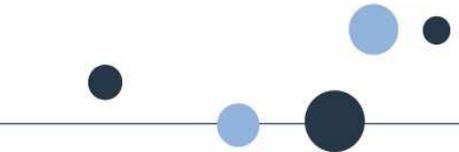


**Les CHRS au cœur
des pratiques en mouvement
Pontivy- 17 novembre 2016**

*Evolutions et perspectives
des politiques de l'hébergement
et de l'accès au logement*



Yvette RAYSSIGUIER, professeur
Département SHS, EHESP
yvette.rayssiguier@ehesp.fr





L'assistance aux « *sans-abri* »

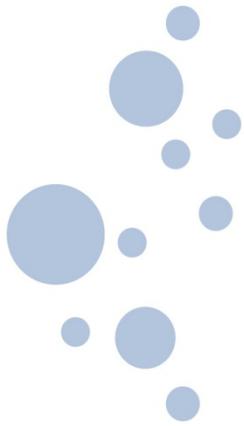
Une longue tradition ancrée dans la charité et le devoir à l'égard des plus pauvres ...

Vagabonds et mendiants du Moyen-âge aux « SDF » d'aujourd'hui : les *sans voix et les sans-droits*

Des politiques qui oscillent entre « *la potence et la pitié* » dans le temps long *

Charité et assistance aux pauvres et répression du vagabondage cohabitent
Distinction entre *bons et mauvais pauvres*

* ***B. Geeremeck, La potence ou la pitié, L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours, Gallimard, 1987***



De l'assistance aux sans-abri à l'aide sociale à l'hébergement

Droit commun de l'aide sociale : une prestation légale qui relève de la compétence de l'Etat

La solidarité s'exerce au niveau national à l'égard des populations dont le territoire de secours ne peut-être déterminé (article L 111-3 CASF)

Une politique rattachée à la lutte contre l'exclusion dans les années 1980 ...

Plans « pauvreté-précarité » : des réponses centrées sur les besoins de base :

Une politique centrée sur la réinsertion des personnes

Politiques d'insertion des années 1980 : RMI , insertion des jeunes, insertion ...



Le droit au logement : du droit fondamental au droit opposable

La loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement (Besson) ...

*Article 1 « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières ...**a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir**»*

Droit renforcé par la loi d'orientation et de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998 ...

fondée sur le principe de l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire

Au droit au logement opposable

Reconnu par la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable

« garanti à toute personne résidant sur le territoire national de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret (qui) n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant par un recours contentieux » (art L 300-1)

« Toute personnes ou famille éprouvant des difficultés particulières .. a droit à une aide de la collectivité (L 301-1 CCH)

Quelle portée de ce nouveau droit d'accès au logement ?

Tension permanente entre deux droits : le droit à la propriété et le droit au logement et dont la mise en œuvre est liée aux réalités économiques et sociales



Le DALO : un droit virtuel *?

Une obligation de résultat pour l'Etat conditionnée à l'adéquation des moyens ...

Le droit au logement opposable n'a pas atteint les résultats escomptés

Dix ans de mise en œuvre du DALO : un bilan en demi-teinte **

Des recours en hausse de 43 %
Taux de décisions favorables en baisse et un nombre de ménagés logés et à reloger en hausse

*** Florent Guéguen, directeur général de la Fnars, tsa, n° 58, décembre 2014**

**** Bilan chiffré 2008-2014 sur la mise en œuvre du DALO**



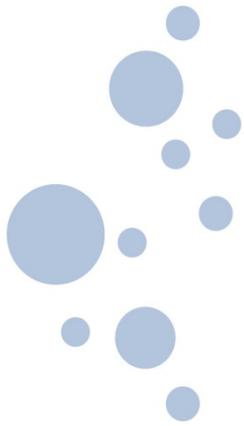
Le droit à l'hébergement : corollaire du droit au logement

Le droit à l'hébergement : le droit commun de l'aide sociale

- Article L. 111-3 CASF « ...les personnes pour lesquelles *aucun domicile fixe ne peut être déterminé* ont droit aux prestations d'aide sociale »

Un renforcement des droits des personnes (loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)

- Inconditionnalité de l'accueil et continuité de la prise en charge
- art L. 345-2 CASF modifié et L 354-2-3 CASF)



Vers une politique intégrée d'hébergement et d'accès au logement

Des constats partagés

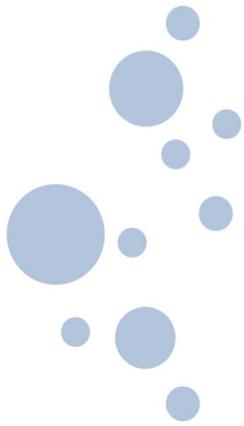
Une pauvreté **structurelle** et **multiforme** dans un contexte économique qui se dégrade

Un système de prise en charge des personnes sans-abri et mal-logées qui a atteint ses limites

Eclaté en une multitude de structures et de dispositifs, saturé et coûteux et qui ne parvient pas à répondre aux besoins

Une conjonction d'événements

Mouvement des Don Quichotte (hiver 2006) relayé par la mobilisation associative



Le logement d'abord : une nouvelle démarche

Une volonté politique inspirée par des expériences étrangères ..

Le « *Housing first* » : le logement est un droit humain dont l'accès ne dépend que du respect des obligations de tout locataire

Fondée sur une critique du modèle de l'escalier

Absence de la liberté et de choix des usagers
Décisions sont prises par les professionnels
Accès à un logement indépendant peut prendre plusieurs années
Le système est coûteux

* Danemark, Etats-Unis , Suède,
Allemagne...



Le logement d'abord

Edification d'un service public de l'hébergement et d'accès au logement par l'Etat

- Continuité de la prise en charge et prestations adaptées aux besoins
- Création de la DIHAL le 21 septembre 2010

Promotion du « logement d'abord »

- Priorité à l'accès au logement ordinaire et de droit commun
- Faire accéder vers une solution adaptée de logement les personnes dont la présence dans l'hébergement ne se justifie pas ou plus

* Circulaire du 16 juillet 2010 relative au Référentiel national des prestations du dispositif AHI



Démarche inscrite dans la durée

Les grandes étapes de la démarche

2007 : PARSA amélioration urgence rejoint CHRS et loi Dalo

2008-2009 : Chantier national prioritaire et institution d'un Délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement

2009- 2012 : Stratégie nationale de refondation de politique d'hébergement et d'accès au logement

20 septembre 2012 : Conseil national de lutte contre l'exclusion lancement de la préparation du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et annonce d'un **plan d'urgence pour les sans-abri** (50 millions d'euros)

Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017

Un plan issu d'un processus de concertation

- Sept groupes de travail
- Une conférence nationale les 10 et 11 décembre 2012
- Un plan pluriannuel adopté lors du CILE du 21 janvier 2013

Cinq principes essentiels

- Principe d'objectivité
- Principe de non stigmatisation
- Principe de participation des personnes pauvres
- Principe du juste droit
- Principe de décloisonnement : chef de file ministériel

Trois axes prioritaires

- Réduire les inégalités et prévenir les ruptures
- Venir en aide et accompagner vers l'insertion
- Coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs

**LA CMU-C et l'ACS BÉNÉFICIERONT
À D'AVANTAGE DE PERSONNES**

Les plafonds de ressources seront relevés de 7% pour permettre à 750.000 personnes supplémentaires d'accéder à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), et à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS).

LE RSA SOCLE REVALORISÉ

hors inflation sur dix ans, pour retrouver son niveau d'origine de 50% du SMIC.

**L'ACCÈS AUX CRÈCHES RENFORCÉ
POUR LES ENFANTS DE FAMILLES EN
SITUATION DE PAUVRETÉ**

Sur chaque territoire, le nombre d'enfants issus de ces familles devra refléter la composition de la population locale, avec un minimum de 10%

**Plan quinquennal
de lutte contre
la pauvreté**

**150.000 LOGEMENTS SOCIAUX
CONSTRUITS CHAQUE ANNÉE**

L'objectif est maintenu.

**LES FAMILLES MONOPARENTALES OU
NOMBREUSES EN SITUATION DE
PAUVRETÉ MIEUX ACCOMPAGNÉES**

Grâce à une augmentation du montant de l'allocation de soutien familial (ASF) et à une majoration du complément familial (CF)

**UNE SOLUTION POUR LES JEUNES
NON QUALIFIÉS DE 18 À 25 ANS**

C'est un contrat d'insertion destiné à 100.000 jeunes non qualifiés de 18 à 25 ans. Ils recevront des propositions d'emploi ou de formation qu'ils devront accepter pour bénéficier d'un montant équivalent au RSA, soit environ 450 euros.



@fil_gouv

le compte twitter officiel du Gouvernement

Logement, hébergement

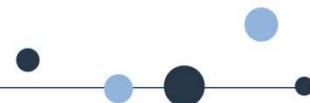
Le plan de lutte contre la pauvreté vise d'une part à **sortir de la gestion d'urgence** dans le domaine de l'hébergement, et à **mettre en place des solutions pérennes** de logement.

2013-2014

- ▶ **Diagnostics territoriaux à « 360° » réalisés dans 13 départements.**
- ▶ + 7 000 places d'hébergement, + 4 000 places en CADA, + 7 360 places en logement adapté.
- ▶ + 220 000 logements sociaux dont plus de 25% de **logements très sociaux (PLAI)** au sein de la production totale
- ▶ Généralisation de la **caution locative étudiante (CLé)** à tous les étudiants
- ▶ Plus de **100 000 logements rénovés** dans le cadre du « **Plan de rénovation énergétique de l'habitat** »

2015-2017

- ▶ **Généralisation des diagnostics partagés à 360°** d'ici mi-2015 pour mieux connaître l'offre et la demande d'hébergement et de logement
- ▶ **- 10000 nuitées hôtelières sur 3 ans, et + 13000 solutions alternatives.**
- ▶ **+ 150 000 logements sociaux/an dont 34 000 PLAI et 5 000 super-PLAI.**
- ▶ **Garantie des loyers** pour les salariés notamment précaires et les jeunes
- ▶ **Encadrement des loyers** à Paris à partir du 1^{er} trimestre 2015
- ▶ **4 millions de ménages** protégés contre la précarité énergétique grâce au **Chèque énergie**





Une politique qui s'accompagne de la création du secteur AHI

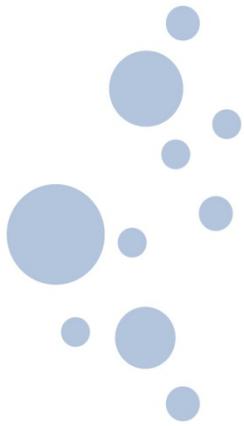
Cadre général et principes *

Les principes du service public
Priorité au droit commun
Aide immédiate inconditionnelle et de proximité
Le logement d'abord

Une palette de services gradués de la veille sociale jusqu'à l'accès durable au logement

qui relève prioritairement des missions des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (article L.345.1 CASF)

* **Référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion**



Le Service intégré de l'accueil et de l'orientation

Consacrés par la loi du 24 mars 2014 ALUR (art 30)

Vers une instance unique de coordination en matière d'hébergement et de logement des personnes sans-abri ou mal-logées (art L.34264 CASF)

Vers une gestion concertée de l'offre d'hébergement et de logement ?

les conventions avec les organismes publics et privés qui recouvrent toute la palette des solutions possibles au sein du territoire

*** Décrets du 6 novembre 2015 relatifs au SIAO et à la participation des personnes accueillies et accompagnées au fonctionnement des établissements et services.**

**TABLEAU 3****Capacités d'hébergement par type de places en 2012**

	CHRS	Autres centres d'accueil	Maisons relais	Accueil mère-enfants	CADA	CPH	Accueil d'urgence des demandeurs d'asile	Ensemble
Places d'insertion	32 500	2 600	0	0	0	1 600	0	36 700
Places de stabilisation	3 400	4 300	0	0	0	0	0	7 700
Places d'urgence	4 800	10 800	0	200	50	0	0	15 850
Places en logement accompagné	100	200	10 500	0	0	0	0	10 800
Autres places d'hébergement	200	500	0	5 800	21 450	0	2 000	29 950
Ensemble	41 000	18 400	10 500	6 000	21 500	1 600	2 000	101 000

CHRS : centres d'hébergement et de réinsertion sociale. CADA : centres d'accueil pour demandeurs d'asile. CPH : centres provisoire d'hébergement.

Champ • France entière, situation au 15 décembre 2012.

Sources • DREES, enquête ES 2012.



La grande pauvreté et de la précarité augmentent et s'intensifient

Tendances d'une crise économique de longue durée *

- Augmentation de la pauvreté : **+ 800 000** personnes depuis 2008 : **8,6 millions de pauvres *** et **2,3 millions de très pauvres**
- Polarisation de la pauvreté : affecte certaines populations et certains territoires

Le logement : reflet des inégalités *

- De grandes disparités du taux d'effort net moyen des ménages selon le statut d'occupation et les ressources (**55,9%** pour les ménages plus pauvres : 3 fois supérieur à la moyenne)
- Difficultés de paiement des loyers et des charges

- * Onpes , La Lettre, le rapport 2013-2014, juillet 2014
- * * L'état du mal-logement en France , 21 ème rapport annuel , Fondation Abbé Pierre.



Au défi du mal-logement *

L'évolution des manifestations du mal-logement dans ses différentes composantes :

- L'absence de domicile personnel
- Les difficultés de l'accès au logement
- Les mauvaises conditions d'habitat
- Les difficultés de se maintenir dans son logement
- Les blocages des parcours résidentiels

Les chiffres du mal-logement révèlent *des tendances alarmantes et l'aggravation de la situation* *

3,8 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de domicile personnel

12,1 millions sont touchées à des degrés divers par la crise du logement

* Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France , 21 ème Rapport annuel, 2016, p 177

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2016

3,8 millions de personnes mal logées

	MÉNAGES	NOMBRE DE PERSONNES
PERSONNES PRIVÉES DE LOGEMENT PERSONNEL		
- DONT PERSONNES SANS DOMICILE ⁽¹⁾		141 500
- DONT RÉSIDENCES PRINCIPALES EN CHAMBRES D'HÔTELS ⁽²⁾	21 000	25 000
- DONT HABITATIONS DE FORTUNE ⁽³⁾		85 000
- DONT PERSONNES EN HÉBERGEMENT « CONTRAINT » CHEZ DES TIERS ⁽⁴⁾		643 000
TOTAL		894 500
PERSONNES VIVANT DANS DES CONDITIONS DE LOGEMENT TRÈS DIFFICILES		
- DONT PRIVATION DE CONFORT ⁽⁵⁾	939 000	2 090 000
- DONT SURPEUPEMENT « ACCENTUÉ » ⁽⁶⁾	218 000	934 000
TOTAL SANS DOUBLE-COMPTÉ	1 123 000	2 879 000
PERSONNES QUI NE PEUVENT ACCÉDER À UNE PLACE DANS LES AIRES D'ACCUEIL AMÉNAGÉES DESTINÉES AUX "GENS DU VOYAGES" ⁽⁷⁾	11 000	44 000
RÉSIDENTS DE FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS NON-TRAITÉS ⁽⁸⁾		41 000
TOTAL des personnes mal-logées (a) (sans double-compte)		3 798 000

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

	MÉNAGES	NOMBRE DE PERSONNES
PROPRIÉTAIRES OCCUPANT UN LOGEMENT DANS UNE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ ⁽⁹⁾	518 000	1 123 000
LOCATAIRES EN IMPAYÉS DE LOYERS OU DE CHARGES ⁽¹⁰⁾	493 000	1 210 000
PERSONNES MODESTES EN SITUATION DE SURPEUPEMENT MODÉRÉ ⁽¹¹⁾	1 055 000	4 299 000
PERSONNES MODESTES AYANT EU FROID POUR DES RAISONS LIÉES À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE ⁽¹²⁾	1 443 000	3 558 000
PERSONNES EN SITUATION D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF ⁽¹³⁾	2 713 000	5 732 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double-compte)	4 952 000	12 138 000

TOTAL GÉNÉRAL (a+b) (sans double-compte)

14 466 000

Les « hébergées »

L'hébergement social : + de 81 000 personnes sans logement accueillies en établissements en 2012

Familles sur représentées : 61 %

Personnes isolées : $\frac{3}{4}$ sont des hommes et 45 % des jeunes de moins de 25 ans

Hébergées dans les CHRS (4/10)

Un tiers dans le DNA (demandeurs d'asile et réfugiés)

Motifs de recours à l'hébergement : des difficultés économiques et sociales

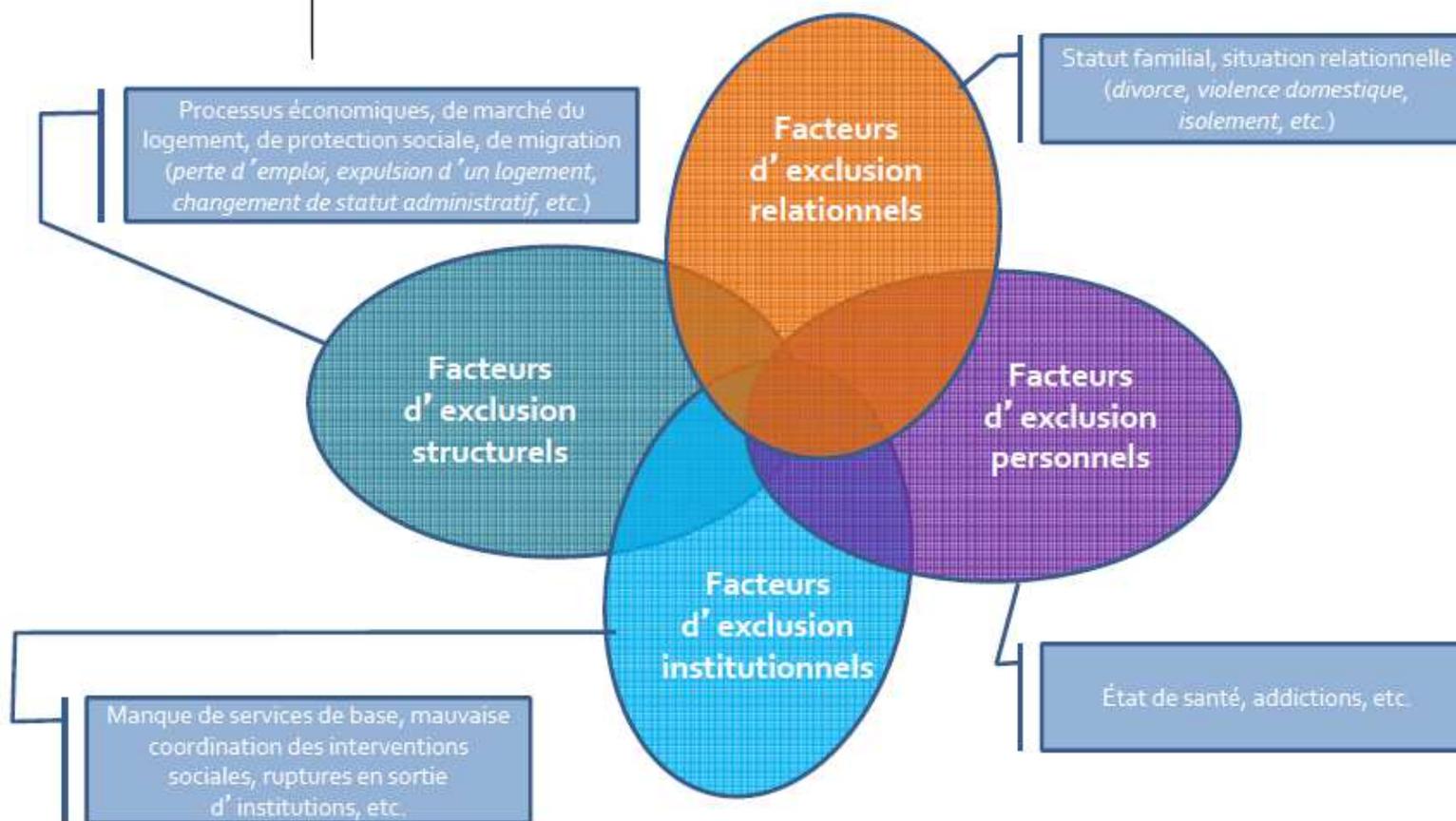
Sorties de dispositifs d'hébergement (20%)
ou d'autres institutions (10 %)

Perte d'un logement (14% contre 8 %)

Vie à la rue pour 12% d'entre elles

*** L'hébergement social, hors urgence, Etudes et Résultats, Drees, juin 2015.**

Les ruptures sont généralement multifactorielles



D'après B. EDGAR, 2010, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme*, « Que signifie l'absence de chez soi ? »

Grande Cause municipale 2014-2020 : Pour un pacte parisien contre la grande exclusion - 18 septembre 2014



Des conditions de réussite ...

Réguler le marché du logement

Résorber le déficit de logement et produire davantage de logements accessibles

Mobiliser le parc public et privé existant

Renforcer l'offre de logements accompagnés

Améliorer l'attribution des logements sociaux

Prévenir les ruptures dans l'accompagnement et prévenir les expulsions

Impulser un pilotage transversal aux niveaux national et local

Pilotage entre DIHAL, DGCS et DHUP

Repositionnement des services de l'Etat



Penser global, agir local *

Inscrire l'action territoriale dans le nouveau concert des acteurs...

Le Comité régional de l'habitat (CRH) rassemble les acteurs du logement et de l'hébergement

La montée en puissance des collectivités territoriales : compétences des métropoles renforcées par les lois MAPAM et ALUR

S'adapter et innover ...

L'innovation sociale définie comme
« *l'élaboration de réponses nouvelles à des besoins sociaux mal ou peu satisfaits* »

*** René Dubos (1901-1982) agronome, biologiste et écologue français émigré aux Etats-Unis a participé au premier sommet de la terre à Stockholm en 1972**



Hébergement logement : deux mondes différents et des convergences

Des mondes et des cultures différents

- La culture du public et du territoire
- Des cadres juridiques distincts (CASF et CCH)
- Des acteurs avec leur structuration propre
- Des modalités d'intervention diverses

Des convergences ..

- Des frontières qui s'estompent entre hébergement et logement : le développement d'un secteur de transition et alternatif
- Un Ministère du logement et de l'habitat durable chargé d'élaborer la politique en faveur du logement et de l'hébergement des populations en situation d'exclusion *
- Un cadre budgétaire unifié : mission Ville logement (Bop 177 et Bop 135)

*** Décret du 3 mars 2016**



Penser global, agir local

Accorder à tout citoyen des droits inconditionnels*

Assoir les protections sur les personnes
plutôt que sur les statuts
Accorder des droits de tirage en matière de
formation et de chômage

Faire avec les capacités de chacun et chacune et favoriser leur participation plein et entière

Faire vivre les instances de participation
Promouvoir les initiatives associatives et
citoyennes
Décloisonner les réponses en particulier les
actions de santé et de logement

* Robert Castel, ASH, 20 mars 2009



Donner du sens à l'action

En référence aux valeurs de l'action sociale et médico-sociale et du service public (art L.311-1 CASF)

Finalités servent missions communes au secteur de l'économie sociale et solidaire

Missions d'intérêt général et d'utilité sociale :
le ***bien commun***

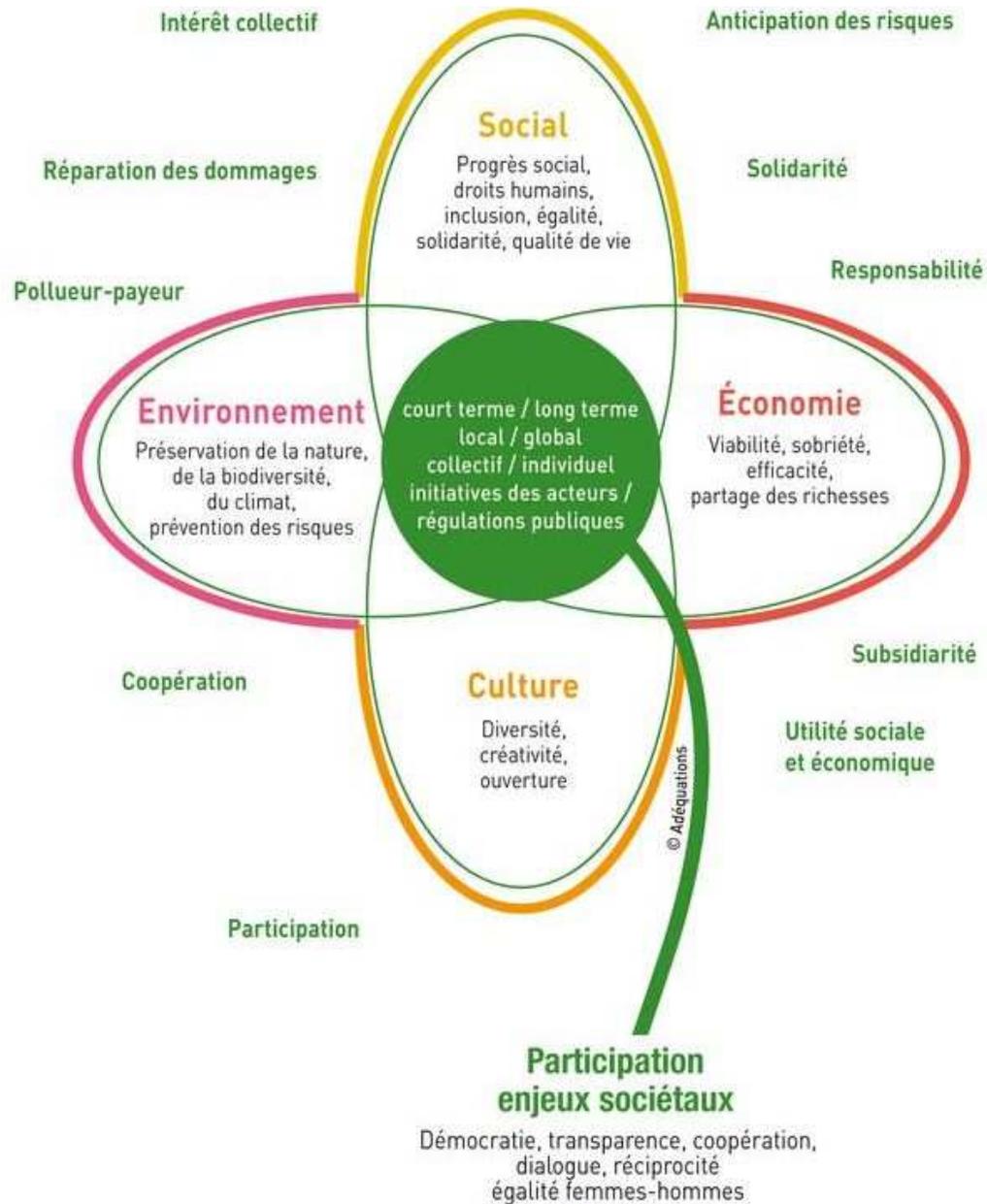
qui participent de la cohésion sociale au sens du Conseil de l'Europe ...

qui repose sur la coresponsabilité de toutes les parties prenantes et renvoie à la **responsabilité sociale et environnementale**

Donner du sens à l'action : un enjeu de cohésion sociale

- La cohésion sociale comme *la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres dans 4 dimensions* par (Conseil de l'Europe)
 - *l'équité dans l'accès aux droits*
 - *l'autonomie entendue comme le développement personnel*
 - *la dignité au sens de reconnaissance des personnes*
 - *la participation comme engagement citoyen*
- La responsabilité du bien-être de tous s'appuie sur le concept de coresponsabilité

« ce qui ne correspond pas à un désengagement de l'Etat ... qui tout en restant garant des droits de l'homme et de la démocratie, les pouvoirs publics sont engagés à clarifier et renforcer leurs fonctions de cohésion sociale aux nouvelles exigences sociales ... ».



<http://www.adequations.org>

