



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

GROUPE DE TRAVAIL LOGEMENT
**Sous-groupe 3 : accueil inconditionnel et hébergement : population d'ici, population
d'ailleurs**

Mardi 4 mai 2021

CNLE – Ministère des solidarités et de la santé

- Florent GUEGUEN, Directeur général de la fédération des acteurs de la solidarité (FAS).
Discussion.....4

Ordre du jour

- **Florent GUEGUEN, Directeur général de la Fédération des acteurs de la solidarité.**
Discussion
- **Discussions sur la proposition d'avis**

Membres présents➤ **COLLÈGE DES ASSOCIATIONS**

Philippe MEYNADIER (Restos du Cœur)

➤ **REPRÉSENTANTS DES ORGANISMES SOCIAUX**

Delphine BAUDET-COLLINET (Union Social pour l'Habitat)

Christine SOVRANO (CGT)

➤ **PERSONNES CONCERNEES**

Yasmina YOUNES (CNPA-Armée du Salut)

Dominique VIRLOGEUX (CHRS Vers l'avenir)

INVITÉS PERMANENTS➤ **REPRÉSENTANTS DES CONSEILS ET COMITÉS**

René DUTREY (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées – HCLPD)

Philippe LACROIX (HCLPD)

➤ **REPRESENTANTS DES MINISTERES****Ministère de la justice**

Lewis HUGUET (Ministère de la justice)

➤ **COMITE SCIENTIFIQUE**

Pauline PORTEFAIX (FAP)

Isa ALDEGHI (sociologue)

➤ **SECRÉTARIAT GENERAL DU CNLE**

Juliette RAMSTEIN

➤ **INTERVENANTS**

Florent Gueguen (Fédération des acteurs de la solidarité)

Nombre total de participants : 13

La séance est ouverte à 9 heures 35.

**Florent GUEGUEN, Directeur général de la fédération des acteurs de la solidarité (FAS).
Discussion**

Florent GUEGUEN (FAS) : Je vous remercie pour cette invitation qui me permet de présenter les missions de la fédération des acteurs de solidarité (FAS), ainsi que de rappeler les fondements et points d'achoppement du principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement.

La FAS possède deux champs principaux d'action :

- l'hébergement et l'accompagnement des personnes se trouvant à la rue ou en situation de mal-logement, en partenariat avec des associations, les gestionnaires du 115, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et centres d'hébergement de tous types ;
- l'insertion par l'activité économique et le retour à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, à travers le regroupement de plus de 500 chantiers d'insertion, avec des dispositifs adaptés au manque de qualification, à l'exclusion et au chômage de longue durée.

Ces activités sont au cœur du principe de l'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement, socle de l'action sociale en France. Le code de l'action sociale et des familles indique que « toute personne en situation de détresse a droit, à tout moment, à un hébergement et à un accompagnement ». Par définition, ce droit couvre donc tous les endroits du territoire, quelle que soit la temporalité, et inclut également un principe de continuité : une personne prise en charge dans l'hébergement dispose d'un droit au maintien dans l'attente d'une solution pérenne. L'action sociale se fonde également sur un principe d'humanité, celui de l'inacceptabilité morale d'être à la rue. L'Etat doit se donner les moyens d'héberger toute personne en situation précaire, quels que soient sa nationalité, son statut administratif, ses ressources ou sa composition familiale.

L'application concrète de ce principe d'inconditionnalité est régulièrement remise en cause, de différentes manières.

- La situation de l'hébergement en France indique un déficit constant dans les capacités d'accueil. De fait, l'inconditionnalité de l'accueil se heurte à une pénurie grave, très inégale selon les territoires, avec une concentration dans les grandes métropoles.
- Le manque de fluidité de la rue vers le logement, ou de l'hébergement vers le logement, est un vecteur de difficulté dans l'application réelle du principe. L'Etat a accentué, ces dernières années, avec un effort notable au cours de la crise sanitaire, la création de places d'hébergement, plaçant la France au rang des pays les plus dynamiques en la matière. Ainsi, près de 40 000 places d'hébergements supplémentaires ont été mobilisées, depuis le premier confinement en mars 2020, portant le parc d'hébergement généraliste au niveau jamais atteint de 200 000 places. Le budget annuel pour le logement et l'hébergement représente plus de 2 milliards d'euros, avec une progression de plus de 10 % chaque année. Malgré cela, le principe d'inconditionnalité ne s'applique pas uniformément sur l'ensemble du territoire.
- La pénurie de logements sociaux abordables paralyse l'ensemble de la chaîne. Les personnes se trouvent bloquées, parfois durant des années, dans des structures d'hébergement d'urgence, notamment hôtelières, induisant à la fois une saturation de l'accueil et des situations de désespoir.
- Par ailleurs, certaines orientations, nationales ou préfectorales fixent des critères de sélection des publics à l'entrée de l'hébergement, résolument contraires au principe de l'accueil inconditionnel. Le tri s'appuie sur divers éléments, dont le plus fréquent concerne le statut administratif des personnes, particulièrement pénalisant pour les étrangers, qu'ils soient déboutés du droit d'asile, sous statut Dublin (dont la demande d'asile ne concerne pas la France et devant être, selon la loi, transférés dans le pays de transit à leur entrée dans l'Union européenne), ou étrangers sans droit ni titre. Les instructions données par les préfets et les services déconcentrés orientent la priorisation de l'accueil et une forme de discrimination de certains publics. Elles ne touchent d'ailleurs pas exclusivement les étrangers. En effet, la demande d'hébergement des jeunes, dans le contexte de paupérisation actuel, est en forte augmentation. L'absence de ressources stables et les conditions d'obtention du revenu de solidarité active (RSA) définies à partir de la 25^{ème} année représentent un frein à l'accès au logement et à l'accueil inconditionnel. Pour rappel, les personnes hébergées participent financièrement à leur hébergement, même si la loi précise que la participation financière ne peut pas être un critère discriminant. Dans les faits, l'absence de ressources peut empêcher l'accès à certains types d'hébergement.

- Selon les remontées des associations de terrain, d'autres publics sont écartés de l'hébergement comme ceux en situation de fragilité, en termes de santé mentale ou d'addiction, ou encore les publics correspondants à « homme seul isolé » ou « grands exclus ». En mars dernier, la catégorie des grands précaires n'a pas eu accès à l'ouverture de nombreuses places d'hébergement supplémentaires. Plus d'une personne sur deux à la rue déclare, par ailleurs, ne pas solliciter d'hébergement. Ce phénomène de non-recours s'explique par le découragement des personnes, confrontées, par exemple, à l'absence de réponse ou de solutions du numéro d'urgence du 115, mais est aussi lié à leurs mauvaises expériences antérieures dans des espaces collectifs (vols, violence).
- Enfin, certains publics sont exclus pour des motifs particuliers, comme le fait de posséder un animal, récurrent et ancien dans la problématique de l'hébergement. D'autres mécanismes de tri sont liés à la composition familiale. Ainsi, dans des systèmes d'ultra pénurie, l'Etat demande aux associations de sélectionner les publics avec des critères de plus en plus rigides. Il faut noter que des conflits de compétences opposent l'Etat et les départements sur leur légitimité réciproque dans l'accès donné aux hébergements, notamment, pour les familles avec enfant de moins de 3 ans. La loi indique, au titre de l'aide sociale à l'enfance, la compétence des départements sur les mères seules avec enfants de moins de 3 ans. Elle précise par ailleurs la compétence générale de l'Etat sur tous les publics pour l'hébergement des personnes à la rue et la mise en œuvre du principe de l'inconditionnalité et de la continuité.

Compte tenu de ces éléments, certaines hypothèses paraissent indispensables pour sortir de la crise de l'hébergement, au rang desquelles l'accès au logement, primordial et prioritaire.

Tout d'abord, un effort conséquent sur la production de logements abordables et accessibles doit être engagé pour favoriser l'accès direct des personnes hors des parcours d'hébergement, selon le principe du « Logement d'abord ». Malgré une réaffirmation par l'Etat, le dispositif peine à être mis en œuvre, faute de disponibilités. Cette création permettra, en outre, de rétablir une fluidité dans les parcours, en libérant des places pour les besoins en hébergements d'urgence. Or, le contexte de la production de logement social n'est pas favorable. Sur les années 2019 et 2020, les chiffres de production sont en baisse, avec un impact à prévoir dans les quatre prochaines années.

Ensuite, l'hébergement doit bénéficier d'une attention particulière tant au niveau quantitatif que qualitatif, même si une amélioration réelle est notable depuis le mouvement des Don Quichotte en 2007/2008. La France est sortie du modèle asilaire de l'hébergement, pensé à la fin du 19^{ème} siècle. Ce travail est à poursuivre. En effet, l'hébergement hôtelier a pris une place considérable dans l'hébergement d'urgence, au détriment de l'hébergement en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Sur les 200 000 places d'hébergement existant en France aujourd'hui, 60 000 sont des chambres d'hôtel et 45 000 en CHRS. L'extension des hébergements dans des structures de mauvaise qualité et temporaires entrave le principe de continuité. En outre, ces structures disposent d'un accompagnement social faible ou inexistant, avec peu de perspectives de sortie vers des solutions stables. La FAS défend l'idée d'un hébergement diffus plutôt que collectif, mieux adapté aux familles et plus proche du logement autonome, ainsi que la garantie d'un droit à l'accompagnement dans l'hébergement. Le budget conséquent de ces mesures aura une incidence sur les coûts journaliers, actuellement inférieurs à 20 € par personne.

Enfin, une des raisons de la non-accessibilité ou du maintien long en structure d'hébergement hôtelier des personnes est liée à leur situation administrative précaire. Nous considérons que la régularisation d'une partie des publics qui séjourne en hébergement est nécessaire. Faute de titres de séjour, certaines personnes, sans alternative, restent à la charge de l'Etat, sans accès aux droits au travail, à des ressources autonomes et au logement. Je vous remercie de votre attention.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Merci pour la clarté de votre intervention. Les remontées dans le fil de discussion soulignent le lien entre les problématiques de l'hébergement et du logement, les notions de passerelles et de fluidité à mettre en place. Dominique Virlogeux témoigne du niveau de prix des loyers dans les grandes villes comme un frein à l'accessibilité au logement.

Dominique VIRLOGEUX (PC – CHRS Vers l'avenir) : Je pense que la mise en place des SIAO a représenté un blocage important. Ainsi, les dossiers de demandes s'accumulent dans les commissions sans être traités et les personnes sont parfois orientées vers d'autres villes que celles où elles vivent. Par ailleurs, les critères de priorité d'attribution restent flous. Je voulais également ajouter que le fait de ne pas disposer d'un compte bancaire est une problématique à prendre en compte. La prise en

charge directe, pour les volontaires, menée avec un début d'accompagnement est un point actuellement manquant et pourtant fondamental.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : L'accompagnement et le manque de clarté dans le fonctionnement des SIAO sont également relevés par Yasmina Younes, ainsi que les critères de tri qui remettent en cause le principe d'inconditionnalité.

Florent GUEGUEN (FAS) : Je partage les remarques de Dominique Virlogeux. Les personnes confrontées à l'absence de places peuvent être tentées de rendre les SIAO responsables de la mauvaise gestion des orientations. Cependant, pour avoir connu le fonctionnement du secteur avant l'existence des SIAO, je mesure le progrès de cette mise en place. La force des SIAO est la réintroduction d'impartialité et de transparence dans l'accès à l'hébergement. Ils restent, cependant, limités dans les moyens et capacités mis à leur disposition, contraints par la disponibilité de l'hébergement sur les territoires. La FAS défend le modèle des SIAO, même si des améliorations à leur fonctionnement sont effectivement souhaitables. Des travaux sont en cours avec la Direction interministérielle à l'hébergement à l'accueil et au logement (DIHAL), concernant l'introduction des collectivités locales ainsi que des personnes accompagnées dans les commissions et instances stratégiques.

Yasmina YOUNES (PC – CHRS Vers l'avenir) : Je ne pense pas que les SIAO représentent un frein, mais que leur fonctionnement manque de clarté. Les référents, eux-mêmes, ne le comprennent pas.

René DUTREY (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées – HCLPD) : Je souhaite aborder trois points.

Premièrement, quel est, selon la FAS, le coût journalier minimal permettant le passage à un hébergement diffus, proposant une qualité de service et un accompagnement à la hauteur des enjeux du « Logement d'abord » ?

Mon deuxième sujet est plus théorique : dans l'article du Code de l'action sociale et de la famille, la notion de détresse apparaît comme un élément de sélection appuyée par la jurisprudence et révèle, alors qu'il est question d'inconditionnalité, une condition : celle d'être en détresse. Or, le début de l'article désigne « toute personne sans abri ». Nous pourrions considérer que le seul fait d'être sans abri doit induire un accueil. Cet article ne devrait-il pas évoluer, au regard des jurisprudences aberrantes actuelles d'estimation des niveaux de détresse ?

Enfin, quelles sont les demandes de la FAS en termes de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ? Quelle proportion de places occupent les personnes relevant des CADA dans les hébergements généralistes ? Combien de places en CADA seraient nécessaires pour éviter ce report ?

Florent GUEGUEN (FAS) : Votre première question est assez complexe et fait l'objet de travaux en cours avec l'Etat, qui n'ont pas encore abouti à des décisions budgétaires. Je n'y répondrai pas par un chiffre brut. Les financements concernent à la fois l'hébergement, l'accompagnement social et les prestations alimentaires. L'ensemble de ces éléments doit être revu à la hausse. Le bon prix se situe entre le taux actuel moyen de 50 € par jour et par personne des CHRS, hébergements les plus qualitatifs, et le prix moyen de l'hébergement d'urgence normé par l'Etat à hauteur de 25 €. Il est à fixer selon les territoires. La FAS plaide pour la dissociation de l'accompagnement social, avec un prix socle garantissant une prise en charge plus performante sur l'ensemble du territoire national, et les coûts fonciers, variables d'une région à l'autre.

La question de l'évolution de la loi a déjà été posée avec le haut comité ou la Fondation Abbé Pierre. Face à certaines forces politiques, dont le Ministère de l'intérieur, qui préconisent la suppression dans la loi du principe d'accueil inconditionnel, la FAS adopte une posture de défense. Dans un contexte délicat, l'introduction, dans le débat parlementaire, de la réécriture de la loi pourrait conduire à une régression. Le sujet reste ouvert dans les débats entre les associations.

Concernant la question des CADA, une grande porosité existe entre les demandes d'hébergement généraliste et d'asile. La pénurie de places en CADA implique que les demandeurs d'asile sollicitent le 115, en l'absence de solutions alternatives, alors même que la loi leur donne droit à une place en CADA ou en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Le Ministère de l'Intérieur indique

qu'un demandeur d'asile sur deux ne se trouve pas dans le dispositif national d'accueil prévu. Selon les estimations de la FAS, 20 000 places manquent en CADA pour respecter le droit à l'hébergement des demandeurs d'asile et limiter la pression sur les centres généralistes.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Concernant l'aspect qualitatif que vous évoquiez, Yasmina Younes témoigne de conditions d'accueil et d'hygiène indignes et inacceptables, dans certains centres d'hébergement.

Lewis HUGUET (Ministère de la Justice) : Je travaille au sein de l'administration pénitentiaire, dans les services centraux du Ministère de la Justice. Je suis par ailleurs en charge de l'accès aux hébergements et logements pour le public justice.

Ce public possède plusieurs caractéristiques identifiées, notamment dans les profils spécifiques, avec souvent des troubles psychiques ou des addictions, qui représentent un frein à leur hébergement en sortie de détention. Selon nos statistiques, 8 % des personnes en sortie de détention se retrouvent sans abri et 20 % dans une situation d'hébergement précaire, soit hébergées chez un tiers soit dans une structure d'hébergement, ou, pour une faible part, accueillis dans un logement accompagné. Près d'un tiers des sortants se trouve donc dans une situation précaire ou très précaire, qui induit un risque accru de récidive et des implications en termes de sécurité collective.

Les difficultés plus spécifiques du public justice en termes d'accès à l'hébergement sont la concordance des temps judiciaire et pénitentiaire avec le temps social, ainsi que l'interdépartementalité complexe des orientations avec les SIAO. De nombreuses personnes sont, en effet, incarcérées dans des départements autres que leur département d'origine ou souhaité. Par ailleurs, certains profils, comme les auteurs d'agression à caractère sexuel, ne sont pas adaptés à une intégration en CHRS.

Comment arriver à mieux appréhender et intégrer ces publics dans les SIAO ? La volonté d'équité et les critères portés par les SIAO ont conduit à une dépriorisation des publics justice, majoritairement constitués d'hommes seuls, accentuée par la pénurie de places et la concurrence entre les publics. Même s'ils ne représentent pas la cible principale des débats, ces publics doivent néanmoins être pris en considération pour leur réinsertion future.

Florent GUEGUEN (FAS) : Les statistiques sur les personnes en sortie de détention témoignent de situations récurrentes de grande pauvreté et de précarité, dans leur accès au logement, à l'hébergement ou aux droits sociaux. Un effort doit être opéré à l'égard de ce public, sans stigmatisation. Certaines structures d'hébergement proposent du placement extérieur et des prestations d'accompagnement à des dispositifs alternatifs à la prison.

Philippe MEYNARDIER (Restos du cœur) : Je suis aux Restos du cœur ; je m'occupe de logement et de gens de la rue. Le thème récurrent de la pénurie de logement et de construction pourrait conduire à proposer la récupération incitative des logements non occupés. Cette solution apparaît, en effet, comme la seule alternative valable ; elle pourrait être accompagnée par des incitations fiscales auprès des propriétaires réticents, avec, notamment, des assurances sur les travaux ou les loyers impayés. Cette proposition représente un coût financier important, en termes d'impôts et d'assurances.

Florent GUEGUEN (FAS) : Vous avez raison, tabler uniquement sur une production d'offre de logements neufs est impossible. La production HLM doit être complétée par une mobilisation du parc privé vacant, notamment sur les zones tendues, avec des terrains peu disponibles ou chers. Ce dispositif de location de logements vacants à loyer modéré au profit d'une association existe, à une échelle réduite, et s'appelle l'intermédiation locative (IML). Une des principales avancées du plan quinquennal « Logement d'abord » est d'avoir augmenté le nombre de logements en IML, avec une croissance annuelle, insuffisante au regard de la massification de la demande. La question du droit de propriété en France, héritée de la Révolution française, empêche paradoxalement la coercition sur les logements vacants et leur réquisition ; elle apparaît comme un réel blocage constitutionnel sur le sujet.

Philippe MEYNARDIER (Restos du cœur) : C'est la raison pour laquelle je n'évoquais pas la réquisition.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Les dispositifs d'IML développés dans certaines villes fonctionnent convenablement mais exigent des investissements importants pour un résultat

volumétrique relativement faible. Par rapport à la construction, ce levier supplémentaire pour accroître l'offre de logement peut faire partie des propositions de l'avis.

Philippe MEYNARDIER (Restos du cœur) : Les Restos du cœur disposent d'environ 300 logements en IML.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Yasmina Younes pose la question de l'existence d'un accompagnement pour les personnes sortant de prison, notamment sur l'accès au droit et au logement. Par ailleurs, les bâtiments militaires servent d'accueil dans certains territoires. Pour rappel, dans le cadre de l'IML, une association est titulaire du bail, la personne dans le logement ayant le statut de sous-locataire, ce qui permet la sécurisation du contrat.

Florent GUEGUEN (FAS) : L'IML est défendue en tant que complément indispensable de la production HLM et non en substitution de celle-ci. La production de logement social public est nécessaire en France, notamment dans les zones où il est inexistant, comme de nombreux quartiers en Ile-de-France. Plusieurs types de statuts d'occupation du logement existent, dans l'IML. La FAS privilégie la location directe ou le système du bail glissant : sur une durée définie, l'association ou un autre bailleur portent le bail avec un passage de relais au ménage dès qu'il se trouve en situation d'autonomie, en général au bout de 6 mois. Actuellement, ce glissement de bail est souvent difficile, du fait des situations insuffisamment stables ou dégradées des ménages. L'objectif de l'autonomie dans le logement et le droit au bail est maintenu et le contexte de la tutelle envisagé sur le court terme.

Lewis HUGUET (Ministère de la Justice) : Deux acteurs coexistent au sein de l'administration pénitentiaire : la sécurité, assurée par les surveillants et les gradés au sein des établissements pénitentiaires, et la réinsertion, via le SPIP.

En détention, la personne est accompagnée par le SPIP selon plusieurs axes, au rang desquels l'accès au droit. La difficulté en détention concerne plus spécifiquement l'accès aux droits sociaux, comme le RSA, suspendu pendant l'incarcération. Des démarches administratives sont nécessaires auprès de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou de la Mutualité Sociale Agricole (MSA), pour sa réactivation à la sortie de détention, avec un délai de carence très préjudiciable à la réinsertion.

Un partenariat entre la Direction de l'administration pénitentiaire et la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) est en cours d'élaboration afin de faciliter la fluidité de rétablissement des droits, cruciale pour la réinsertion et la lutte contre les récidives.

Il est important de noter que l'objectif de la direction de l'administration pénitentiaire est de réinsérer la personne dans le droit commun, sans créer des dispositifs dérogatoires, stigmatisants à moyen terme. Dans le cas des courtes peines, qui représentent la majorité des détentions, le SPIP n'est pas forcément en mesure d'engager les démarches nécessaires avant que la personne ne sorte de détention.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Concernant la mobilisation du parc vacant, Isa Aldeghi témoigne de dispositifs existants aux Pays-Bas, avec des mesures fiscales très incitatives.

Christine SOVRANO (CGT) : La restructuration du secteur actuel ne concorde pas avec l'intérêt des personnes accueillies. Les associations doivent souscrire aux modalités obligatoires de contractualisation de financement ou aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CEPOM). A l'horizon 2022, les conventions collectives ne seront plus opposables aux financeurs. Le contexte dans son ensemble semble ainsi défavorable, comme en témoigne la notion de tri que vous avez évoquée, à mettre en évidence dans l'avis.

L'articulation déficiente avec les politiques publiques s'observe à la fois dans le manque de dispositifs et dans la non-application du droit, notamment au sujet de l'émigration. Un durcissement de l'accueil est particulièrement ressenti sur les demandeurs d'asile, les mineurs isolés étrangers ou mineurs non accompagnés (MNA). Par ailleurs, certaines communes ne remplissent pas leurs obligations, en termes d'offres de logement social. L'ensemble de ces points doit être présenté pour pointer le défaut d'application du droit et les inégalités présentes sur le territoire.

Par ailleurs, un focus sur la dégradation de la protection des individus doit être proposé. A travers les mesures et les dispositifs récents, la protection sociale diminue au lieu de s'accroître. Une réflexion

sur ce problème est nécessaire dans le cadre de l'avis. L'approche systémique est fondamentale pour réintroduire un service public réel autour du logement, de l'hébergement et de l'intérêt des personnes concernées, comme en témoignent l'ensemble des interventions du groupe de travail.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Pauline Portefaix demande si la FAS a déjà évalué l'efficacité de la plateforme d'accompagnement des ménages hébergés à l'hôtel.

Florent GUEGUEN (FAS) : Je partage la totalité de l'expression de la CGT. Dans mon propos introductif, je n'ai pas traité suffisamment des conditions de travail et des difficultés des salariés dans les structures. La crise des métiers du social se ressent particulièrement dans le secteur de l'hébergement avec des rémunérations qui évoluent peu, des problématiques aiguës de recrutement et une incidence sur la qualification des personnes, faute de candidats disponibles. Pour information, les conditions salariales actuelles d'un travailleur social à Paris ne lui permettent pas de se loger intramuros, ni même en première couronne.

Ce processus s'est accentué avec la crise sanitaire. Le Ségur de la santé a permis une revalorisation des rémunérations dans le champ social et, pour partie, médico-social, mais n'a pas inclus le secteur de la lutte contre l'exclusion, donc de l'hébergement. La problématique du niveau de vie trop faible des travailleurs sociaux est corrélée à des effets de concurrence entre les secteurs sanitaires, médico-sociaux et de l'exclusion, au détriment de ce dernier. La FAS plaide pour un effort de l'Etat et des collectivités locales dans la revalorisation globale de la filière.

Madame Sovrano a raison de pointer la question des CEPOM, dans la contractualisation entre l'Etat et les associations. La FAS ne s'oppose pas à ce principe dès lors que la contractualisation est équilibrée et non imposée. Le fait que l'Etat contractualise, sur plusieurs années, avec les associations peut même représenter un progrès. Le problème réside dans la méthode, avec la question des coûts et des critères de performances demandés aux structures. Dès lors que les structures sont financées à 100 % par de l'argent public, les associations ont l'obligation de rendre des comptes sur l'efficacité des projets entrepris et l'Etat doit pouvoir jouer son rôle de tutelle en cas de dérives ou d'inadaptation. Cependant, la définition des critères de mesure d'efficacité dans les associations est primordiale. Elle ne doit pas être entendue en termes de performances, de réduction des durées de séjours ou de taux de sortie positifs vers le logement ou l'emploi, dès lors que les associations ne disposent pas des leviers nécessaires dans un contexte de crise, de pénuries d'emplois et de logements. La FAS reste vigilante à ne pas se faire imposer des critères pénalisants pour les associations ou des vecteurs de sélection des publics qui défavoriserait les plus fragiles, à protéger pourtant en priorité.

Par ailleurs, dans le cadre du suivi des débats parlementaires, le CNLE doit influencer au mieux pour la prolongation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Celle-ci doit être appliquée et renforcée par le durcissement éventuel de ses critères et sanctions. En effet, les préfets assument insuffisamment leur pouvoir d'urbanisme, lors du défaut d'atteinte d'objectifs loi SRU par les maires. L'Etat devrait se substituer aux maires, de manière systématique, en cas de politiques d'obstruction à la construction sociale.

Enfin, je constate, en tant qu'élu et Président d'un office de HLM, qu'au nom de la mixité sociale, le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) est empêché dans certains territoires. Or la demande de logement concerne des personnes qui se trouvent, à 80 %, sous les plafonds PLAI. La construction de logement supérieur au PLAI ne répond donc pas à la demande sociale. J'invite à la vigilance sur la question de la mixité sociale et l'utilisation de cette notion contre le logement social des plus pauvres dans les quartiers populaires.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Yasmina Younes demande si une évaluation du fonctionnement des immeubles à loyer modéré (ILM) a déjà été réalisée et analysée.

Florent GUEGUEN (FAS) : Cette question est complexe. En effet, un tiers du logement social correspond à du logement intermédiaire, censé être dédié aux classes moyennes, avec le débat afférent sur la définition de la classe moyenne en France. Ce logement social a pour statut l'ILM, le prêt locatif intermédiaire (PLI) ou le prêt locatif social (PLS).

En synthèse, la majorité des deux millions de demandeurs de logement actuels se trouvent sous les plafonds de ressources PLAI ou prêt locatif à usage social (PLUS). Certaines municipalités, pour contourner leur obligation de logement social, mettent en place du logement intermédiaire, pour les

classes moyennes, plus rentables d'un point de vue électoral. Or les besoins de la population correspondent aux PLAI et aux PLUS.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : La question de l'application de la loi SRU et de sa poursuite est ainsi posée au-delà de l'échéance de 2025 définie par les textes, date à laquelle les territoires concernés devaient disposer de 20 à 25 % de logements sociaux selon leur situation.

Une évolution remarquable a eu lieu avec la loi Egalité et Citoyenneté en l'espèce. Outre le taux de logement social défini, les communes doivent disposer d'un taux de PLAI suffisant à destination des personnes aux revenus les plus modestes. Ces points représentent une transition adéquate avec les travaux du prochain sous-groupe sur l'accès et le maintien dans le logement, ainsi que l'offre de logement abordable. Je vous remercie de votre intervention et des éléments de réponses apportés.

Florent GUEGUEN (FAS) : Je vous remercie pour votre invitation, ainsi que pour la qualité des débats. Je reste à votre disposition pour participer à vos échanges futurs.

Discussion sur les points importants à présenter dans l'avis

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Je vous propose une discussion relative à la fois aux points et sujets importants à mettre en avant dans l'avis, aux rappels fondamentaux à indiquer en introduction et aux propositions concrètes du groupe de travail.

D'après les travaux entrepris, une partie devrait être consacrée à l'aspect légal, ses applications réelles et les préconisations d'optimisation ainsi que de mise en œuvre. Les principes fondamentaux, comme ceux de l'inconditionnalité et de la continuité dans l'hébergement et l'accompagnement, doivent également être rappelés, ainsi que leur application pratique.

Dominique VIRLOGEUX (PC – CHRS Vers l'avenir) : Je reviens sur l'hébergement hôtelier, majoritairement pris en charge par l'Etat. Une loi sur la pérennité et la durée des séjours en hôtel devrait être envisagée, avec un suivi adéquat pour permettre aux personnes de ne pas y prolonger leur séjour. En effet, les prix de ces types d'hébergement à long terme peuvent largement dépasser ceux d'un loyer moyen en logement social. Des sanctions par l'Etat relatives à l'hygiène et aux conditions d'hébergement doivent également être envisagées.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Effectivement, la question de la limitation du recours à l'hôtel devra être posée dans l'avis, concernant le coût important et les conditions insatisfaisantes d'accueil qu'il propose. La durée de cet hébergement doit rester provisoire. Nous le noterons.

René DUTREY (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées – HCLPD) : L'avis doit rappeler l'attachement à l'inconditionnalité de l'accueil ainsi qu'à l'article du Code de l'action sociale et de la famille, fondamental dans notre société. Pour reprendre les propos de l'Abbé Pierre : « donner, aux personnes se trouvant à la rue, un toit, de la nourriture et du lien social ». En outre, nous devons réaffirmer que l'état de sans-abri induit une situation de détresse et un accueil indispensable.

La mise en œuvre de l'accueil inconditionnel doit sortir de l'urgence et des politiques à court terme qui ne résolvent pas les principaux problèmes des populations bloquées en hébergement, quel que soit leur statut : personnes sans logement, demandeurs d'asile sans place en CADA, personnes sans papier, en sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE), de prison ou de psychiatrie, sans proposition ou orientation adéquates. Ces six catégories nécessitent une politique publique adaptée de sortie de l'hébergement.

La question du logement implique la production, en logements sociaux et en intermédiation locative, avec une offre exponentielle. De fait, les 120 000 logements sociaux prévus sur deux ans, dont 40 000 PLAI, se trouvent très en deçà des besoins réels. En effet, la demande de PLAI, sur les deux millions de demandes de logements sociaux, se situe aux environs de 1,6 million et témoigne d'une déconnexion totale entre les chiffres de l'offre et de la demande. Un choc de l'offre de logements abordables, corrélé d'une application stricte de la loi SRU, est impératif.

Par ailleurs, assurer le logement, l'alimentation et l'accompagnement des personnes pour un montant de 25 euros journalier est irréalisable. Ces niveaux de coûts ne permettent pas aux opérateurs de délivrer un service correct.

Concernant les demandeurs d'asile, la création de 20 000 places en CADA apparaît comme la seule alternative.

Sur le sujet politiquement épineux des personnes sans papier bloquées en hébergement depuis plusieurs années, le pragmatisme s'impose. En effet, le coût hôtelier payé pour une famille représente le prix d'une location pavillonnaire en banlieue. Le dogmatisme sur la non-régularisation, y compris dans une logique libérale, a des conséquences économiques désastreuses et empêche les personnes, une fois régularisées, de participer à l'effort collectif en payant notamment des impôts. Il est important de se positionner à ce sujet.

Un objectif de 100 % de sortie de l'ASE avec un contrat de jeune majeur ou une proposition d'hébergement doit être fixé. Environ une personne sur quatre sortant de l'ASE se retrouve sans abri. Les contrats jeune majeur concernent 20 à 30 % des jeunes sortant de l'ASE, sans garantie d'hébergement. Le SPIP suit la même logique, avec 8 % des personnes sortant de prison sans abri et 20 % dans des solutions très précaires. 100 % des personnes sortant de prison doivent disposer de solutions d'accueil. L'avis doit contenir des principes phares, plutôt que des détails techniques.

Le sujet de la fermeture des lits et la dégradation de l'accueil en psychiatrie, pourtant prégnant, ainsi que le report consécutif sur l'hébergement d'urgence n'ont pas été suffisamment abordés au cours des débats.

Lors de rencontres avec la FAS, la ministre a évoqué un plan pluriannuel. Sortir de l'urgence exige des financements avec une visibilité sur plusieurs années ainsi que la création impérieuse de logements et de places pour les demandeurs d'asile. La régularisation des sans-papiers est probablement la problématique la moins coûteuse à résoudre.

Chaque problème doit être envisagé à son origine pour, d'une part réintroduire de la fluidité, d'autre part permettre de sortir de l'urgence et des logiques de court terme néfastes et improductives.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Merci pour cette intervention qui permet de recentrer les principes et d'éclairer la notion de temporalité faisant écho à la remarque de Yasmina Younes : l'hôtel est une passerelle permettant une mise à l'abri à court terme, le temps d'accéder à un hébergement. Si la garantie de cette mise à l'abri reste importante, l'avis doit permettre également d'avancer des propositions de long terme.

Christine SOVRANO (CGT) : Je considère que l'avis doit se positionner sur l'axe des coûts. En effet, nous avons constaté que les choix politiques opérés ne vont pas dans l'intérêt des populations, mais s'orientent vers une restructuration du secteur de la santé.

Les paradoxes doivent être mis à jour. Notamment, les lois de restructuration du secteur social et médico-social placent l'usager au centre du dispositif. Or, les propositions actuelles dans le secteur de l'exclusion s'opposent au principe de base qu'est l'intérêt des personnes. Dès lors que des financements publics existent, l'évaluation de l'efficacité des mesures paraît logique. Jusqu'à 2002, l'obligation de moyens représentait la norme en termes de contrôles, remplacée désormais par une obligation de résultat. Traitant de l'inconditionnalité de l'accueil, la question du tri n'est pas admissible. Lors des précédentes rencontres, nous avons évoqué la liberté, pour l'individu, d'accepter ou non un accompagnement. Le rétrécissement des mesures induit que les individus deviennent des objets, et non des sujets, au sein des dispositifs. Notre démonstration doit mettre à jour les paradoxes de cette situation de fait.

Il convient d'insister sur le sens du politique qui repose sur l'intérêt des peuples, donc également des personnes sans hébergement aux besoins desquelles les pouvoirs publics ne répondent pas.

Par ailleurs, la réduction des budgets et la logique gestionnaire constituent un coût exorbitant pour les politiques à court terme mises en place, y compris dans le lien social. A travers les dispositifs, les personnes sont incitées à adopter des comportements spécifiques à l'encontre de la cohésion sociale, qui relève du rôle de l'Etat.

Enfin, comme l'a indiqué René Dutrey, l'articulation entre tous les dispositifs de politique publique est nécessaire. L'inégalité des territoires ne doit pas être mise de côté, de même que les offres logement préconisées et orientées par les différents intervenants. Au-delà du hiatus entre principes et réalité, la question de l'application du droit par les différents acteurs – communes, représentants de l'Etat dans le territoire, département – doit être clairement posée.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Je vous remercie pour ces éléments de propositions, plus larges que les travaux du sous-groupe, à inclure dans l'avis du CNLE. Dans les discussions, Pauline Portefaix demande le partage des documents de la Cimade sur les coûts évités.

Concernant l'offre et les leviers, il conviendra d'aborder le développement de la production de l'offre abordable, l'accompagnement à proposer et à pérenniser, en fonction des situations des personnes, ainsi que la massification, voire l'industrialisation de l'intermédiation locative, selon les termes utilisés par Philippe Meynadier et le captage des logements vacants. La proposition de l'accès au RSA à partir de 18 ans et non 25 ans, pour les jeunes sortants de l'ASE ou à la rue, est à noter également. La demande de la simple application de la loi fait écho à l'ensemble des interventions.

Yasmina Younes déplore que la majeure partie des discussions aborde les besoins en logements et non les moyens pour développer l'offre et les accompagnements. Les moyens sont une des clés. Par ailleurs, certains dispositifs restent précaires ou inadaptés aux situations des personnes et à leur rôle d'acteurs dans les dispositifs.

Yasmina YOUNES (PC – CHRS Vers l'avenir) : Il est inquiétant de voir que des personnes précaires sont accueillies au sein de dispositifs précaires.

Christine SOVRANO (CGT) : L'investissement dans la jeunesse est primordial pour toute société. Plutôt qu'une aide sociale, comme le RSA, qui concerne des publics spécifiques, une allocation pour les jeunes pourrait être proposée, afin de leur permettre de construire leur projet socioprofessionnel. Lors des douze propositions faites dans le cadre de la crise sanitaire, une allocation pour les jeunes a d'ailleurs été proposée. Il est question de la considération de l'ensemble de la jeunesse en France, y compris des étudiants, et du modèle de société que nous voulons construire.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Concernant les autres interventions, nous retenons également la question de l'orientation interdépartementale du SIAO qui se pose, notamment, pour les publics pénitentiaires.

Dominique VIRLOGEUX (PC – CHRS Vers l'avenir) : Je souhaite ajouter une mention relative au projet de loi sur le Revenu universel d'activité (RUA), malheureusement reporté après 2022. Pour les jeunes vivant chez leurs parents, une aide pour le logement (APL) peut représenter une aide substantielle à la poursuite de leurs études. Sur le sujet du logement, dans de nombreuses petites villes, de nombreux logements sont laissés vacants dans les centres dépeuplés. Cela peut représenter une piste d'exploration supplémentaire pour les personnes demandeuses de logements.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : En effet, deux programmes existent en ce sens : le programme « Action cœur de ville », qui concerne les villes moyennes, et « Petites villes de demain », pour des communes moins importantes. Ces actions interrogent l'équité entre les territoires et la question de l'emploi et de l'économie.

Christine SOVRANO (CGT) : Je précise que la CGT s'est prononcée contre le RUA qui mêle l'action sociale, l'aide sociale et la sécurité sociale et laisse présager une destruction progressive de notre système de protection sociale. En revanche, nous sommes tout à fait favorables à l'idée d'une allocation spécifique pour les jeunes.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Une réunion aura lieu entre co-présidentes et rapporteurs pour organiser la rédaction de premiers projets de textes à partager. Une séance d'écriture commune est prévue en septembre.

Juliette RAMSTEIN (USH) : Une première restitution aura lieu pour la prochaine séance de réunion plénière du groupe de travail logement, prévue le 27 mai. A cette occasion, Pauline Portefaix nous présentera le rapport inter associatif sur des difficultés d'accès au logement social et au parc social.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : Yasmina Younes aimerait des éclairages sur les évolutions du RUA et du RSA. Ce sujet fera l'objet d'une intervention spécifique pour répondre à cette information, qui fait le lien avec d'autres groupes de travail.

Juliette RAMSTEIN (USH) : Effectivement, cette proposition, mise en pause avec la crise sanitaire, manque de clarté et d'informations précises. Le sujet sera évoqué dans la séance de juin du groupe « Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle ».

Christine SOVRANO (CGT) : Nous avons évoqué l'idée d'étayer nos arguments sur des textes fondateurs. Je propose d'utiliser la définition du travail social par le Haut Conseil, s'appuyant sur l'ensemble des acteurs et sur l'importance du travail expérientiel.

Delphine BAUDET-COLLINET (USH) : C'est noté. Je remercie l'ensemble des participants pour leurs interventions très riches.

L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 11 heures 35.