

Débat sur l'hébergement d'urgence

Monsieur le Président,

Madame la ministre,

Madame et monsieur les rapporteurs,

Mes chers collègues,

Nous sommes donc réunis aujourd'hui, dans le cadre de cette « semaine de contrôle », pour débattre ensemble de l'hébergement d'urgence et en particulier des suites de l'excellent rapport commis par nos collègues Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard pour le Comité d'évaluation et de contrôle.

Je salue le travail « républicain » effectué par les rapporteurs, plus globalement il est heureux que sur certains sujets nous puissions nous rassembler.

Je suis convaincue que chaque chute des températures, encore constatée ces derniers jours, nous interpelle, nous indigne et nous révolte tous, intimement, sur le sort des plus fragiles qui vivent dans la rue, et qui parfois y meurent tragiquement.

Alors, il ne s'agit pas de faire de l'émotionnel, mais de prendre conscience de l'impérieuse nécessité de chercher sans cesse des réponses efficaces, et espérons que notre débat participera modestement à ce travail.

Ce sujet majeur a été récemment aggravé par la crise économique et sociale.

L'hébergement d'urgence c'est l'exigence d'apporter une assistance à une personne en danger, à assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et, le plus tôt possible, une aide à l'insertion.

C'est la mission quotidienne de tous les acteurs impliqués au quotidien sur cette problématique, je pense en particulier aux associations qui font un travail exceptionnel et je tiens à les féliciter toutes chaleureusement.

Les dispositifs mis en œuvre pour faire face au défi de l'exclusion, dispositif en cours de restructuration pour améliorer le pilotage insuffisant pour les départements ou pour accroître l'offre d'hébergement, se limite trop souvent une "mise à l'abri" temporaire des bénéficiaires.

Notre responsabilité d'élus est de tenter de trouver des solutions ensemble pour améliorer l'efficacité en nous mobilisant chacun à notre niveau.

Cette mobilisation est d'autant plus indispensable que la crise économique et sociale a aggravé les difficultés des sans-abris et des personnes mal-logées proches de la rue.

Et nous savons aujourd'hui que les accidents de la vie déclenchent plus rapidement qu'avant la perte du logement.

Depuis une dizaine d'année, le constat est clair : non seulement nous ne construisons pas assez de logements en général mais nous ne construisons pas assez de logements sociaux et très sociaux, ou de logements adaptés aux populations les plus défavorisées.

Et concernant l'hébergement d'extrême urgence, selon le dernier baromètre du 115, dévoilé mercredi 5 décembre 2012, la prise en charge des sans-abri s'est encore détériorée depuis un an. Dans les trente-sept départements étudiés, les demandes d'hébergement ont augmenté de 37 % par rapport au mois de novembre 2011.

Le dispositif actuel ne parvient plus à répondre aux besoins : le taux de réponses négatives atteint 78% et cette situation se propage jusque dans des territoires épargnés, touchant de plus en plus de familles et de jeunes, en hausse de 60 %.

Le Gouvernement a choisi cette année de faire face à cet afflux important des demandes d'hébergement d'urgence et de mise à l'abri, en mobilisant le maximum de places supplémentaires sans attendre la baisse des températures.

Madame la ministre, vous avez décidé de ne pas agir « uniquement en fonction du thermomètre », je vous cite, et concrètement, cela donne 3000 places supplémentaires.

Enfin, un plan de 50 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence a été débloqué dès septembre et consacré à l'ouverture de nouveaux lieux d'accueil et à l'accompagnement social des familles vers un logement pérenne.

Vous avez affiné le fléchage géographique, il s'est attaché à cibler au plus juste ces crédits, la moitié pour l'Île-de-France, où la situation est critique, et l'autre moitié en régions, là où les besoins sont les plus forts.

C'est un problème qui revêt un caractère saisonnier car c'est l'hiver pendant les grands froids que l'hébergement d'urgence est une nécessité littéralement « vitale ».

Même si les statistiques montrent que les sans-abris meurent plus l'été que l'hiver, c'est peut-être aussi parce que c'est au cours de la période hivernale qu'ils sont plus accompagnés.

Mais cette logique saisonnière a ses limites et je salue l'objectif du Gouvernement d'en sortir.

Le rapport de nos collègues démontre, en effet, que cela ne suffit pas et qu'il s'agit aujourd'hui de dépasser cette logique qui a ses effets pervers et n'offre pas de solutions pérennes.

Pour la prévention, les préfets de régions devront mettre en place des projets territoriaux d'ici à la fin du mois, destinés à renforcer la prévention des expulsions locatives, à pérenniser si besoin certaines places d'hébergement et à éviter de remettre à la rue les personnes sans abri à la fin de l'hiver.

Pour lutter de manière pérenne contre les phénomènes d'exclusion, l'offre de logements doit être clairement renforcée et adaptée aux besoins. Le budget 2013 est une première réponse, avec une augmentation de 13 % consacrée à l'hébergement d'urgence. La récente loi sur la cession de foncier au profit du logement social est aussi une partie de la réponse.

Mais cela ne suffit pas.

Les dispositifs et les modes de prise en charge de l'hébergement d'urgence se sont accumulés et diversifiés au cours du temps. Le rapport montre bien que sans politiques publiques cohérente, les écarts se sont creusés, en termes d'efficacité et de coût des interventions, selon les territoires et selon les associations.

La loi du 29 juillet 1998 a tenté de palier à ce défaut en créant un dispositif global de veille sociale, mais il s'avère insuffisant.

Et il reste des situations sans réponses adaptées, un exemple souvent cité est le manque de places pour accueillir les femmes ou les familles.

Tout comme le manque de coordination des associations pour les maraudes, on sait qu'un SDF à Paris peut recevoir jusqu'à cinq visites des équipes des associations au cours d'une seule nuit et, deux rues plus loin, certains ne voient personne.

Concernant l'encadrement législatif, la loi sur le droit au logement opposable dite DALO du 5 mars 2007 et la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion améliore l'accompagnement personnalisé pour les personnes. Mais ces dispositifs nécessaires et qui partent d'une bonne intention ont montré des limites et des effets indésirables.

Concernant le DALO, madame la ministre, votre circulaire en date du 26 octobre dernier, qui oblige les préfets à mettre en œuvre le relogement effectif des ménages reconnus prioritaires avant la date à laquelle leur expulsion pourrait avoir lieu, et qui met en place des aides supplémentaires permettant de réduire le délai de relogement des ménages ayant accumulé des dettes locatives est certes une avancée louable.

Mais les associations s'inquiètent concernant les moyens dont vous allez disposer pour assurer sa mise en œuvre cette circulaire. Nous comptons bien sur la hausse de la taxation sur les logements vacants pour répondre en partie au financement et au problème, surtout lorsque l'on sait que deux à trois millions de logements vacants sont disponibles.

Pour répondre à ces exemples d'insuffisances mises en valeur dans le rapport, les auteurs formulent 14 propositions du rapport, certaines sont déjà mises en œuvre par le Gouvernement, et, sans vouloir hiérarchiser leur importance, je voudrais insister dans mon propos sur certaines.

D'abord, de façon temporaire nous l'espérons, poursuivre la pérennisation engagée des places supplémentaires ouvertes chaque hiver dans les zones les plus tendues me semble essentiel, notamment pour éviter les polémiques un peu stériles sur les réquisitions, même si elles doivent rester la solution en dernier recours.

Pour l'amélioration de la prévention dans notre période de crise, la proposition numéro 4 est excellente : elle propose l'orientation de l'activité des Commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives vers l'étude des dossiers individuels d'impayés de loyer, notamment les plus complexes et les plus susceptibles de conduire à la mise à la rue des ménages concernés.

Pour perfectionner la gouvernance, faire en sorte qu'à court terme une seule direction d'administration centrale soit chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées est une proposition qui répond à une faiblesse souvent relevée.

Dans le même esprit d'amélioration de la gouvernance, la mise en place des lieux de dialogue et d'échange rassemblant, aux niveaux national et déconcentré, les opérateurs associatifs et l'État, afin d'envisager les meilleures modalités d'organisation et de mise en oeuvre du service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées serait un progrès considérable, ça ne coûte rien ou presque et c'est pas tellement compliqué à mettre en oeuvre.

Enfin, procéder à la création de « plateaux techniques » constitués notamment de travailleurs sociaux des actuels centres d'hébergement afin de mettre en oeuvre l'accompagnement social dans le logement des personnes bénéficiaires de la stratégie du « logement d'abord » est une proposition novatrice que des associations compétentes réclament légitimement.

Conclusion

Mes chers collègues, une société juste c'est d'abord une société dans laquelle les plus défavorisés le sont le moins possible.

C'est ce qu'a théorisé John Rawls il y a 40 ans dans son livre « théorie de la justice », un de ses critères fondamentaux pour évaluer le degré de justice sociale d'une société, c'est le fameux principe du « maximin ». Autrement dit, on reconnaît une société juste à la façon dont elle traite les plus fragiles, les plus démunis.

Depuis quelques années, plusieurs rapports auront été consacrés à ces questions d'hébergement d'urgence et nous disposons d'une meilleure connaissance des problématiques et de beaucoup de propositions.

Nous avons le devoir collectif de les mettre en oeuvre, mobilisons-nous sur l'hébergement d'urgence qui est, en métropole comme dans les Outre-Mer plus que jamais, un devoir de solidarité nationale.