



les sans abri
conférence de consensus
PARIS - 29/30 novembre 2007

Fiche n°8 :

Actualisation du dispositif législatif et réglementaire concernant « l'hébergement d'urgence » à la suite du PARSA et de la loi DALO

Résumé : *La combinaison du plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA), annoncé le 8 janvier 2007, et de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007¹ apporte des changements importants dans la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile : le principe de continuité de la prise en charge, la mise en œuvre du droit au logement opposable, la réforme de la domiciliation des personnes sans domicile ; tout ceci pouvant s'apprécier au regard des évolutions nécessaires du pilotage du dispositif d'hébergement et de logement.*

Par ailleurs, les vagues de décentralisation, et notamment la loi du 13 août 2004, ont clairement confié le pilotage de l'action sociale au niveau du département (Conseil Général), ce qui pose des questions d'articulation et d'interface avec la compétence de l'État sur l'hébergement et l'action sociale envers les personnes sans domicile.

Le PARSA et la loi DALO vont modifier le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion

Le principe de continuité de la prise en charge

L'article 4 de la loi DALO dispose que « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.* »

Compte tenu du principe de continuité de la prise en charge posé par cet article, plusieurs conséquences au sujet des centres d'hébergement d'urgence peuvent être tirées :

- sur leur fonction : une partie importante des centres d'hébergement d'urgence (CHU) seront transformés en centres de stabilisation ou en CHRS, conformément au PARSA, ce qui constitue un changement de nature significatif. Pour les autres, leur fonction ne sera plus, sauf à titre résiduel pour les personnes y accédant de façon récurrente par les équipes de maraude, qu'une simple mise à l'abri. C'est un travail de diagnostic et d'orientation qui est désormais attendu des CHU. Ainsi, « la capacité des centres d'hébergement d'urgence à effectuer un diagnostic, une orientation et, le cas échéant, un accompagnement devra être

¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO).

renforcée soit en interne, soit au travers de partenariats formalisés au sein du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, en particulier avec les accueils de jour, soit par le recours aux services sociaux de droit commun. »² ;

- sur les pratiques professionnelles en leur sein, et notamment la prise en compte à la fois du principe de continuité et de celui de non-sélection. Un travail est en cours sur les métiers de l'urgence sociale, qui permettra d'identifier l'état des lieux et les besoins ;
- sur leurs caractéristiques physiques : leurs nouvelles fonctions d'hébergement de stabilisation ou d'orientation impliquent des locaux plus propices à l'accompagnement individualisé et à des activités diurnes ;
- sur leur statut : leur nouveau rôle doit amener les CHU plus largement, devenus centres d'hébergement de stabilisation ou d'orientation, au statut d'établissements sociaux relevant de la loi n°2002-2 avec financement sur l'aide sociale de l'État. Cette mesure est déjà légalement possible, de même que pour les services de veille sociale, mais peu réalisée, essentiellement pour des raisons budgétaires.

La Direction générale de l'action sociale (DGAS) estime également que les services de veille sociale pourraient être directement concernés par la mise en œuvre de cet article. S'il convient d'observer attentivement les répercussions de cette disposition sur le terrain, les « 115 » en particulier pourraient être moins sollicités puisque les personnes n'auront plus à les rappeler systématiquement à intervalles réguliers pour obtenir une place d'hébergement.

Des publics prioritaires pour la mise en œuvre du droit au logement opposable

La loi DALO a placé les personnes dépourvues de logement ainsi que celles hébergées ou logées temporairement dans des établissements ou des logements de transition parmi les cinq catégories de demandeurs de logement³ qui pourront, à compter du 1er décembre 2008, saisir sans délai la commission de médiation puis, le cas échéant, le juge, pour faire reconnaître leur droit au logement. La commission de médiation pourra également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.

La domiciliation des personnes sans domicile

Le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) du 12 mai 2006, dans son second axe « Garantir un accès effectif aux droits fondamentaux », a retenu le principe de rendre effectif le droit à la domiciliation des personnes sans domicile stable. La loi DALO en son article 51 a concrétisé cette décision en réformant le régime de la domiciliation. Les personnes sans domicile stable pourront désormais bénéficier, auprès d'un Centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet, des droits que permet le fait de disposer d'une domiciliation : inscription sur les listes électorales, ouverture d'un compte bancaire, paiement autrement qu'en espèces au guichet postal de l'ensemble des prestations sociales,...

² Circulaire DGAS/1A/LCE n°2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans-abri.

³ Voir « Fiche 1 : Les personnes sans domicile : comment les définir, les dénombrer, les décrire ? »

Les décrets n°2007-893 du 15 mai 2007 et n°2007-1124 du 20 juillet 2007 relatifs à la domiciliation des personnes sans domicile stable ont rendu effective cette mesure.

Cette mesure a potentiellement un impact important sur les politiques des municipalités, notamment en Île-de-France, puisque la domiciliation des personnes sans domicile ouvre la possibilité d'une série de droits communs.

Le pilotage du dispositif d'hébergement et d'accès au logement

« La compétence principale sur le secteur de l'hébergement des personnes en grande précarité est confiée à l'État. Toutefois, plusieurs secteurs particuliers ont été confiés aux collectivités locales, au cours des différents processus de décentralisation. C'est le cas en particulier de l'aide sociale à l'enfance ou des centres mère-enfant. Par ailleurs, en complément de leurs compétences générales d'action sociale, un certain nombre de collectivités locales ont pris la décision de financer des dispositifs en faveur des personnes sans domicile ou en grande précarité.

Cependant, si les dispositifs sont financés uniquement par la collectivité locale, il n'existe pas de modalités formalisées permettant que les informations concernant ces structures et les publics qu'elles accueillent puissent être intégrées dans un cadre d'analyse plus global. »⁴

Encadré n°1 : La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

« La décentralisation de 1983⁵ a transféré la compétence de droit commun et la charge financière aux départements pour l'aide sociale légale (notamment l'aide sociale à l'enfance et aux personnes âgées). L'État a conservé à sa charge certaines prestations relevant de la solidarité nationale, notamment l'aide sociale en faveur des personnes sans domicile fixe et en matière d'hébergement et de réinsertion. De plus, les conditions légales d'accès aux prestations restaient fixées par l'État.

Dans un deuxième temps, à la fin des années 80, l'État a vu son rôle s'élargir pour la prise en charge des personnes les plus démunies. La loi du 1er décembre 1988 qui a créé le revenu minimum d'insertion (RMI) instaurait la cogestion du dispositif par l'État, qui finançait l'allocation, et le département, acteur de l'insertion. De même, la loi du 31 mai 1990 visant à faciliter l'accès au logement des plus démunis créait dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL) cofinancé et cogéré par l'État et le département et instituait l'obligation d'un plan départemental co-piloté d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

La Cour, dans son rapport public particulier de 1995 sur la décentralisation en matière d'aide sociale, soulignait que « l'évolution observée depuis dix ans, (...) notamment depuis la mise en place de nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion, a montré le caractère inéluctable d'interventions conjointes ou partagées⁶ ». Elle souhaitait l'intervention du législateur « pour assurer la mise en place d'une coordination efficace entre les différentes collectivités publiques et organismes responsables ».

La loi du 29 juillet 1998 a conforté l'État dans son rôle à l'endroit des publics les plus démunis, notamment en lui faisant obligation de créer, dans chaque département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes sans domicile. De même, la loi du 27 juillet 1999, en substituant à l'aide médicale générale, de la compétence des départements, la couverture maladie universelle (CMU) prise en charge par l'État, a accentué le rôle de ce dernier.

⁴ Chambaud L., *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, rapport IGAS, 2007, p. 23.

⁵ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

⁶ *La décentralisation en matière d'aide sociale*, Cour des comptes, décembre 1995.

Le mouvement s'est à nouveau inversé depuis 2002. Après la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 affirmant « l'organisation décentralisée de la République », la loi du 18 décembre 2003⁷ a transféré le RMI aux départements et celle du 13 août 2004⁸ leur reconnaît une compétence générale en matière d'action sociale. La cogestion dans son principe est abandonnée : la loi confie au président du conseil général l'adoption du schéma départemental d'organisation sociale et médicosociale⁹ ; elle transfère le financement et la gestion des FSL aux départements.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 implique fortement les collectivités territoriales, notamment dans son volet logement social, mais instaure, en particulier dans son volet emploi, une cogestion complexe dans laquelle l'État conserve une place importante. Elle imprime ainsi un nouveau mouvement. Les dispositions relatives au logement associent les départements et les communes, en tant que promoteurs et gestionnaires du logement social, à la définition et la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, prolongeant ainsi les mesures de la loi du 13 août 2004. En matière de promotion de l'égalité des chances, d'accueil et d'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration, l'État retrouve une place prépondérante.

Ainsi la logique d'un chef de file unique des politiques sociales, le département, est largement tempérée par le rôle que conserve l'État dans le partage des compétences tel qu'il se présente aujourd'hui. »¹⁰

Les communes disposent quant à elles de pouvoirs de police et ont le plus souvent établi avec l'État des dispositifs conjoints de réponse, au titre d'aides facultatives (pour payer les frais de cantine des enfants, le transport,...). La plupart des communes disposent ainsi d'un CCAS qui peut gérer en direct des actions d'urgence ou bien déléguer à des associations des actions qu'il aura initiées (SAO, 115, accueil de jour,...)

Les schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion

Dans la logique de la loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a étendu les missions des CHRS, les schémas des CHRS sont devenus les schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI), qui incluent la veille sociale, l'accueil de jour et de nuit, et les dispositifs d'hébergement et de logement d'urgence et temporaire. Ils ont pour objectif de « renforcer l'adaptation, la complémentarité et la coordination des réponses – en termes fonctionnels d'accueil, d'hébergement-logement et d'insertion, aux besoins des personnes et des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. »¹¹ Ils sont établis pour une période maximale de cinq ans. La programmation des établissements est facultative, les schémas n'ont donc pas de caractère opposable.

« Le transfert au conseil général de la compétence pour arrêter les schémas par la loi du 13 août 2004 conduit à s'interroger sur les modalités d'exercice de la compétence de l'État en la matière, et notamment sur le sens à donner désormais à l'article L. 312-5 du CASF : « le représentant de l'État fait connaître, au plus tard six mois avant l'expiration du précédent schéma,

⁷ Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

⁸ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁹ Ce schéma était arrêté auparavant conjointement par le préfet et le président du conseil général.

¹⁰ *Les personnes sans domicile*, Cour des comptes, rapport public thématique, 2007, pp. 38 et 39.

¹¹ Lettre DAS (Direction de l'action sociale) du 10 septembre 1999 relative à la démarche d'élaboration des schémas, de l'accueil et de l'insertion.

au président du conseil général les orientations que le schéma doit prendre en compte pour les établissements et services (...) ». Ces orientations peuvent, en effet, être entendues dans un sens large – transmission d'un document proche du SAHI actuel - ou au contraire s'interpréter strictement comme signifiant que seules les orientations générales relèvent de l'État. Si le travail en commun se révèle impossible, le président du conseil général aurait *in fine* compétence liée pour intégrer les éléments proposés par le préfet. La définition précise des modalités d'articulation est d'autant plus nécessaire que, lors de l'enquête de la Cour, les DDASS ont indiqué que l'implication des départements est faible pour les personnes sans domicile. »¹²

Dans un récent rapport de l'IGAS, les inquiétudes de la Cour concernant l'imprécision des nouvelles modalités d'articulation entre les services de l'État et ceux du département sont partagées. Il est noté qu'« à terme, cette question devra être à nouveau examinée afin de trancher entre la poursuite de la clarification des compétences (qui impliquerait de transférer également aux collectivités locales la responsabilité de l'offre de services pour les personnes en grande précarité, mais en garantissant un équilibre dans les efforts des collectivités locales) et la confirmation d'une compétence de l'État pour ce qui concerne la grande précarité, ce qui devrait impliquer a minima une compétence conjointe de l'État et du département sur le schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. »¹³

Depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les SAHI sont donc intégrés dans les schémas départementaux des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant des conseils généraux (même si pour le dispositif AHI, c'est le préfet qui fait connaître ses orientations au président du Conseil général). Or, il apparaît que de plus en plus, les besoins en hébergement ne peuvent être appréciés séparément de la situation du logement. A terme, le SAHI pourrait être inclus dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), lequel est co-piloté par le préfet et le président du conseil général, à l'image de ce qui se fait par exemple dans le Pas-de-Calais¹⁴.

Par ailleurs, dans le cadre du mouvement de simplification administrative, une commission unique sur la cohésion sociale a été créée, la commission départementale de cohésion sociale¹⁵. Il est préconisé par le rapport de l'IGAS que « le comité départemental de cohésion sociale installe systématiquement un sous-comité sur la veille sociale, chargé d'intégrer l'ensemble des données relatives aux personnes en grande précarité sur le plan départemental et d'établir sur la base de ces données un diagnostic partagé entre les services de l'État, les collectivités locales impliquées et les associations œuvrant dans le département.

Ce comité serait présidé au moins une fois par an par le préfet ou son représentant. Il serait également chargé d'intégrer les données du PDALPD et du SAHI, ce qui implique une présence effective des collectivités locales, particulièrement du conseil général qui exerce une compétence partagée sur le premier de ces exercices de planification et une compétence exclusive sur le second. Ce comité pourrait être également chargé de mettre en application le suivi de chaque situation individuelle, dans le cadre du dispositif de veille sociale. Il pourrait en outre être chargé

¹² Cour des comptes, *op. cit.*, p. 54.

¹³ Chambaud L., *op. cit.*, pp. 34-35.

¹⁴ Cour des comptes, *op. cit.*

¹⁵ Décret n°2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

du suivi de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement, en lien avec le comité de suivi national prévu par décret¹⁶ et qui ne prévoit pas de déclinaison locale. »¹⁷

Le niveau régional

La loi du n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a prévu que « les éléments des schémas départementaux d'une même région (...) sont regroupés dans un schéma régional fixé par le représentant de l'État dans la région »¹⁸. « Mais depuis que la loi a donné une existence légale aux schémas régionaux, aucun texte réglementaire n'est venu préciser leurs objectifs ou les modalités de leur élaboration. De plus, cette disposition n'a pas été modifiée par le transfert au conseil général, par la loi du 13 août 2004, de la compétence pour arrêter le schéma départemental. »¹⁹

Au vu du scepticisme affiché pour mettre en place la consolidation régionale des schémas départementaux prévue, la rapport de l'IGAS préconise une déclinaison régionale du comité de suivi national, respectant une similarité des missions et du mode de fonctionnement avec cette instance nationale, qu'il propose de mettre en place pour suivre les mesures en faveur des personnes sans domicile afin de pérenniser le comité de suivi du PARSA.²⁰ « Ce comité serait présidé par le préfet de région ou son représentant. Il devrait être composé des services de l'État chargés des affaires sociales et du logement, des collectivités locales, des associations gestionnaires et de représentants d'associations de personnes sans domicile. Cette proposition, valable pour l'ensemble des régions, prend une acuité particulière pour la région parisienne, en raison des nécessaires ajustements et rééquilibrages dans l'offre de services entre les départements franciliens, et notamment ceux de la petite couronne. »²¹

Le nécessaire couplage entre hébergement et disponibilité du logement social

« Jusqu'à présent, les modalités de recueil de l'information sur les dispositifs allant de l'hébergement au logement ne sont pas liées dans une même approche. Les ministères et les directions des services centraux développent des outils de recueil d'informations sans qu'il existe de logique commune dans leur construction. Les modalités budgétaires introduites par la Loi organique relative aux lois de finances n'ont pas permis d'introduire une logique de continuité, puisque les financements procèdent de missions et programmes différents, confirmant ainsi la verticalité du recueil d'informations. [...]

L'ensemble de ces faiblesses ou insuffisances ne permet pas à l'État de disposer d'un outil de pilotage du dispositif, en lien avec une analyse préalable des besoins, notamment au niveau départemental. Ce constat n'est pas nouveau. Il a déjà été établi et souligné pour ce qui concerne l'hébergement d'urgence par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées en 2004²² et par les inspections générales en 2006²³. »²⁴

¹⁶ Décret n°2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

¹⁷ Chambaud L., *op. cit.*, pp. 35-36 : recommandation 21.

¹⁸ Article L. 312-5 du CASF.

¹⁹ Cour des Comptes, *op. cit.*, p.55.

²⁰ Chambaud L., *op. cit.*, pp. 33-34 : recommandations 18 et 19.

²¹ *Ibid.*, p.34.

²² *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, 10ème rapport, Décembre 2004

Le rapport de l'IGAS préconise donc d'élaborer un tableau de suivi des dispositifs pour l'accueil et la prise en charge des personnes sans domicile qui permette de piloter le dispositif au niveau départemental et de disposer d'informations fiables aux niveaux régional et national.²⁵

²³ *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales, Mission d'audit de modernisation, Avril 2006.

²⁴ Chambaud L., *op. cit.*, p. 24 : recommandation 12.

²⁵ *Ibid.*, p ; 24 : recommandation ; voir également annexe 7 qui donne un cadre pour l'élaboration de ce tableau.

Tableau 1 : Les compétences en matière de lutte contre les exclusions et la précarité

Dispositifs	Avant les deux lois (2004-2005)	Aujourd'hui
<p>Action sociale – Aide sociale : exclusion / précarité Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale (art. L. 312-4 et suiv. du CASF) (dans lequel est intégré le SAHI) Aide sociale à l'enfance (ASE) (art. L. 221-1 et suiv. du CASF) Revenu minimum d'insertion (RMI) (art. L. 262-1 et suiv. du CASF) Personnes sans domicile fixe déterminé (art. L. 121-7 du CASF) Zones urbaines sensibles (ZUS) - Jeunes et familles en difficulté ou rupture avec leur milieu (art. L. 121-2 du CASF) Veille sociale - Urgence sociale (art. L. 345-2 du CASF) Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) (art. L. 345-1 du CASF) Allocation parent isolé (API) Mesures d'appui social individualisé (art. 4, loi du 29 juillet 1998) Formations des travailleurs sociaux (art. L. 451-1 et suiv. du CASF)</p>	<p>Cogestion Département État + Département État État État État État État État État</p>	<p>Département Département Département État État et participation Département État État État État État État + Région</p>
<p>Insertion professionnelle – Emploi Insertion Programme départemental d'insertion (PDI) Associations et entreprises d'insertion (AI, EI, ETTI) Accompagnement chômeurs de longue durée Jeunes en difficulté : Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) Emploi – contrats aidés CI - Revenu minimum d'activité (CIRMA) Emplois aidés</p>	<p>Cogestion État État Région Cogestion - État</p>	<p>Département État État État Département Département puis Département + État Département + État</p>
<p>Logement Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) Fonds de solidarité pour le logement (FSL)</p>	<p>Cogestion Cogestion</p>	<p>Cogestion Département</p>
<p>Autres Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) Lutte contre l'illettrisme Schéma départemental d'accueil des gens du voyage</p>	<p>État État État Cogestion</p>	<p>État État État Cogestion</p>

Source : Cour des comptes, op. cit, p. 149

La confirmation d'un quota de places d'hébergement par nombre d'habitants

Les SAHI devront intégrer l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat tel que modifié par l'article 2 de la loi DALO, qui fixe des capacités minimales en places d'hébergement d'urgence à atteindre par certaines villes et agglomérations selon un mécanisme proche de l'article 55 de la loi SRU pour le logement social, avec sanction financière.

« La capacité à atteindre est au minimum d'une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants». « A compter du 1er janvier 2009, il est effectué chaque année un prélèvement sur les ressources fiscales des communes et groupements visés au troisième alinéa. Ce prélèvement est égal à deux fois le potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de places d'hébergement d'urgence manquantes par rapport aux obligations visées au troisième alinéa. »

Cette disposition doit faire l'objet d'un décret d'application qui s'articulera avec les évolutions du dispositif d'hébergement. Il sera certainement nécessaire de donner une définition de ce qu'est un hébergement d'urgence au sens de cette loi car il serait paradoxal, et très pénalisant pour les communes et groupements concernés, de ne tenir compte que des places d'hébergement d'urgence *stricto sensu*, alors même que les nouvelles orientations consistent précisément à en diminuer considérablement la place relative dans le dispositif AHI. Le périmètre de l'obligation législative devrait probablement inclure également les places de stabilisation et d'insertion (CHRS), les CADA, voire le logement adapté.