway a pris en charge près de 900 jeunes et estime que 70 % d'entre eux ont ensuite trouvé un emploi et un logement stable.

c- Eva's Phoenix (Toronto):

L'association Eva's Initiative (déjà mentionnée supra) à Toronto a lancé un programme similaire aux deux décrits précédemment. Une vidéo décrit son programme holistique : logement, formation, emploi (cliquez sur l'image ci-dessous).



III - Synthèse des principales sources utilisées :

Travaux associatifs:

- «Calgary Youth, Health and Street Final Report », Aids Calgary et University of Calgary, 2008.
- «Setting the Course: Blueprint to End Youth Homelessness In Calgary», Calgary Homeless Foundation, 2009.
- «Youth homelessness in Canada: the roads to solutions», Raising the Roof/ Chez Toit, 2009.

Sites associatifs:

- Raising the Roof:
<http://www.raisingtheroof.org/>
- Youthlink:
<http://www.youthlink.ca/>
- The doorway:
<http://www.thedoorway.ca/>
- Eva's Initiative:
<http://www.evasinitiatives.com/index.php>
- Calgary Homeless Foundation:
www.calgaryhomeless.com

Répertoire des sigles

ALT :	aide versée aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées
ANAH :	agence nationale de l'habitat
ANIL :	agence nationale d'information sur le logement
ANSA :	agence nouvelle des solidarités actives
ARS :	agence régionale de santé
ASE :	aide sociale à l'enfance
ATA :	allocation temporaire d'attente
AVDL :	accompagnement vers et dans le logement
BOP :	budget opérationnel de programme
CADA :	centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CASF :	code de l'action sociale et des familles
CCAPEX :	commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CCAS :	centre communal d'action sociale
CCPA :	conseil consultatif des personnes accueillies
CEC :	comité d'évaluation et de contrôle
CHRS :	centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU :	centre d'hébergement d'urgence
CIAP :	comité interministériel d'audit des programmes
CNDA :	Cour nationale du droit d'asile
CNIS :	conseil national de l'information statistique
CRH :	comité régional de l'habitat
CVS :	conseil de la vie sociale
DALO :	droit au logement opposable
DAP :	direction de l'administration pénitentiaire

DDCS :	direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP :	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI :	direction départementale interministérielle
DDT :	direction départementale des territoires
DGCS :	direction générale de la cohésion sociale
DHUP :	direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
DIHAL :	délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement / délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement
DLP AJ :	direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DREAL :	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES :	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRIHL :	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENC :	étude nationale des coûts
FEANTSA :	fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri
FNARS :	fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSL :	fonds de solidarité pour le logement
GCSMS :	groupement de coopération sociale et médico-sociale
GHS :	groupe homogène de structure
GRL :	garantie des risques locatifs
IFOP :	institut français d'opinion publique
INSEE :	institut national de la statistique et des études économiques
MIPES	mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion

	sociale
MOLLE :	loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
MRIE :	mission régionale d'information sur l'exclusion
OFII :	office français de l'immigration et de l'intégration
OFPPRA :	office français de protection des réfugiés et des apatrides
ONPES :	observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PADA :	plateforme d'accueil pour demandeurs d'asile
PARSA :	plan d'action renforcé en faveur des sans-abri
PDAHI :	plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD :	plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés
PLAI :	prêt locatif aidé d'intégration
PLH :	programme local de l'habitat
PRAHI :	plan régional d'accueil, d'hébergement et d'insertion
RÉATE :	réforme de l'administration territoriale
RHVS	résidence hôtelière à vocation sociale
SIAO :	service intégré de l'accueil et de l'orientation
SPIP :	service pénitentiaire d'insertion et de probation
UNAFO :	union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales
UNIOPSS :	union nationale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux