



Chantier de Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement

Note de positionnement

Le chantier de la « Refondation » s'inscrit dans une dynamique pragmatique et volontariste de moyen terme (« *que d'ici à deux ans, plus personne ne soit obligé de dormir sur le trottoir* ») dont l'ambition semble être aujourd'hui perdue de vue.

Ayant pris en 2007, après une vaste mobilisation de mouvements associatifs et citoyens, la mesure du scandale que représentent le manque de logements et d'hébergements accessibles et la souffrance des personnes sans abri, le Président de la République et le Premier ministre lançaient début 2008 un Chantier national prioritaire doté d'une autorité interministérielle et chargé de réorienter et renforcer dans les cinq ans (dans la droite ligne de la loi DALO) l'effort de la nation dans ces deux domaines. Mission parlementaire d'Etienne Pinte, nomination du préfet Régnier, multiples chantiers menés avec les associations et autres acteurs du logement, mobilisation des services déconcentrés de l'Etat... autant de signes positifs et d'espoirs partagés par la société française, qui semblent aujourd'hui enlisés et démentis par une réalité administrative et financière qui contredit les promesses et étouffe la dynamique d'origine. Rapports Pinte et Conseil d'Etat, Comité national de suivi du DALO, Etats généraux du logement sont venus enrichir la réflexion et abonder les constats de la société civile, mais sans déclencher la mobilisation résolue des pouvoirs publics, ni dans la "bataille de l'offre" du logement social, ni dans la prise en charge inconditionnelle des personnes sans abri et précaires.

Le décalage est aujourd'hui insupportable, entre les ambitions lancées début 2008 et la frilosité voire l'inertie et le repli observés aujourd'hui dans certains services de l'Etat, pourtant garants de la politique de cohésion sociale ; les carences d'autorité et de coordination constatées compromettent progressivement le succès du grand projet de solidarité nationale et de redynamisation sociale promis en 2007, alors même que la nouvelle phase de crise économique en renforce l'impérieuse nécessité et que, depuis la loi DALO, l'Etat demeure plus que jamais responsable de l'effectivité du Droit à un logement décent pour tous.

Les associations unies tiennent à alerter le gouvernement sur un certain nombre de sujets d'inquiétude, qui leur font craindre aujourd'hui l'échec de la Refondation en cours.

➤ **Les associations exigent la pleine application du principe d'accueil inconditionnel pour tous les publics en situation de précarité et d'exclusion**

Le dispositif Accueil, Hébergement, Insertion doit garantir l'effectivité de l'objectif essentiel que « *Plus personne ne doit être contraint de vivre à la rue* » et de ses principes fondateurs : la continuité de la prise en charge, l'accueil immédiat et inconditionnel pour toutes personnes (grands exclus, publics migrants, personnes avec animaux, en souffrance psychique, etc.).

L'engagement doit être pris de *mettre effectivement fin à une prise en charge saisonnière des personnes en situation de précarité et d'exclusion, qui se traduit toujours à la sortie de l'hiver par une remise à la rue contrainte des personnes.*

Cela nécessite une *adaptation tant qualitative que quantitative des dispositifs, notamment sur les territoires les plus tendus*, qui permette d'offrir aux personnes une solution pérenne, garantissant leur prise en charge dans la durée. *Le référent personnel doit à cet égard disposer des moyens nécessaires pour assurer la continuité de la prise en charge, avec à l'appui un accompagnement social adapté aux réalités de vie et à l'ensemble des problématiques des personnes.*

Le ministre s'était engagé, pour la sortie de l'hiver 2009-2010, à ce que chaque personne hébergée dans les dispositifs hivernaux bénéficie d'une évaluation sociale et d'une orientation adaptée à sa situation : où en est-on ? Le manque criant de places d'hébergement dans certaines régions ne pourra être résolu sans la création de places supplémentaires. Celles-ci pourront être reconverties en logement quand le système sera devenu fluide. La formule de la circulaire aux préfets du 26 mai 2010 indiquant que « *la priorité ira à la réduction des places en hôtels et en hébergement d'urgence* » est en décalage complet avec les besoins, et à ce titre incompatible avec une Refondation visant à ce que personne ne soit contraint de vivre à la rue. Rappelons qu'à l'heure actuelle, de nombreuses personnes prioritaires pour accéder à une place d'hébergement dans le cadre du DALO, sont en attente faute de places disponibles...

Il est par ailleurs nécessaire que, à partir des diagnostics posés sur les besoins dans le cadre des PDAHI et des SIAO, *des solutions immédiates soient mises en œuvre de façon à ce que, selon les réalités et priorités définies sur chaque territoire, toute personne ou ménage, quels que soient ses problématiques et son statut, puisse être pris en charge.* A cet égard, l'Etat doit se montrer volontariste dans son pilotage.

L'affirmation de l'inconditionnalité de l'accueil, principe élémentaire dans la construction d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement, est aujourd'hui gravement remise en cause sur l'ensemble du territoire pour les publics migrants et demandeurs d'asile. Parmi les 42 118 personnes ayant formulé une première demande d'asile, seuls un peu plus de 12 000 ont pu entrer dans les 20 410 places de CADA en 2009. Le budget de l'hébergement d'urgence est quant à lui constamment sous-basé, ce qui contribue à un contingentement de l'accueil dans les départements, et à un renvoi des publics d'un territoire à l'autre. La construction d'un schéma territorial d'accueil pertinent, doit articuler la mise en place des SIAO avec les dispositifs locaux d'accueil de populations migrantes (DNA, hébergement d'urgence), dont les besoins doivent être évalués et recentrés au niveau départemental¹. Le succès de la Refondation suppose un dialogue effectif dans les territoires entre les acteurs des différentes politiques publiques, la reconnaissance d'un accompagnement spécifique et des moyens budgétaires appropriés. Une réforme prétendant accompagner chaque personne à la rue vers une solution adaptée à ses besoins ne peut réussir, si les populations migrantes en sont prioritairement exclues !

Le Collectif des associations unies demande au gouvernement de s'engager solennellement pour le maintien effectif de l'inconditionnalité de l'accueil pour les populations précaires, quelles que soient leurs origines et leurs statuts, et dès lors, de dégager les moyens budgétaires correspondants.

- **« Mieux prévenir la mise à la rue » : au-delà de l'affichage, les associations réclament des mesures concrètes et efficaces pour les personnes les plus fragiles**

Une politique de lutte contre les exclusions, pour être efficace, doit reposer sur une action volontariste de prévention. Ceci est encore plus indispensable dans le contexte de crise économique actuel. Pourtant, et bien que ce pilier ait été au cœur de la philosophie et du projet de Refondation, il s'avère aujourd'hui dans la réalité des faits, inappliqué.

¹ L'accueil des demandeurs d'asile est aujourd'hui régionalisé

Sur le front des expulsions locatives, aucun signe de détente réelle n'est donné (refus réitéré de tout moratoire, diminution de l'enveloppe financière destinée à l'indemnisation des bailleurs...), malgré une fragilisation accrue des ménages. Les associations pointent dans cette faiblesse de la prévention une contradiction majeure de la Refondation, puisque derrière chaque nouvelle expulsion, ce sont autant de personnes qui risquent de se retrouver à la rue ou aux portes des dispositifs d'hébergement, et de venir grossir les rangs des ménages à reloger par les préfets dans le cadre de la loi DALO...

Obligatoires depuis le 1^{er} mars 2010, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) ne sont présentes aujourd'hui que dans un tiers des départements ! Sachant que parmi celles qui sont installées, certaines rencontrent déjà des difficultés de fonctionnement, prévisibles compte tenu des moyens insuffisants dont elles disposent.

Dans ce contexte de faible mobilisation, les associations attendent toujours du ministre un engagement fort dans le sens d'une prévention digne de ce nom (notamment la saisine obligatoire des CCAPEX par les bailleurs trois mois avant l'engagement de la phase contentieuse).

Alors que le pilier de la prévention apparaît une fois de plus dans le cadre de la Refondation comme le parent pauvre de l'action publique, le collectif tient à alerter sur le fait que ce sont toujours les personnes les plus vulnérables qui risquent d'en payer le prix fort : jeunes, personnes vieillissantes sans abri et/ou présentant des troubles d'ordre psychique, sortants de prison, de structures d'Aide sociale à l'enfance (ASE), d'hôpital psychiatrique, etc.

La proportion de personnes à la rue souffrant de troubles psychiques est d'au moins 30%. Le phénomène s'est accentué suite à la fermeture de 100 000 lits d'hôpitaux au cours des dernières décennies, sans qu'aucune mesure alternative n'ait été mise en place. Quittant les institutions hospitalières et/ou pénitentiaires sans solution de logement « accompagné », abandonnées par la société et enfermées par leurs troubles, ces personnes courent les plus grands dangers ! En concertation avec les ministères concernés et dans une optique de prévention de l'errance, il y a lieu de ***mettre en place sans délai un plan d'action relatif au logement, à l'activité et à l'accompagnement pour améliorer la prise en charge globale de ces personnes à leur sortie.***

L'Etat doit aujourd'hui se donner les moyens de passer d'une stratégie d'affichage à un engagement fort et effectif en faveur de toutes les personnes en situation de fragilités. Face à la diversité des problématiques rencontrées par ces publics, des solutions spécifiques doivent être mises en œuvre, notamment du point de vue de l'offre. A cet égard, les associations s'inquiètent de l'uniformisation des outils d'accueil (sur le modèle de la maison-relais) qui ne permettra pas de répondre à la diversité des besoins, pourtant nécessaire dans un parcours de relogement. ***Des structures variées permettant d'assurer des phases de stabilisation avant un logement de longue durée, doivent être impérativement préservées, tout en évitant de recréer les frontières entre les secteurs de l'hébergement et du logement.***

➤ **Dans un contexte de restrictions budgétaires, les associations ne peuvent accepter une « réforme au rabais » !**

Alors que depuis le printemps 2009, les associations collaborent avec les services de l'Etat dans la perspective d'un programme de réformes ambitieuses, elles ne peuvent accepter aujourd'hui que la phase de mise en œuvre se traduise par une « réforme au rabais » dans un contexte budgétaire dégradé. Cette diminution des crédits consacrés aux personnes les plus fragiles (à l'instar des coupes drastiques qui ont déjà affecté les budgets sociaux) est d'autant plus inacceptable qu'elle intervient au moment même où les effets de la crise économique et financière aggravent les difficultés pour bon nombre de nos concitoyens.

Dans le secteur de l'hébergement, les associations ne peuvent à la fois conduire une profonde réflexion sur l'évolution de leurs activités et de leurs pratiques, dans une démarche de qualité, et dans le même temps être soumises aux injonctions des services de l'Etat de reconfigurer dans l'urgence ces mêmes activités, voire d'envisager des licenciements, face à l'annonce de baisses budgétaires. Ces deux

approches ne sont pas compatibles ; c'est la raison pour laquelle ***le Collectif des associations unies demande le maintien des budgets pour 2010 au minimum à hauteur des crédits consommés en 2009.***

Le collectif estime également qu'à court terme ***des crédits complémentaires sont nécessaires pour assurer le fonctionnement de certaines réformes. Ainsi en est-il des SIAO.*** L'efficacité de leurs missions nécessite des moyens spécifiques pour assurer sur les territoires la coordination des acteurs, l'organisation de la mutualisation de leurs compétences et la gestion de l'information concernant les publics et places d'hébergement. Il ne peut être question, à ce stade de la mise en œuvre des SIAO, d'assurer leur financement par un redéploiement des crédits affectés aujourd'hui à d'autres dispositifs.

Dans le secteur du logement, d'importantes réductions budgétaires remettent par ailleurs en cause l'objectif affiché du « logement d'abord » : budget 2010 en baisse sur les aides à la pierre, recentrage des aides sur les zones les plus tendues, désengagement de l'Etat dans le budget de l'Anah, inquiétudes sur l'avenir financier d'Action logement (ex 1%), non revalorisation des aides personnelles au logement (qui ont perdu 12.5% de leur pouvoir solvabilisateur depuis 2001),...

De même, alors que la mise en œuvre de l'orientation du « logement d'abord » doit s'accompagner d'un important renforcement de l'accompagnement social afin de permettre l'accès et le maintien dans le logement des ménages défavorisés, les acteurs de ce secteur sont confrontés en 2010 à une contraction des budgets des Départements, dont l'étendue n'est pas encore mesurable à ce jour. La ligne inscrite dans le plan de relance, et confirmée en 2010, n'est pas à la hauteur des enjeux et ne présente pas les caractères de pérennité nécessaires.

Il est essentiel que l'Etat se dote d'une ligne conséquente « Accompagnement vers et dans le logement », et qu'il la flèche, pour 2010 et les trois prochaines années, à un niveau proportionnel aux logements mobilisés dans la période et aux besoins de chaque territoire.

La ligne « Aide à la gestion locative sociale » doit être par ailleurs re-basée en tenant compte de sa non-revalorisation depuis sa création, en 2000, et de la progression du nombre de résidences sociales.

Il est enfin indispensable que l'Etat puisse conforter les acteurs associatifs, engagés dans la mobilisation et la gestion d'un parc de logements adaptés dans le diffus, au moyen d'une aide à la « gestion locative adaptée ». Ces crédits doivent être fléchés et faire l'objet d'instructions claires, afin que la fongibilité ne vide pas ces actions de leur substance.

➤ **Le « logement d'abord », c'est d'abord des logements !**

Permettre aux personnes de sortir de l'hébergement, comme à celles qui le peuvent d'accéder directement à un logement, suppose de disposer d'une offre suffisante de logements financièrement accessibles et répondant aux besoins (localisation, taille, etc.). Une offre qui fait cruellement défaut, alors que les difficultés d'accès au logement s'aggravent aujourd'hui et touchent des catégories de personnes jusqu'à présent épargnées par la crise du logement. La loi DALO est entrée en vigueur depuis 2 ans et demi et pourtant l'Etat ne s'est toujours pas donné les moyens de respecter ses engagements de relogement : faut-il rappeler que fin février 2010, 12 300 ménages prioritaires avaient déjà dépassé les délais d'attente légaux sans avoir reçu de proposition de la part des préfets ?

Si les organismes HLM, associations agréées en maîtrise d'ouvrage d'insertion, AIVS, etc. sont en capacité de développer une offre de logements à loyers accessibles (production nouvelle, captation dans l'existant, mandat de gestion, Solibail...), encore faut-il leur en donner les moyens, et conforter leur action dans la durée !

Pour que le « logement d'abord » ne reste pas qu'un slogan, le Collectif des associations unies demande au ministre :

- ***La mise en place au niveau local de plans de cohésion sociale pluriannuels, reposant sur des moyens nationaux renforcés*** afin de garantir à la fois l'équilibre financier des opérations, les moyens d'une gestion locative adaptée pour chaque logement et une meilleure mobilisation du foncier (construction) et du bâti (réhabilitation) ;
- ***Le renforcement des moyens pour favoriser le conventionnement social ou très social des logements mobilisables dans le parc privé ;***
- ***La mobilisation effective de tous les contingents.***

Le Collectif des associations unies attend par ailleurs avec impatience les suites que donnera le secrétaire d'Etat au logement, aux deux rapports commandés au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans le cadre de la Refondation : une mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires, et une étude sur les freins et leviers de l'intervention des bailleurs sociaux et associations agréées sur de petites opérations diffuses.

➤ **Interministérialité et coordination avec les collectivités locales : deux conditions essentielles de la réussite à terme de la Refondation**

La Refondation n'a aucune chance d'aboutir sans une collaboration réelle avec l'ensemble des ministères et des acteurs concernés. De fait, la carence chronique de la prévention en lien avec les services de l'Etat concernés ou encore l'absence de concertation avec le ministère de l'Immigration autour de la prise en charge des publics migrants compromettent la réussite de la démarche engagée.

Le pilotage de la Refondation doit donc être résolument interministériel, et la nomination d'Alain Régnier comme délégué interministériel, suivie d'effets. ***Les associations demandent notamment que des représentants des ministères de l'Immigration, la Santé, l'Emploi, le Travail, la Justice, la Jeunesse et les Solidarités actives, les Personnes âgées, etc. participent pleinement au comité de suivi de la Refondation.***

Au cours du prochain CILE annoncé (mais qui doit être confirmé), ces ministères devront clairement énoncer les mesures qui vont contribuer à rendre effective notamment la logique de prévention, avec des objectifs précis à atteindre. Cette action coordonnée devra en outre impérativement déboucher sur des engagements précis en matière d'accompagnement social ou médico-social vers et dans le logement pour l'ensemble des personnes.

Rien par ailleurs ne pourra se faire sans une articulation étroite entre les actions et financements de l'Etat et ceux des collectivités territoriales. Or l'Etat n'associe pas suffisamment les collectivités dans la Refondation, notamment les Conseils généraux au titre de leurs compétences Précarité et Handicap, tout en se reposant trop souvent sur eux pour leur faire assumer des responsabilités qui n'entrent pas dans leurs compétences.

L'Etat ne peut pourtant réussir seul la Refondation du dispositif d'hébergement et aura besoin de l'engagement des collectivités locales sur les politiques qui relèvent de leurs compétences. Parce que c'est sur leur territoire que les populations sans abri et mal logées sont accueillies. Parce que c'est à elles que s'impose désormais l'obligation de créer des places d'hébergement (1 place pour 1000 habitants) et de construire des logements sociaux, dans le cadre des documents de programmation que sont les PDAHI et les PLH. La logique du « Logement d'abord » et la loi de mobilisation pour le logement (MLLE) prévoient que les politiques d'hébergement, traduites dans le PDAHI, soient mises en cohérence avec les politiques de logement, inscrites dans le PDALPD, pour une inclusion effective des PDAHI dans les PDALPD.

Le Collectif des associations unies considère comme conditions de réussite de la Refondation :

- ***l'association effective par l'Etat, des Conseils généraux représentés par l'ADF, 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 et 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.*

A travers ce document, le Collectif des associations unies souhaite rappeler à l'Etat ses responsabilités en tant que garant de la solidarité nationale. Il attend aujourd'hui une réponse forte de la part du gouvernement, afin que les principes de la Refondation ne soient pas remis en cause dans leur mise en œuvre. Cet engagement apparaît aujourd'hui fondamental pour une poursuite constructive et efficace du travail entre ministères et associations.

Un bilan précis des réformes en cours doit par ailleurs être réalisé, afin de mesurer l'état d'avancement dans leur mise en œuvre : des indicateurs doivent de ce point de vue être diffusés à l'ensemble des acteurs afin d'évaluer, et de réajuster le cas échéant, les modalités de la Refondation.

Enfin le Collectif des associations unies demande, comme condition de réussite essentielle, que le chantier de la Refondation soit publiquement replacé au rang de priorité nationale sous la responsabilité et la garantie du Premier Ministre, et qu'il bénéficie de moyens (budgétaires et de gouvernance) à la hauteur des ambitions qui ont présidé à son lancement, et des engagements pris par le gouvernement dès fin 2007 et pour toute la période de 2008 à 2012.