

## Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence



M. Nicolas DÉMOULIN

Député

Rapporteur

Le groupe de travail de la commission des affaires économiques sur l'hébergement d'urgence a procédé, entre décembre 2018 et mars 2019, à l'audition des principaux acteurs nationaux de l'hébergement d'urgence et a réalisé quatre déplacements, au cours desquels il a pu échanger avec les acteurs locaux et visiter huit centres d'hébergement pour personnes sans-abri. Ce groupe de travail avait vocation à s'interroger sur la nécessité de **faire évoluer le secteur de l'hébergement d'urgence** pour qu'il remplisse au mieux ses missions, à l'aune de la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord et dans un contexte de hausse constante des besoins et des dépenses. Il ressort de ses travaux quelques constats marquants et **vingt-huit propositions** (voir la liste complète en annexe).

Parmi ces constats, figure celui d'une politique marquée par un déficit de pilotage et par de grandes inégalités de confort et de coûts entre les structures d'hébergement. Pour le rapporteur, la réussite du **Logement d'abord** passe par une réforme profonde de l'accompagnement social des personnes sans-abri et par une amplification de la production de logements adaptés.

### 1. Une politique sous-pilotée dont on ne connaît ni la demande, ni l'offre, malgré des dépenses croissantes

Depuis 2012, les dépenses de l'Etat en faveur de l'hébergement et du logement des personnes sans-abri ont augmenté très fortement. Le budget du programme 177 est ainsi passé en six ans de 1,3 milliard d'euros en 2012 à près de **2 milliards d'euros en 2018, soit une hausse de 54 %**.

La hausse de ce budget ne fait que répondre à une hausse constante de la demande.

Celle-ci demeure cependant très mal connue et quantifiée par les pouvoirs publics. La dernière statistique officielle résultant d'une étude de l'INSEE date de 2012 et évaluait à 141 000 le nombre de personnes sans-domicile en France. Ce nombre paraît toutefois complètement obsolète aujourd'hui et en décalage avec la situation vécue sur le terrain. Le contexte social a beaucoup évolué depuis 2012, en raison notamment de la crise des migrants et de l'aggravation de la précarité des plus fragiles.

Or **l'absence de connaissance de la demande entrave toute capacité de l'Etat et**

**des acteurs locaux à programmer une offre d'hébergement adaptée**, à la fois d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Aucune organisation ne dépenserait 2 milliards d'euros sans connaître précisément le public pour lequel elle engage un tel montant. Cette absence de données explique en partie la perpétuation d'une gestion dans l'urgence en hiver et l'inadaptation de l'offre actuelle à des profils de sans-abri de plus en plus variés, dont un nombre croissant de familles, de femmes et d'enfants.

Face à cette imprécision dans la connaissance du public, de nouvelles initiatives ont émergé localement. Depuis 2018, des grandes villes, comme Paris, Grenoble et Metz, organisent des « nuits de la solidarité » afin de recenser en une nuit le nombre de sans-abri présents dans l'espace public et certains lieux spécifiques comme les gares, les hôpitaux et les parkings. Le rapporteur salue ces initiatives et estime que **les nuits de la solidarité devraient être généralisées à toutes les métropoles**, au minimum deux fois par an (en hiver et en été), selon un cahier des charges uniformisé au niveau national. Certaines villes refusent toutefois d'organiser de tels recensements, par crainte notamment de rendre visible la misère de leur territoire. L'hébergement d'urgence étant une compétence de l'Etat, le rapporteur appelle donc l'Etat à prendre ses responsabilités et à se substituer aux villes, lorsque cela est nécessaire, pour organiser partout en France des nuits de la solidarité.

**Une nouvelle enquête de l'INSEE apparaît également indispensable**, pour avoir une connaissance plus fine des profils de sans-abri et pour comparer dans le temps les principales données nationales. Comme l'a proposé le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), cette nouvelle enquête de l'INSEE pourrait, par ailleurs, s'effectuer selon une grille d'analyse enrichie, inspirée de la grille « Ethos » utilisée en Belgique. Celle-ci repose sur une définition plus large des personnes sans domicile, incluant notamment les personnes hébergées temporairement chez des tiers, ou vivant dans des squats et des campements.

## 2. Deux impératifs : préserver le principe d'inconditionnalité de l'accueil et procéder à une véritable convergence qualitative des différentes structures d'hébergement

- a) *Préserver le principe d'inconditionnalité de l'accueil en hiver comme en été*

Malgré une hausse continue des dépenses et du nombre de places d'hébergement disponibles, les capacités des centres d'hébergement semblent aujourd'hui saturées dans certains territoires. A Toulouse, seulement 6 % des appels au 115 sont décrochés tandis qu'à Montpellier, seules 15 % des demandes d'hébergement obtiennent une solution. Dans les territoires tendus, des critères informels de priorisation des publics ont donc été mis en place, si bien que certains profils de sans-abri, comme les hommes isolés, renoncent à faire une demande d'hébergement.

D'après la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), des critères sélectifs ont même été fixés par des instructions préfectorales dans certains départements au cours de l'été 2018 pour restreindre l'hébergement hôtelier de familles sans domicile n'ayant pas d'enfants malades ou de moins de trois ans. De telles pratiques remettent en cause un principe fondamental de notre droit : le principe de l'accueil inconditionnel des sans-abri qui, depuis la loi du 25 mars 2009, doivent avoir accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence.



Dispositif hivernal géré par Emmaüs solidarité à Pantin

**Le rapporteur réaffirme donc avec force la nécessité de préserver le principe d'inconditionnalité de l'accueil** et de mettre fin à ces pratiques contraires à l'esprit et au texte de la loi. Dans ce contexte, il est également indispensable de procéder à la pérennisation d'un maximum de places créées à l'occasion de la période hivernale. En 2018, le Gouvernement avait pérennisé 5 000 places à l'issue de la période hivernale et des annonces en ce sens devraient intervenir au sujet des 15 000 places hivernales ouvertes cet hiver. Le principe de l'inconditionnalité de l'accueil vaut, en effet, aussi bien en hiver qu'en été, la rue tuant en toute saison.

*b) Relancer le programme d'humanisation pour réduire les inégalités de confort*

Outre le manque de places, les personnes sans-abri sont confrontées à une très **grande inégalité** dans la qualité de confort matériel et d'accompagnement que leur offrent les différentes structures d'hébergement. Au cours de ses visites, le rapporteur a pu constater à quel point les écarts peuvent être grands entre les centres d'hébergement, à la fois sur la qualité du bâti et sur les services dont peuvent bénéficier les personnes hébergées. Depuis 2009, l'Etat et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) mènent un programme d'humanisation des centres d'hébergement afin d'améliorer les conditions d'accueil des personnes sans domicile. L'ANAH subventionne des investissements destinés à remplacer des dortoirs par des chambres individuelles et à construire des sanitaires en plus grand nombre. Ces efforts restent cependant modestes. En 2017, l'ANAH a ainsi financé l'amélioration de 720 places seulement et tous les crédits n'ont pas été consommés : 7,3 millions d'euros pour un budget prévu de 8 millions d'euros. En outre, la plupart des acteurs auditionnés constatent un retour en arrière, depuis environ deux ans, en termes de qualité des places. Des locaux inadaptés sont mobilisés en période hivernale puis pérennisés et des hébergements à la nuitée, avec une remise à la rue le matin, se multiplient. **Des missions élémentaires, comme la distribution d'un**

**repas le soir, ne sont pas partout assurés au mépris de la loi** qui dispose que tout hébergement d'urgence doit assurer « le gîte, le couvert et l'hygiène » (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Par ailleurs, des structures d'accueil très collectives organisées en vastes dortoirs demeurent, comme le CHU de la Boulangerie dans le nord de Paris doté de 386 places réparties en 4 dortoirs dans un local de 300 m<sup>2</sup>. Or, la façon dont les personnes sont accueillies en urgence détermine leur sort ultérieur en matière d'accès au logement.



Centre d'hébergement d'urgence de la Boulangerie à Paris

Le rapporteur estime qu'il est donc urgent aujourd'hui de **relancer et d'amplifier le programme d'humanisation des centres d'hébergement**, dont tous les crédits ne sont pas consommés. Pour cela, un recensement des besoins doit être effectué de manière proactive pour obtenir un état qualitatif du parc et aller vers les petites structures qui ne sollicitent pas les aides de l'ANAH. Par ailleurs, la priorité doit être mise sur l'humanisation des dispositifs hivernaux pérennisés, qui sont en général de mauvaise qualité, ainsi que sur les travaux permettant d'adapter les centres d'hébergement à l'accueil des familles. L'éligibilité aux aides de l'ANAH pourrait enfin être élargie aux accueils de jour qui ne font pas parties d'un centre d'hébergement. Ces structures sont aujourd'hui exclues de ce programme alors qu'elles assurent un premier accueil et une première orientation essentielle des sans-abri et que des investissements, comme l'installation de bagageries, y sont nécessaires.

c) *Réduire le recours aux nuitées hôtelières pour les familles*

Faute d'un parc suffisant et adapté aux familles, le recours à l'hôtel n'a cessé de croître ces dernières années. Depuis 2010, le nombre de places d'hébergement financées dans des hôtels a augmenté de 251 %, 85 % d'entre elles étant situées en Ile-de-France. Le coût unitaire de ces nuitées d'hôtels est élevé, malgré des conditions de confort parfois indignes et une quasi-absence d'accompagnement social. Le Gouvernement précédent avait lancé un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières qui s'est soldé par un échec en dépit du ralentissement de la croissance du recours à l'hôtel et le développement de solutions alternatives de logement ou d'hébergement. Pour les acteurs rencontrés lors de cette mission, une des explications à cet échec est simple : une part importante des familles sans-abri hébergées à l'hôtel (50 % en moyenne) sont en situation irrégulière et ne peuvent juridiquement pas accéder à un logement, même en pension de famille ou en intermédiation locative. Des situations absurdes sont même fréquemment relevées : des familles sans-papier, avec des enfants scolarisés, sont hébergées pendant 6 ans avant d'être enfin régularisées et d'accéder, en quinze jours, à un emploi légal et à un logement pérenne. Si elles n'étaient pas en situation irrégulière, ces familles n'auraient rien à faire dans des structures d'hébergement.

Face à ce blocage qui crée un surcoût pour les finances publiques, le rapporteur estime qu'il est donc nécessaire aujourd'hui d'**accélérer les régularisations des familles sans-papier** dont il est certain qu'à moyen terme elles seront régularisées. Ce sujet doit être abordé sans tabou et inclus dans le plan quinquennal pour le Logement d'abord car les objectifs d'attribution de logements aux personnes sans-abri ne seront jamais atteints si une proportion substantielle de ce public n'a juridiquement pas le droit d'accéder à un logement, que ce soit dans les pensions de famille, dans le parc HLM ou dans le parc privé. Par ailleurs, le prochain plan de réduction des nuitées hôtelières, qui devrait être annoncé par le Gouvernement, doit

impérativement inclure le déploiement de solutions alternatives inconditionnelles aux nuitées hôtelières et être l'occasion d'**inventer une formule proche de l'intermédiation locative permettant d'accueillir dans des logements des ménages à droits incomplets**. De telles solutions sont déjà mises en œuvre dans le Bas-Rhin, où des ménages à droits incomplets sont hébergés dans des logements grâce à la location par les associations de logements appartenant à des bailleurs sociaux. Ces modes de logement gagneraient à être sécurisés et généralisés. Ils sont moins coûteux pour les finances publiques et permettent une réelle insertion des ménages ainsi logés.

d) *Procéder à une véritable convergence des coûts*

La très grande diversité des structures d'hébergement se retrouve également dans la diversité de leurs statuts juridiques et de leurs coûts. Dans un rapport de 2017, la Cour des comptes avait regretté que les coûts réels des structures d'hébergement ne soient pas utilisés pour déterminer l'allocation par l'Etat des moyens financiers qui leur sont destinés. Depuis, des progrès ont été accomplis. La loi de finances pour 2018 a, en effet, rendu obligatoire le renseignement de l'enquête nationale des coûts (ENC) par toutes les structures d'hébergement. Les résultats de cette enquête ont mis en évidence de **très grands écarts de coûts entre des structures pourtant comparables dans leurs modes d'hébergement et dans leurs missions**. Le coût d'une place peut ainsi varier du simple au double au sein d'une même catégorie de centres d'hébergement. Afin de réduire ces écarts, le Gouvernement s'est engagé, depuis 2018, dans une politique de convergence des coûts pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Douze catégories de CHRS ont été définies et des tarifs plafonds, correspondant aux tarifs moyens constatés lors de la dernière enquête, majorés de 5 %, ont été fixés. Les centres d'hébergement dont les coûts étaient supérieurs à ces plafonds ont vu leur financement réduit en 2018 et 2019. Cette nouvelle tarification a permis à l'Etat d'économiser 20 millions d'euros en 2018,

l'effort étant réduit à 2 millions d'euros en 2019, année au cours de laquelle les CHRS bénéficieront, comme tous les employeurs, de 17 millions d'euros d'allègements de cotisations patronales. Le rapporteur soutient l'objectif de la convergence tarifaire poursuivi par le Gouvernement. Eu égard à l'importance des sommes dépensées et aux besoins urgents auquel l'Etat fait face pour héberger les sans-abri, il n'est en effet pas acceptable qu'une même prestation soit facturée 32 € par place et par jour dans un CHRS et 50 € dans un autre.

Toutefois, l'application de cette mesure en 2018 a davantage été ressentie par les acteurs de l'hébergement comme un coup de rabot sur le budget des CHRS. Au cours de ses déplacements, le rapporteur a, en effet, pu constater que, contrairement à l'objectif initial, la quasi-totalité des CHRS ont vu leurs budgets diminués, même si leurs coûts étaient inférieurs aux tarifs plafonds. Pour éviter une baisse trop brutale des subventions pour certains CHRS particulièrement onéreux, l'effort a été lissé sur la plupart des centres. Le résultat est particulièrement injuste : des établissements vertueux, dont les coûts étaient maîtrisés, ont quand même subi une baisse de leur budget. Le rapporteur appelle donc le Gouvernement à mettre en œuvre une **véritable convergence tarifaire des CHRS**. Celle-ci ne doit pas se résumer à un rabot généralisé, voire à un simple écrêtement des structures les plus chères, mais doit également être l'occasion d'augmenter le budget des structures notoirement sous-dotées. **La convergence tarifaire doit être l'instrument d'une convergence qualitative des centres d'hébergement**, afin de réduire les inégalités de confort et d'accompagnement évoquées précédemment. Des objectifs clairs de convergence pourraient être fixés comme l'obligation pour tous les centres d'hébergement collectifs d'alimenter les personnes hébergées ou d'accueillir les animaux de compagnie des sans-abri. En outre, le rapporteur estime que l'application de tarifs plafonds nationaux devrait être l'occasion d'instaurer des **incitations à la performance** fondées par exemple sur le taux de sortie vers le logement, la prise en charge de personnes avec de grandes difficultés ou la mise

en place de pratiques innovantes. Enfin, le rapporteur considère qu'une telle convergence ne devrait pas s'appliquer uniquement aux CHRS mais devrait également être **étendue aux centres d'hébergement d'urgence (CHU)**, dont les écarts de coûts sont encore plus grands que les CHRS.

#### *e) Simplifier les statuts*

Parallèlement, le rapporteur estime qu'un effort de **simplification des différentes catégories de structures d'hébergement (CHRS, CHU, CHS, HUAS)** devrait être entrepris afin de tendre à moyen terme vers un statut unique et des modes de financement communs. Une étape a été franchie en ce sens avec l'adoption de la loi ELAN qui encourage d'ici 2023 le passage des CHU sous le statut d'établissements autorisés, régis par des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM), dont le calendrier de signatures gagnerait d'ailleurs à être accéléré et précisé. A court terme et dans l'attente d'un statut unique, le rapporteur émet à tout le moins le vœu que de nouvelles catégories administratives ne soient plus créées, comme cela a été malheureusement le cas en 2017 avec la création de la catégorie des HUAS (Hébergement d'urgence avec accompagnement social) dans le cadre des opérations de rachat d'anciens hôtels Formule 1.

### **3. Deux conditions de réussite du Logement d'abord : réformer en profondeur l'accompagnement social et amplifier la production de logements adaptés**

La plupart des acteurs rencontrés lors de cette mission ont confirmé la pertinence de la politique du Logement d'abord, comme moyen d'insérer plus efficacement et à moindre coût pour la collectivité publique les personnes sans domicile. Le plan quinquennal pour le logement d'abord, annoncé par le Gouvernement dès septembre 2017, commence d'ailleurs à porter ses premiers fruits. Ainsi, en 2018, 70 000 personnes à la rue ou hébergées sont sorties vers le logement social ou le logement adapté



(pensions de famille, intermédiation locative), contre 58 000 en 2017, soit une hausse de 20 % en un an.

a) *Renforcer et rénover les dispositifs d'accompagnement social dans le logement*

La politique du Logement d'abord représente un véritable changement de paradigme pour tous les acteurs de l'hébergement, et en particulier pour les travailleurs sociaux dont le métier, déjà éprouvant, est appelé à évoluer. Certains ressentent la fin du « parcours en escalier », dont le principe est de préparer les personnes hébergées à l'accès à un logement, comme une négation de la plus-value de leur travail. Rien n'est pourtant moins vrai. Les travailleurs sociaux, qui ont fait le maximum dans le système qui leur avait été proposé depuis les années 1970, doivent continuer à jouer un rôle essentiel dans le cadre du Logement d'abord. Le travail d'accompagnement qu'ils effectuent aujourd'hui dans les centres d'hébergement doit, à l'avenir, se déployer dans le domicile de chaque personne. **Le modèle des CHRS « hors les murs » est ainsi appelé à se développer.**

Les échanges que le rapporteur a eus lors de ses visites ont cependant montré que la culture de l'accès direct au logement n'était pas encore bien ancrée chez les travailleurs sociaux et que la croyance en une « capacité à habiter » des personnes était toujours présente. De nombreux travailleurs sociaux de centres d'hébergement ne déposent ainsi pas une demande de logement social pour les personnes hébergées, à la fois par découragement et par méconnaissance des dispositifs d'accès au logement. Le rapporteur estime qu'un **plan massif de formation des travailleurs sociaux sur la philosophie du Logement d'abord** doit donc être mis en œuvre urgemment, à la fois au niveau de la formation initiale et de la formation continue. Par ailleurs, **une obligation de déposer une demande de logement social doit être créée pour toute personne hébergée remplissant les conditions légales.**

Tous les acteurs rencontrés lors des auditions et des déplacements ont insisté sur le fait que le défi principal de la politique du Logement d'abord était la mise en place de dispositifs rénovés d'accompagnement dans le logement. La production de logements adaptés ne suffira pas à elle seule car sans un accompagnement soutenu des personnes sans domicile, l'attribution d'un logement peut échouer. Or, **les dispositifs d'accompagnement dans le logement sont aujourd'hui éclatés et insuffisants.** De nombreux dispositifs coexistent sans véritable coordination comme les fonds de solidarité pour le logement (FSL), gérés par les départements et les métropoles, le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), géré par l'Etat, les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les actions des bailleurs sociaux et des associations. Ce millefeuille est un frein dans le parcours d'insertion des sans-abri. Une personne hébergée dans un CHRS risque, en effet, de perdre son accompagnement social dès qu'elle a accès à un logement en intermédiation locative car les dispositifs ne sont pas les mêmes. La mise en œuvre du Logement d'abord doit donc être l'occasion de **consacrer un principe d'universalité et d'individualisation de l'accompagnement social des personnes sans-abri** afin qu'un accompagnement pluridisciplinaire soit attaché aux personnes et non plus aux structures qui les accueillent.

Pour ce faire, une des priorités du Logement d'abord doit être de décloisonner ces différents dispositifs pour **faire émerger un acteur unique de l'accompagnement dans le logement.** C'est le sens des plateformes territoriales de l'accompagnement qui doivent être créées dans les 24 territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord afin de coordonner ou de mettre en commun les dispositifs existants sur un territoire. Si certains territoires, comme la Seine-Saint-Denis ou Grenoble, se sont engagés dans cette démarche, le rapporteur regrette que la mise en place de ces plateformes prenne beaucoup de temps dans la plupart des autres territoires.

Ce découplage doit, en outre, s'accompagner d'une hausse des crédits de l'accompagnement dans le logement, considéré aujourd'hui comme le parent pauvre du plan quinquennal pour le Logement d'abord. Depuis 2013, les crédits de l'Etat en la matière sont entièrement regroupés dans le FNAVDL, alimenté par les astreintes que l'Etat est tenu de payer lorsqu'il est condamné pour méconnaissance du droit au logement opposable (DALO). En 2017, ces crédits se sont élevés à 24 millions d'euros. Ce mode de financement est cependant à la fois absurde et dommageable : plus l'Etat ne respecte pas la loi DALO, plus les moyens de l'accompagnement dans le logement sont importants. Les recettes des astreintes sont, par ailleurs, très variables dans le temps, ce qui ne permet pas de définir une programmation annuelle des crédits. Le rapporteur propose donc **d'inscrire directement dans le budget du programme 177 une ligne en faveur de l'accompagnement dans le logement et de transférer le produit des astreintes DALO vers la construction de logements sociaux**, via le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ou les établissements publics fonciers (EPF).

Enfin, tous les acteurs rencontrés lors de cette mission ont insisté sur un point : un effort important doit être mis en œuvre pour **développer les dispositifs de domiciliation** des personnes sans-abri, car sans adresse celles-ci ne peuvent pas faire valoir leurs droits et n'ont donc aucune chance de s'engager dans un parcours d'insertion et d'accès au logement. Les dispositifs actuels de domiciliation, portés surtout par les CCAS, sont saturés et une ligne spécifique devrait donc être inscrite au sein du programme 177.

#### *b) Accélérer la production de pensions de famille*

Une autre condition de réussite du Logement d'abord réside bien évidemment dans la production massive de logements adaptés, qu'il s'agisse de pensions de famille, de résidences sociales, de logements en intermédiation locative ou de logements très sociaux. Le Gouvernement s'est fixé des

objectifs ambitieux en la matière : la création de 10 000 nouvelles places en pensions de famille et de 40 000 places en intermédiation locative d'ici 2022. Les crédits budgétaires consacrés à ces deux dispositifs ont été augmentés de 20 % entre 2017 et 2018. Les acteurs rencontrés lors de cette mission ont été unanimes : la pension de famille, ou maison-relais, est le dispositif le plus pertinent pour loger et accompagner les sans-abri les plus exclus. Le principal frein à leur développement demeure cependant la recherche de fonciers disponibles et le montage de programmes immobiliers viables. Les associations éprouvent des difficultés à trouver du foncier bâti, à s'insérer dans des programmes mixtes et à convaincre les maires d'accueillir des pensions de famille.



Pension de famille gérée par GESTARE à Montpellier

Pour résoudre ces difficultés, le rapporteur propose de **professionnaliser la recherche de locaux et de fonciers disponibles** grâce au recrutement, par les services départementaux de l'Etat, d'**agents immobiliers spécialisés** venant en soutien des associations. Les réticences des élus locaux doivent, par ailleurs, être surmontées en passant si nécessaire par la contrainte. Depuis la loi du 25 mars 2009, dite « loi Boutin », l'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles dispose que les communes doivent disposer d'au minimum une place d'hébergement par tranche de 2 000 habitants, sous peine de sanctions financières. **Ce dispositif, qui s'apparente à un « SRU de l'hébergement », n'a pourtant jamais été appliqué.** Face à l'urgence des besoins et à l'hyper-concentration actuelle des structures

d'accueil des sans-abri, le rapporteur considère que ce dispositif devrait être réactivé, quitte à le concentrer sur la production de pensions de famille. Celles-ci sont aujourd'hui une catégorie de logements sociaux parmi d'autres dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU.

Afin de favoriser leur développement, **le modèle économique des pensions de famille gagnerait également à être consolidé.** La subvention de fonctionnement de l'Etat, fixée à 16 € par jour et par place, n'a pas été revalorisée depuis 12 ans, et son montant uniforme peut se révéler problématique pour les frais fixes de petites structures. Les acteurs rencontrés lors des déplacements ont, par ailleurs, pointé du doigt le caractère trop strict du cahier des charges de création des pensions de famille, qui pourrait être simplifié.

*c) Améliorer la gouvernance nationale et locale et encourager les synergies*

Enfin, la réussite de la politique du Logement d'abord est conditionnée à une sérieuse amélioration de la gouvernance du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Les acteurs auditionnés ont tous déploré un défaut d'interministérialité dans le pilotage national de la politique de l'hébergement d'urgence, alors que celle-ci est à la croisée de multiples politiques, comme l'immigration, la santé et l'aide sociale à l'enfance. Le rapporteur estime qu'un **comité**

**interministériel de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri devrait ainsi être créé** afin de réunir régulièrement le Premier ministre et les ministres du logement, de l'intérieur, des affaires sociales et de la santé. Ce comité, dont le secrétariat serait assuré par la DIHAL, remplacerait le comité interministériel au développement de l'offre de logements, qui ne se réunit plus aujourd'hui.

Au niveau local, une plus grande synergie entre tous les acteurs est également essentielle. Les territoires dont les résultats en matière d'hébergement et d'accès au logement sont les plus intéressants sont ceux où les acteurs coopèrent régulièrement entre eux et évitent une concurrence inutile. A ce sujet, le rapporteur regrette que certains territoires ne soient pas encore allés au bout de la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dont la création est pourtant obligatoire depuis la loi ALUR de 2014. Le rapporteur recommande également d'**organiser plus régulièrement des temps de partage et de communication entre tous les acteurs locaux, dont les personnes hébergées elles-mêmes**, et de réunir plus fréquemment les comités responsables du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). De telles coopérations devraient permettre à terme de créer les conditions d'un **regroupement des structures**, afin que celles-ci mutualisent leurs moyens d'accompagnement et montent en compétence en matière d'ingénierie.



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** Organiser des nuits de la solidarité dans toutes les métropoles, au minimum deux fois par an, selon un cahier des charges uniformisé au niveau national.

**Proposition n° 2 :** Réaliser une nouvelle enquête de l'INSEE sur les personnes sans domicile, selon une grille d'analyse enrichie

**Proposition n° 3 :** Préserver le principe d'inconditionnalité de l'accueil, en pérennisant un maximum de places hivernales et en interdisant tout critère de sélection des publics en hiver comme en été

**Proposition n° 4 :** Relancer et amplifier le programme d'humanisation des centres d'hébergement, en effectuant un recensement proactif des besoins et en l'élargissant à tous les accueils de jour

**Proposition n° 5 :** Mettre fin aux structures d'accueil très collectives

**Proposition n° 6 :** Accélérer la régularisation des familles sans-papier hébergées sur une longue période à l'hôtel

**Proposition n° 7 :** Inventer une formule proche de l'intermédiation locative permettant d'accueillir dans des logements des ménages à droits incomplets

**Proposition n° 8 :** Appliquer une véritable convergence tarifaire des CHRS, ne pénalisant pas tous les CHRS et instaurant des incitations à la performance

**Proposition n° 9 :** Fixer des objectifs clairs de convergence qualitative des centres d'hébergement, en particulier sur la livraison de repas, l'accueil des animaux de compagnie et l'installation de baggeries

**Proposition n° 10 :** Etendre la politique de convergence tarifaire aux CHU

**Proposition n° 11 :** Simplifier les différentes catégories de structures d'hébergement pour aller vers un statut unique

**Proposition n° 12 :** Accélérer le calendrier de signature des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) entre l'Etat et les CHRS prévus par la loi ELAN

**Proposition n° 13 :** Lancer un plan massif de formation des travailleurs sociaux sur la politique du Logement d'abord

**Proposition n° 14 :** Consacrer un principe d'universalité et d'individualisation de l'accompagnement social des personnes sans-abri

**Proposition n° 15 :** Développer les CHRS « hors les murs »

**Proposition n° 16 :** Rendre obligatoire le dépôt d'une demande de logement social pour toute personne hébergée remplissant les conditions légales

**Proposition n° 17 :** Faire émerger un acteur unique de l'accompagnement dans le logement

**Proposition n° 18 :** Augmenter et sécuriser les crédits de l'accompagnement dans le logement en les inscrivant dans le programme 177 et en transférant le produit des astreintes DALO vers la construction de logements sociaux

**Proposition n° 19 :** Développer les dispositifs de domiciliation

**Proposition n° 20 :** Professionnaliser la recherche de locaux et de fonciers disponibles pour la production de pensions de famille et de centres d'hébergement, en recrutant des agents immobiliers spécialisés

**Proposition n° 21 :** Appliquer, de manière renouvelée et ciblée sur les pensions de familles, les sanctions financières contre les territoires ne disposant pas de capacités d'hébergement prévues par la loi Boutin de 2009

**Proposition n° 22 :** Consolider le modèle économique des pensions de famille et simplifier leur cahier des charges

**Proposition n° 23 :** Créer un comité interministériel de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri

**Proposition n° 24 :** Aller au bout de la création des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)

**Proposition n° 25 :** Renforcer les effectifs et les moyens des services déconcentrés de l'Etat chargés de l'hébergement et de l'accès au logement

**Proposition n° 26 :** Organiser plus régulièrement des temps de partage et de communication entre tous les acteurs locaux de l'hébergement et du logement adapté

**Proposition n° 27 :** Renforcer la participation des personnes hébergées au fonctionnement des structures d'hébergement

**Proposition n° 28 :** Inciter les petites structures de l'hébergement à se regrouper

---

Pour consulter la vidéo et le compte-rendu de la présentation en commission :

<http://assnat.fr/YDQRiB>

*Mars 2019*

## **LISTE DES ORGANISATIONS CONSULTÉES**

Fondation Abbé Pierre

Cour des comptes

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Samu social de Paris

Association Aurore

Adoma – CDC Habitat

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)

Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO)

Emmaüs solidarité

Croix-Rouge française

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

Droit au logement (DAL)

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

## **LISTE DES DÉPLACEMENTS**

Déplacement à Grenoble le 1<sup>er</sup> février 2019

Déplacement à Paris, Saint-Ouen et Noisy-le-Grand les 20 février, 7 mars et 14 mars 2019

Déplacement à Strasbourg le 8 mars 2019

Déplacement à Montpellier le 11 mars 2019