

Rencontre ADF – B. APPARU, secrétaire d'Etat au logement

Assises nationale du « logement d'abord » : le positionnement de l'ADF

1. « Logement d'abord » : un postulat philosophique « bancal »

Il n'existe aucune conception universellement partagée du « logement d'abord », mais plutôt :

- un programme de référence : *Pathways to housing* mené aux Etats-Unis depuis les années 90, qui s'adresse exclusivement à des personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addiction ;
- des expériences qui s'en inspirent, notamment des programmes adaptés en Europe depuis les années 2000 (Royaume-Uni, Finlande, Irlande, Norvège, Portugal, Danemark...).

Le « logement d'abord » repose sur la conception que la stabilité liée au logement est un pré-requis. Les personnes s'installent dans leur propre logement : un logement autonome, de droit commun qu'elles ont choisi, pour lequel elles ont signé un contrat en leur nom sans limitation de durée, et qui n'est pas conditionné par le suivi d'un quelconque engagement. Les personnes sont incitées à s'engager dans une démarche accompagnée, mais cet engagement ne conditionne pas leur accès ni leur maintien dans le logement. L'accompagnement proposé est intensif, organisé autour d'une équipe pluridisciplinaire (professionnels de la santé, psychiatres, travailleurs sociaux et spécialistes de l'emploi), qui n'est pas présente sur site mais disponible 24h/24, 7j/7. Des aides financières sont également proposées pour faire face au paiement du loyer.

Il faut cependant se méfier de ce nouveau concept mal défini et donc particulièrement plastique. En effet, il peut se rattacher à la tradition de la philosophie politique fondée sur le texte du CNR, « les jours heureux » de mars 1944, et dans la suite à la tradition des « droits créances » sur la société (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948) sur laquelle est fondée l'intervention publique dans le champ du social, au sens large. Il se rattache aussi aux avancées ultimes avec la loi DALO – création d'un droit objectif à un logement et obligation à la société de l'assurer...

Ce concept peut être d'autant plus instrumentalisé politiquement que les conditions réelles de sa réalisation (conditions sociales et économiques) ne sont pas réunies : persistance malgré les filets de sécurité économico-sociaux de citoyens « mineurs » économiquement (Lumpenprolétariat ou travailleurs pauvres) incapables d'accéder durablement à un logement décent, insuffisance structurelle de logements « très » sociaux « adaptés », essoufflement de l'accompagnement social.

Bref, derrière ce concept intéressant se profilent certes une instrumentalisation politique (avec à la clef des transferts de charges et de responsabilité Etat-collectivités locales) mais aussi une énorme frustration sociale à court-moyen terme.

2. Un diagnostic commun : il est indispensable de mettre fin au « jeu de l'oie » qui pénalise les bénéficiaires

Les liens sociaux se coupent par la perte de l'emploi entraînant un cumul de ruptures et la multiplication des vulnérabilités: isolement, logement, ruptures familiales... et se retissent par le recouvrement d'un « vrai logement » (le logement devient la condition de l'emploi et du reste). C'est le « jeu de l'oie » négatif qui déchire le tissu social.

L'ADF et les départements soutiennent la nécessité de mettre fin pour les personnes en difficultés sociales importantes aux passages successifs avec des retours en arrière par les logements en hôtels, l'hébergement d'urgence, l'intermédiation locative, les CHRS dits d'insertion, les CHRS dits de stabilisation, les diverses résidences sociales..., véritable « jeu de l'oie » dramatique pour les intéressés baladés d'un lieu à l'autre.

Avoir un « chez soi » pour se reconstruire est bien une priorité et le préalable à un parcours multidimensionnel de réinsertion.

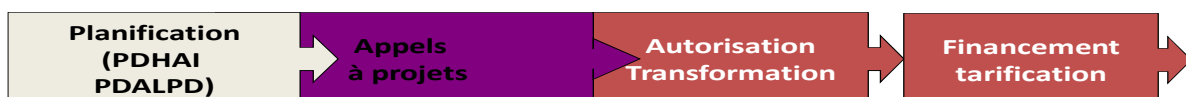
3. Pour autant, l'adhésion des collectivités locales est conditionnée

Si l'ADF est favorable à la mise en place dans les départements d'un dispositif « logement d'abord » comme elle l'est d'ailleurs pour les « services intégrés de l'accueil et l'orientation » (SIAO) pour les « sans abris », cela ne peut se faire en supprimant au préalable complètement les anciens dispositifs qui ont une utilité sociale certaine et une efficacité. Ces nouveaux dispositifs doivent se construire progressivement : « le nouveau » peut se substituer partiellement à l'ancien mais lorsqu'il sera opérationnel et surtout prouvera sa supériorité.

La loi « Hôpital Patient Santé Territoires » du 21 juillet 2009 a prévu, y compris pour les dispositifs relevant de la compétence de l'Etat, un « chaînage » cohérent :

- planification ;
- appels à projets ;
- autorisation / transformation ;
- financement / tarification.

Le « chaînage »



La planification qui constitue la première étape de ce chainage de la politique publique est le plan département « accueil hébergement insertion » qui doit être élaboré sous l'égide du préfet (PDAHI). Ce PDAHI est un sous ensemble du plan départemental pour l'accès au logement des plus démunis (PDALPD) qui est conjointement concerté, élaboré et par le préfet et le président du conseil général.

Les transformations des CHRS par des extensions de places dans le cadre de l'autorisation du dispositif « *logement d'abord* » devront selon les orientations actuelles être soumises à des procédures d'appels à projets ce qui est très dommageable et va créer de fortes insécurités juridiques. L'ADF a déjà attiré l'attention du Gouvernement sur ce sujet puisque cela compromet aussi d'autres plans du Gouvernement, comme le plan Alzheimer. Il est donc urgent de revoir les seuils d'extension et de transformation de l'article D.313-2 du CASF pour faire échapper le dispositif « *logement d'abord* » des appels à projets qui est en l'espèce une procédure trop lourde et trop couteuse.

Deux critiques peuvent être formulées :

- ✚ Le dispositif « *logement d'abord* » en premier lieu précarise les financements. C'est sans doute pourquoi le « *chaînage* » prévu fonctionne à l'envers et doit être dénoncé car il repose sur :
 - La précarité des financements et les désengagements financiers de la part de l'Etat ;
 - L'ajustement des capacités autorisées sur les financements disponibles ;
 - L'absence de planification.
- ✚ L'appel à projet se révèle finalement une mise à l'encan d'une politique publique majeure dont se désintéresse l'Etat.

4. Le choix du support juridique de ce dispositif n'est pas neutre : code de l'action sociale et des familles (CASF) ou code de construction et de l'habitation (CCH) ?

Pour l'ADF comme pour les départements, le dispositif « *logement d'abord* » (tout comme les SIAO) relève indubitablement d'une politique publique de solidarité nationale qui procède de l'économie générale du CASF (et en particulier de son article du 8° du I L.312-1) prenant en charge de façon multidimensionnelle les personnes admises (hébergement, logement, accompagnement social, accès aux droits et aux soins).

Celui-ci doit donc rester financé intégralement par le budget de l'Etat comme le sont les CHRS aujourd'hui. L'Etat, faute de s'y engager franchement, alimente les craintes des départements que ce dispositif « *logement d'abord* » doive bénéficier uniquement de l'accompagnement social du service social polyvalent départemental et du soutien financier du fonds de solidarité logement (FSL). La ligne suivie semble bien être celle d'un déversement d'un dispositif Etat sur un autre, décentralisé qui n'a pas été prévu pour cela.

Il doit s'agir d'une dépense obligatoire de l'Etat au titre de l'aide sociale et non des dépenses facultatives dans le cadre de son action sociale facultative et dans les cadres des financements précarisés des politiques relevant du CCH. De ce point de vue, ce qui est fait aujourd'hui est en contradiction avec la philosophie politique du programme du CNR. Il y a un hiatus qui mérite d'être relevé.

	8° du I de l'article L312-1 Articles L345-1 à L345-4	Activités ne relevant ni du statut CHRS, ni d'un agrément	Agréments¹	Marché public
Code de référence	Code de l'action sociale et des familles	Action Sociale Facultative	Code de la construction et de l'habitation	Code des marchés publics
Durée de « l'autorisation » à exercer une activité	15 ans	Annuel (exceptionnellement pluriannuel) CPO	5 ans	Durée du marché
Autorisation en lien avec les besoins du territoire	Référence aux schémas sociaux et médico-sociaux (PDAHI)	Aucune référence à des schémas ou plans	Aucune référence à des schémas ou plans	Aucune référence à des schémas ou plans
Financement	- Dotation globale (tarification) - Droit budgétaire des ESSM	Subvention (discrétionnaire) CPO de 3 ans	- Subvention (discrétionnaire) - Marché (prix)	- Marché (prix)
Droit des usagers	- Participation (projet d'accueil et d'accompagnement, à la vie de l'établissement...)			
Evaluation	Obligation d'évaluation interne et externe des activités des activités et de la qualité des prestations			

L'ADF souhaite que le dispositif « logement d'abord » relève du 8° du I de l'article L.312-1 du CASF en y réintégrant les dispositifs précaires et précarisables du CCH. **Sous son caractère administratif et technique, cette demande procède bien d'un choix politique.**

Ce dispositif reconfiguré et rénové doit être financé par l'aide sociale obligatoire à la charge de l'Etat dans le cadre des crédits visés aux articles L.314-4 et L.314-5 du CASF.

La sortie partielle ou totale du dispositif « logement d'abord » du CASF et de l'aide sociale obligatoire de l'Etat ne peut que favoriser les désengagements financiers de l'Etat. Il ne lui resterait plus, dans le cadre d'un acte III de la décentralisation, qu'à transférer le reste du dispositif sans que les départements puissent prétendre à une compensation à la

¹ 3 agréments :
- agrément de maîtrise d'ouvrage
- agrément ingénierie sociale, financière et technique (AVDL, assistance DALO, recherche de logements d'adaptés...)
- agrément intermédiation locative et gestion locative sociale (location/sous-location, hébergement ALT, hôtel, gestion de résidences sociales...)

hauteur des charges de cette nouvelle compétence. Il est évident, si on suit cette ligne, que les conseils généraux seraient, pour cette politique, érigés alors en services déconcentrés de l'Etat.

5. L'articulation avec les dispositifs pilotés par les conseils généraux n'est pas optimale

5.1. Sur l'hébergement d'urgence

Selon la DRESS (enquête ES 2008), la capacité totale de l'hébergement d'urgence est de 20 504 places que se décompose en :

- 4 787 places au sein des CHRS (23%) ;
- 5 070 places dans des centres non conventionnés (25%) ;
- 10 647 places en nuitées d'hôtels (54%).

Les départements n'exercent aucune responsabilité en matière d'hébergement d'urgence car cette politique est une compétence de l'Etat et des communes.

L'obligation à la charge de certaines communes d'atteindre une capacité d'hébergement en faveur des personnes sans abri résulte de la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. La loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable (DALO) a renforcé le dispositif en introduisant une procédure de sanction en cas de non-respect de cette obligation. Le décret n° 2010-255 du 11 mars 2010 a inséré dans le CASF les articles R. 312-193-1 à R. 312-193-4 relatifs aux modalités de détermination des places d'hébergement à atteindre par les communes.

La capacité à atteindre est au minimum d'une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 50 000 habitants ainsi que pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans les communes visées à la phrase précédente et comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 100 000 habitants (CASF, art. L. 312-5-3).

5.2. Les centres et hôtels maternels

L'article L.221-2 du CASF dispose que chaque département doit « *disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec enfants* ».

Les préfets doivent intervenir pour faire respecter cette obligation et ils n'ont pas eu à le faire. Les préfets, au moment de la concertation sur les schémas départementaux de protection de l'enfance, peuvent intervenir pour faire savoir s'ils estiment l'équipement insuffisant.

Selon la DRESS (Etudes et Résultats n°778 – octobre 2011), l'enquête ES 2008 fait apparaître que 5 300 mères et enfants sont accueillis dans les sections d'accueil mère-enfant des foyers de l'enfance et dans les centres maternels.

5.3. Les femmes isolées avec des enfants de moins de 3 ans en CHRS

Les analyses juridiques opérées à l'ADF en juin-juillet ainsi que des décisions de justice, notamment celles du juge de la tarification, ont bien confirmé (au cœur de l'été et contrairement à ce que les services de l'Etat prétendaient faire) qu'en l'absence d'une autorisation de création conjointe d'un CHRS par le préfet et le président du conseil général, le préfet de région tarificateur et le directeur d'un CHRS ne sont pas en droit d'exiger le versement d'un tarif de la part du conseil général pour les femmes isolées avec des enfants de moins de trois enfants accueillis dans ce CHRS.

Il est désormais bien établi que faute d'une double autorisation Préfet/Président du Conseil général, cette forme de transfert de charges (refacturation en réalité) ne reposerait pas sur des fondements juridiques bien établis. Les consignes données par l'administration centrale à ses services déconcentrés pour accélérer le mouvement de refacturation afin d'épargner les crédits de l'Etat gelés en prévision de la période hivernale, ne permettent pas de se référer ni à une obligation juridique bien solide, ni au régime des dépenses obligatoires (L.3321-1 du CGCT).

Le président du conseil général, s'il le souhaite et dans le cadre de sa compétence exclusive, peut, soit créer une section « centre maternel » dans un CHRS et lui fixer un prix de journée, soit conclure une convention avec des dispositions financières.

Avec l'autorisation conjointe d'un CHRS, faute d'un décret en Conseil d'Etat qui aurait dû être pris en application combinée de l'article L.222-5 du CASF, modifié subrepticement en mars 2009 dans le cadre de la loi MOLLE, et de l'article L.222-7, la disposition législative introduite discrètement ne peut être d'application immédiate. En effet, les CHRS étant financés par dotation globale, il faut que ce décret en conseil d'Etat précise, le cas échéant, le mode de calcul des tarifs journaliers « femmes isolées avec enfants de moins de 3 ans » que les CHRS seraient alors habilités à facturer aux conseils généraux.

Après une première étude nationale des coûts au dernier trimestre 2009 aux résultats exploitables et une deuxième étude nationale des coûts en 2010-2011 peu fiable, les nouveaux modes de tarification envisagés par l'Etat ne peuvent servir de base à des financements par les conseils généraux.

Rappelons que l'article L.311-9 du CASF, issu de l'article 134 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (dite loi « Aubry »), reconnaît « le droit à une vie familiale ». Aussi, les CHRS ont l'obligation de « rechercher une solution évitant la séparation » pour maintenir ces liens familiaux et ils ne peuvent pas refuser l'admission des personnes isolées avec enfants (tout comme les foyers de l'enfance ne peuvent pas refuser l'admission de mineurs isolés étrangers).

5.4. Conventions de partenariat avec les conseils généraux

Il convient de reprendre le « chaînage » prévu par le législateur et d'élaborer conjointement le PDALPD qui devra notamment se décliner par l'organisation du partenariat avec le service social départemental polyvalent de secteur et le FSL.

Le PDALPD doit « éclairer les angles morts » entre lui, le schéma départemental de protection de l'enfance : logement des jeunes majeurs sortant de l'ASE, formation professionnelle et FJT pour les 16-25 ans...

L'Etat doit aussi donner l'exemple. Il est aujourd'hui bicéphale avec, d'une part, les DDLJCS/DRJSCS et les ARS, d'autre part.

Compte tenu des problématiques d'addictologie et de santé mentale de maints publics sans abris et avec un passé lourd de précarité, des conventions doivent préciser l'intervention du secteur psychiatrique. Ce dernier, dont les moyens sont exsangues, a tendance à se défausser sur les CHRS de l'Etat et l'accompagnement social des départements.

Les instances de coordination créées autour des ARS auxquelles les départements participent doivent s'emparer de ces questions en termes organisationnels et financiers et mobiliser aussi la psychiatrie sur l'urgence sociale.

Un bilan dans les prochaines années de la création des ARS et des DRJSCS pourraient conclure au repositionnement des compétences de l'Etat sur ces questions dans les ARS au nom de la prise en compte de la définition par l'OMS de la santé publique.

L'idée d'aller vers la création d'agence régionale de l'action sociale regroupant les compétences résiduelles de l'Etat, les compétences des CAF et celles des départements, à l'instar des modèles des ARS, relève du mécano institutionnel simpliste dès lors qu'on ne traite pas au fond ces questions...

Liste des sigles utilisés

ADF : Assemblée des départements de France

ARS : agence régionale de santé

ASE : aide sociale à l'enfance

CAF : caisse d'allocations familiales

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CCH : code de construction et de l'habitation

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CNR : Conseil national de la Résistance

DALO : droit au logement opposable

DDLJCS : Direction départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DRESS : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

FJT : foyer de jeunes travailleurs

FSL : fonds de solidarité logement

OMS : organisation mondiale de la santé

PDAHI : Plans Départementaux Accueil Hébergement Insertion

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

SIAO : services intégrés de l'accueil et l'orientation