

Projet d'étude sur la mise en œuvre de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement en IDF - 2019

Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une convention avec la Fondation Abbé Pierre.

Intitulé du projet

Etude sur la mise en œuvre du principe de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement en Ile-de-France

Descriptif du projet

Contexte

Le principe de l'inconditionnalité de l'accueil est l'un des principes fondateurs du secteur de l'hébergement. Dès lors qu'une personne est en situation de détresse, elle doit pouvoir bénéficier d'un hébergement. Ce principe a été clairement posé par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale [Article 4] dans le cadre de **l'hébergement d'urgence**. Le code de l'action sociale et des familles précise ainsi que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* » [Art. L 342-2-3 CASF].

Comme rappelé dans le Manuel *Droits et Obligations des Personnes Hébergées*, « le principe de l'inconditionnalité de l'accueil **concerne également les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**. Ces derniers accueillent au titre de l'aide sociale « *les personnes et les 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* » [Art. L 345-1 CASF].

Parce qu'ils répondent à des besoins essentiels, la loi n'a pas entendu restreindre l'accès des personnes en situation de précarité à ces dispositifs. Ainsi, aucun texte ne vient poser des conditions précises, telles qu'un niveau de ressources, pour bénéficier de l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale. De même, l'admission des personnes de nationalité étrangère à cette aide sociale, qui est clairement mentionnée par la loi, n'est pas conditionnée par la détention d'un titre de séjour [Art. L 111-2 CASF]. L'accès à un hébergement sera, par conséquent, fondé sur l'évaluation de la situation sociale de la personne. Toute personne, qu'elle soit un homme, une femme, de nationalité étrangère, française, ou ressortissant de l'Union européenne, célibataire ou avec des enfants, doit ainsi pouvoir bénéficier d'un hébergement dans le dispositif d'hébergement d'urgence ou en CHRS, dès lors qu'elle se trouve dans une situation de détresse ou qu'elle connaît de graves difficultés sociales. »¹

Toutefois cette interprétation n'est pas partagée par tous, notamment certains services de l'Etat en Ile-de-France, qui restreignent l'inconditionnalité à l'urgence.

¹ « Droits et obligations des personnes hébergées, Cadre juridique, enjeux, préconisations et témoignages d'expériences », Fnars Ile-de-France, 2016, p.16

Dans la pratique, le principe d'inconditionnalité, comme celui de non-discrimination, **ne signifient pas que tous les établissements sont ouverts à toute personne qui en fait la demande**. Ils peuvent être limités par plusieurs facteurs, tels que les **critères d'admission** prévus dans les projets d'établissement (soit en lien avec un dispositif institutionnel, soit avec leur projet social). Par ailleurs, les **modes de financement et les injonctions des financeurs**, par exemple liées à la fluidité, ou encore la nécessité de recettes liées aux participations financières des ménages dans un contexte de pression budgétaire, participent à une forme de sélection à l'entrée. Par ailleurs, les gestionnaires assurent la régulation de la vie des établissements et de ce fait, essayent de diversifier les profils afin d'éviter de regrouper les personnes rencontrant les mêmes problématiques.

Rappelons que le problème de fond est celui du **manque d'offre de logement et d'hébergement, et parfois de l'inadaptation de cette offre**, conduisant les acteurs à devoir opérer des priorisations entre les publics.

La politique menée actuellement en matière d'hébergement contribue renforcer ces difficultés :

- **En réduisant les budgets de l'hébergement**, en particulier le nombre de nuitées hôtelières sans que des solutions alternatives soient proposées, elle conduit les services de l'Etat à poser des critères de priorisation des publics et donc à en exclure d'autres (cf. situation du 92) ;
- **En renforçant le principe de « fluidité » de l'hébergement**, principe auquel nous adhérons dans l'absolu, elle peut avoir l'effet pervers de conduire les gestionnaires à une sélection accrue des personnes à l'entrée des centres d'hébergement en fonction de leur capacité contributive et de leurs « capacités » d'insertion et d'autonomie
- En mettant en place un principe de **contrôle des situations administratives** des personnes prises en charge ou souhaitant accéder à un hébergement (circulaire du 12 décembre 2017) en vue de les « orienter » en fonction de cette situation. Cela pose la question de l'accès et du maintien de la prise en charge des personnes étrangères en situations administratives précaires

Objectifs et descriptif du projet

Face à ces remises en cause, la Fédération souhaite défendre et promouvoir le principe de l'inconditionnalité de l'accueil en hébergement.

Comme on l'a vu, si ce principe est porté par tous, ses conditions de mise en œuvre peuvent être mises à mal par diverses orientations politiques et contraintes de gestion. Les structures sont parfois en difficulté alors qu'elles souhaitent le mettre en œuvre.

Il s'agit donc de bien **comprendre et analyser les facteurs limitant cette mise en œuvre**, afin de proposer des pistes pour les dépasser ou les réduire.

Pour cela, la Fédération propose de réaliser une **étude auprès de ses adhérents, et ce sur l'ensemble des départements franciliens, afin de connaître leurs pratiques, leurs contraintes et leur analyse sur le sujet**. Au-delà des structures prises individuellement, il est important de cerner les dynamiques départementales en matière d'accès à l'hébergement. Le département nous semble être la bonne échelle car correspond à la structuration des services de l'Etat et au pilotage des orientations vers l'hébergement via les SIAO.

Nous postulons donc que la question de l'inconditionnalité ne doit pas être abordée qu'à l'échelle de chaque structure. Il s'agit plutôt de réfléchir à une **application de l'inconditionnalité sur un territoire**.

Méthodologie de l'étude

Objectifs

- Apporter des éléments d'analyse juridique sur le principe d'inconditionnalité et son champ d'application
- Identifier les freins à la mise en œuvre de l'inconditionnalité (à l'échelle des structures et à celle du département) avec un distinguo urgence/insertion
- Repérer les bonnes pratiques en matière d'inconditionnalité de l'accueil et recueillir des témoignages
- Proposer des pistes de réflexion/d'action pour progresser, en particulier outiller les structures sur les possibilités de recours administratifs en cas d'injonctions de l'Etat allant à l'encontre de l'inconditionnalité

Cibles de l'étude

- Des structures adhérentes : CHU, CHS, CHRS (1 à 2 par département)
- Les SIAO de tous les départements
- Les services de l'Etat (UD-Drihl, DDSC) dans chaque département

Méthode

L'étude sera pilotée par un **comité de pilotage**, présidé par un membre du Conseil d'administration de la FAS IDF et composé d'adhérents gestionnaires de CHU/CHS/CHRS, de représentants de SIAO et de personnes accueillies.

- Etude des rapports d'activités des SIAO, afin notamment d'en tirer les données relatives aux publics qui ont des difficultés particulières à accéder aux dispositifs d'hébergement
- Entretiens avec les structures/SIAO/services de l'Etat
- Organisation, dans la mesure du possible, dans un ou deux départements, de rencontres départementales avec l'ensemble des adhérents et le SIAO pour échanger sur le sujet et poser la question des publics

Par ailleurs, ce sujet sera évoqué dans diverses réunions organisées par la FAS IDF (commissions, groupes de travail).

Calendrier : année 2019

- COPIL de lancement : janvier
- Etude des rapports d'activité des SIAO, prises de RV : janvier
- Entretiens individuels et rencontres départementales : de janvier à juillet
- 2è COPIL en juin/juillet 2019
- Rédaction du premier jet de l'étude : de mai à juillet
- 3è COPIL en septembre 2019
- Relecture et finalisation : septembre-octobre
- Rendu lors d'un temps de restitution : novembre 2019

Résultats attendus

L'étude en elle-même

- Clarification juridique sur les contours et le champ d'application de l'inconditionnalité de l'accueil (notamment l'inclusion de l'hébergement d'insertion)
- Identification des freins et mécanismes générant de l'exclusion à l'entrée en hébergement
- Identification de publics spécifiques qui en seraient davantage victimes
- Repérage des pratiques inspirantes d'acteurs
- Conseils aux associations accompagnant/hébergeant les personnes et propositions aux partenaires

Grâce à la diffusion de l'étude

- Evolution des pratiques / critères des structures
- Echanges avec les services de l'Etat

Indicateurs

- Nombre de rencontres départementales organisées
- Nombre d'entretiens réalisés
- Livrable
- Evolution des pratiques : évolution des critères d'accès