



# Les personnes vivant dans la rue l'urgence d'agir

Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique

2018-32

NOR : CESL1100032X

mercredi 12 décembre 2018

# JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mercredi 12 décembre 2018

## LES PERSONNES VIVANT DANS LA RUE L'URGENCE D'AGIR

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique

Au nom de la

Commission temporaire

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 11 septembre 2018 en application de l'article 3 de l'ordonnance no 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission temporaire la préparation d'un avis intitulé : Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir. La commission temporaire présidée par Mme Martine Vignau, a désigné Mme Marie-Hélène Boidin Dubrule et M. Stéphane Junique comme rapporteurs.

# Sommaire

---

<b>AVIS</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<i>Chapitre 1 Constat</i>	<b>9</b>
<b>I - QUI SONT LES PERSONNES SANS DOMICILE? .....</b>	<b>9</b>
A - Personnes « sans-domicile », « sans-abri », de qui parle-t-on? .....	9
B - Combien sont ces personnes ? .....	10
C - Sont-elles plus nombreuses en France ? .....	12
D - Qui sont ces personnes? .....	13
E - Ces personnes ont-elles le même profil qu'il y a dix ans ? .....	14
F - Des personnes très fragilisées par la rue .....	15
G - La pauvreté et l'exclusion sont-elles le fruit du hasard ? .....	16
<b>II - DES EFFORTS ONT ÉTÉ ET SONT ACCOMPLIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE .....</b>	<b>17</b>
A - Des dispositifs publics nombreux et importants .....	17
B - Qui peinent à répondre aux besoins .....	19
C - Et mobilisent toujours plus de moyens concentrés sur l'urgence .....	20
D - En raison de difficultés nombreuses dans l'accompagnement vers le logement et l'insertion .....	21
E - Les réponses de la société ne sont pas à la hauteur des enjeux .....	24
F - Suscitant l'indignation et l'interpellation de nombreuses citoyennes et nombreux citoyens... et le repli de certains autres .....	25
<i>Chapitre 2 Préconisations</i>	<b>28</b>
<b>I - LE LOGEMENT D'ABORD ! .....</b>	<b>29</b>
A - Prioriser la production de logements très sociaux pour débloquer l'ensemble du système .....	30
B - Mobiliser le parc privé, mais aussi le parc public, à des fins très sociales grâce à l'intermédiation locative .....	31
C - Renforcer la prévention des expulsions locatives .....	32
<b>II - REPONDRE A TOUTES LES FORMES DE L'URGENCE .....</b>	<b>33</b>
A - Maintenir et développer l'offre en hébergement de longue durée .....	33
B - Développer des lieux d'accueil inconditionnel de « première ligne », en amont d'un hébergement d'urgence adapté .....	35
C - Mettre prioritairement à l'abri les femmes, en grande insécurité dans la rue .....	37
D - Faciliter l'accès à tous les types de soins .....	38

E - Rendre effectif le droit à la domiciliation, première marche vers l'accès aux droits .....	40
F - Renforcer la lutte contre le non-recours aux droits.....	41
G - Assurer partout en France un accompagnement digne en cas de décès .....	44
<b>III - METTRE LA PRIORITÉ SUR L'ACCOMPAGNEMENT .....</b>	<b>45</b>
A - Soutenir et faciliter l'engagement des citoyens et citoyennes pour atteindre l'objectif de « zéro personne sans accompagnement » .....	45
B - Créer davantage de « premières marches vers l'accompagnement et l'activité » .....	47
C - Investir le digital inclusif au profit des personnes sans-domicile .....	49
D - Mieux connaître les personnes sans-domicile pour mieux répondre à leurs besoins.....	50
E - Favoriser un aménagement urbain inclusif.....	52
F - Changer notre regard et faire évoluer la société avec les personnes sans-domicile.....	53

## DÉCLARATIONS/ SCRUTIN

57

Agriculture	58
Artisanat	58
Associations	60
CFDT	61
CFE-CGC	62
CFTC	63
CGT	64
CGT-FO	65
Coopération	66
Entreprises	67
Environnement et nature	67
Mutualité	68
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	70
Outre-mer	71
Personnalités qualifiées	72
Professions libérales	74
UNAF	75
UNSA	76

## ANNEXES

81

N°1 Composition de la Commission temporaire à la date du vote .....	82
N°2 Liste des personnes auditionnées .....	83
N°3 Fléchage des prÉconisations .....	86
N°4 Tableaux .....	88

# Sommaire

---

N°5 Graphiques .....	90
N°6 Table des sigles .....	92
N°7 Notes de fin de document .....	94

# *Avis*

Présenté au nom de la Commission temporaire

---

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par  
154 voix et 12 abstentions

---

## **LES PERSONNES VIVANT DANS LA RUE L'URGENCE D'AGIR**

Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique



## INTRODUCTION

600 000 ? 700 000 ? 1 000 000 ? Les Françaises et les Français qui ont apporté leurs signatures à cinq pétitions en ligne réclamant des solutions pour les personnes sans-domicile fixe étaient 700 000 début octobre 2018, 818 000 trois semaines plus tard. Deux d'entre elles totalisent plus de 650 000 signatures.

Le CESE a estimé que la réaction de la société civile organisée devant ce sujet de société grave devait être rapide et à la hauteur de l'émotion, de l'indignation et de la mobilisation des pétitionnaires. Il a donc demandé à la commission temporaire chargée de rendre un rapport et un avis approfondis sur le sujet de la « Grande pauvreté » en 2019, de préparer un avis spécifique sur ce sujet pour décembre 2018.

Les personnes sans-domicile, et en particulier celles que l'on nomme personnes sans-abri parce qu'elles dorment dans la rue, dans des sous-sols ou des abris de fortune souffrent d'une extrême pauvreté. L'appellation « les SDF », communément utilisée, conduit ainsi à mettre au second plan que ce sont avant tout des êtres humains détenteurs de droits, les réduisant à la situation dramatique qu'ils vivent, d'un acronyme qui les renvoie à la table des sigles.

Pourtant, notre devise républicaine inscrit, par son ambition de fraternité, la volonté de lutter contre la grande pauvreté. La persistance de situations de rue est donc un constat d'échec. La précarité sociale, parce qu'elle rend les hommes et les femmes particulièrement vulnérables, est devenue une cause et une forme de discrimination, inscrite au code pénal et donc réprimée depuis 2016. Cette condamnation est un aveu : notre société ne parvient pas à assurer l'égal accès aux droits de toutes et de tous, en particulier le DALO (Droit au logement opposable) qui implique le droit opposable à l'hébergement (DAHO). Elle laisse se développer une aggravation de la situation que tout un chacun peut mesurer quotidiennement, dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer.

Les organisations de la société civile représentées au CESE veulent que cette situation change. Les pétitions ne les éloignent pas du but fixé, qui sera de faire des préconisations en juin prochain sur la question d'ensemble de la grande pauvreté. Elles alertent sur la violence qu'endurent les personnes à la rue. Cette situation insupportable nécessite une attention particulière et des réponses concrètes.

Le gouvernement a certes présenté sa stratégie de lutte contre la pauvreté en septembre dernier, dans laquelle il cherche à combattre le déterminisme social et s'attaque prioritairement, avec une vision de long terme, à la source des discriminations que vivent les familles les plus démunies de notre pays et en particulier les enfants et les jeunes. Elle ne comporte toutefois pas de volet logement.

Bon nombre de questions que pose la situation des personnes sans-domicile ne peuvent recevoir de réponses que dans le cadre plus large de l'ensemble des politiques de lutte contre la grande pauvreté. Elle en pose aussi de particulières, comme celles de l'encadrement des expulsions, de l'application du droit au logement, de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement de ces personnes, qui justifient que ce sujet soit traité de manière spécifique.

L'avis s'efforce donc de faire des préconisations pour prévenir les expulsions et donc l'exclusion, pour mieux répondre à l'urgence, pour sortir de l'urgence et aider les personnes sans-domicile à se bâtir une vie loin de la rue. Il insistera sur le rôle des actrices et des acteurs, au premier rang desquels l'État, garant de l'égalité des droits et les collectivités locales, garantes de leur mise en œuvre. Personnes publiques ou privées, collectivités, organisations syndicales, associations, entreprises, mutuelles, coopératives, du secteur de l'hébergement, du logement, de la santé ou de l'accompagnement, toutes et tous sont appelés avec leurs moyens propres, leur volonté, leur capacité d'innovation, à démultiplier leurs actions de façon coordonnée.

Les personnes sans-domicile ont toutes des parcours très divers, mais sont souvent durement marquées par des ruptures fortes et se ressemblent par les efforts immenses qu'elles accomplissent quotidiennement pour répondre à leurs besoins vitaux. Devant cette réalité très difficile, le regard des autres se détourne parfois. Or il faut savoir prendre le temps d'apprendre à regarder, à écouter ce que les personnes sans-domicile ont à dire et à nous enseigner. C'est ce que font, en particulier, les actrices et acteurs des solidarités, les travailleuses et les travailleurs sociaux qui structurent leur action par un accompagnement approprié. Cette dimension du regard individuel, mais aussi du regard de la société, sera également abordée. Elle apparaît comme un facteur essentiel, indispensable même, d'évolution de notre approche collective du sujet - une condition de réussite des politiques engagées - pour que les personnes sans-domicile soient respectées dans leurs droits et leur dignité et que notre société, tout en respectant les règles qu'elle s'est donnée, préserve son humanité.

# Chapitre 1 Constat

## I - QUI SONT LES PERSONNES SANS DOMICILE ?

*« Pierre, 50 ans, est un ex-cadre commercial. Il a connu ce que l'on peut appeler la « dégringolade » : difficultés d'emploi, puis arrêt de son activité – il utilise ses indemnités de chômage au maximum afin de tenter de rebondir, mais cela ne marche pas – ; séparation avec sa femme ; difficultés avec un enfant adolescent ; il se retrouve à la rue. Lorsqu'il vient nous voir, il est obligé de dormir dans sa voiture. Il n'est pas encore sorti de l'auberge ; nous l'aidons.*

*Fatïa est une jeune femme venue d'Algérie pour épouser un cousin vivant en France et ayant une situation tout à fait régulière. Ils n'entreprennent pas de démarche d'intégration et il n'y a pas officiellement de mariage. Lorsqu'elle est enceinte, son compagnon le refuse et la met à la porte. Deux mois plus tard, elle se retrouve à l'hôpital pour accoucher. L'assistante sociale de l'hôpital nous a ainsi téléphoné.*

*Thérèse a 60 ans. Après des boulots irréguliers, elle s'est arrêtée et s'est installée chez sa mère, qu'elle a soignée jusqu'à son décès. Sa mère avait un logement, mais Thérèse ne figurait pas sur le bail. Elle a donc été expulsée de l'appartement. Elle n'avait rien préparé. Elle n'a pas d'existence, elle a absolument tout à reconstruire. Elle est perdue, à 60 ans, sur le trottoir, tout près de la gare. »*

Claude Lacour, ancien président de Montparnasse rencontres, lors de son audition

*« Michel avait un bar. Michel était marié à une femme. Michel avait réussi sa vie. Mais il y a eu un divorce, puis le décès de sa femme, une dépression et huit ans de rue. »*

Sarah Frikh, initiatrice de la pétition « Des centres d'accueil pour mettre les femmes SDF en sécurité », lors de son audition

\*  
\* \*

Tous les jours nous nous croisons, dans la rue, dans un parking, dans une gare, sous un abribus ou dans une station de métro : personnes avec et personnes sans domicile. Celles et ceux qui vivent dans la rue se sentent invisibles et celles et ceux qui la traversent sont parfois indifférents, souvent mal à l'aise, s'approchent, font un geste ou s'indignent contre ces situations de dénuement extrême, incompréhensibles dans une société comme la nôtre. Mais surtout ils et elles s'interrogent.

## A - Personnes « sans-domicile », « sans-abri », de qui parle-t-on ?

*« J'ai été SDF pendant quelque jours, je peux vous dire que ce n'est pas marrant! Vous ne pouvez pas dormir, car évidemment vous êtes sur le bitume sur un carton. Le matin, vous êtes courbaturé, vous avez froid, vous avez faim et vous vous*

*demandez comment ça va se finir. J'imagine celui qui est à la rue, non pas pendant quelques jours, comme je l'ai été, mais pendant des mois, des années... C'est affreux.»*

Christian Dossang, initiateur de la pétition « SOS pour nos SDF »

\* \* \*

« Personnes sans-abri », « personnes sans-domicile », ces expressions renvoient à des situations très diverses. L'INSEE indique que dans le cadre des enquêtes qu'il réalise auprès des hommes et des femmes fréquentant les lieux d'hébergement ou de restauration gratuite, « *une personne est qualifiée de « sans-domicile » un jour donné si la nuit précédente elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation* ». Ces lieux peuvent être une rue, un abri de fortune, une voiture...

Au niveau européen, la Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) a élaboré une typologie éclairante appelée ETHOS (pour *European typology on homelessness and housing exclusion*) qui distingue quatre formes d'exclusion liée au logement :

- **une personne sans-abri** vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation, ou elle se loge à bas prix, ou a recours à l'hébergement d'urgence ;
- **une personne sans logement** est hébergée dans des lieux tels que foyers ou centres d'hébergement pour une courte durée, ou pour une longue durée lorsqu'un accompagnement spécifique est mis en place (insertion, soins médicaux...).
- **une personne en logement précaire** est hébergée chez des tiers à titre provisoire, ou se loge sans titre ni droit, ou encore se trouve sous le coup d'une décision d'expulsion ou de saisie ;
- **une personne en logement inadéquat** vit dans une structure provisoire qualifiée de « non conventionnelle » (baraqués, cabanes, mobile homes non prévus pour cet usage...), ou se trouve en situation de surpeuplement sévère ou d'habitat indigne.

Être sans-domicile, c'est donc être dans une situation qui peut être transitoire, permanente ou chronique. C'est cette variabilité, cette mobilité qui explique pour partie la difficulté à dénombrer les personnes en situation de rue.

## B - Combien sont ces personnes ?

*« On dirait que les sans-abri c'est une quantité négligeable, après tout ils n'apportent rien à l'économie »,*

Christian Dossang, initiateur de la pétition « SOS pour nos SDF »

\* \* \*

Comme le souligne le rapport 2017-2018 de l'ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion), « Mal-logement, mal-logés », « *le recensement de la population est la principale source de connaissance statistique sur ces formes*

*particulières d'habitat* ». Les chiffres du recensement de 2013<sup>1</sup> indiquent que la catégorie « autres » (chambre d'hôtel, construction provisoire, habitation de fortune) représente 0,2 % des 27,8 millions de résidences principales en France métropolitaine soit environ 55 600 habitations<sup>2</sup>.

On rappellera aussi que, toujours selon l'INSEE, 206 000 logements ne disposent pas du confort sanitaire de base parce qu'ils n'ont pas soit l'eau courante, soit de WC intérieur, soit d'installation sanitaire.

Au total, il apparaît qu'au-delà du simple décompte des personnes considérées comme sans-abri ou sans-domicile parce qu'elles ont eu recours ou accepté des solutions d'accueil ou d'hébergement, existent des situations de vie très différentes les unes des autres : squat, mobile home, cabane, ruines, conteneur, cave, grenier, voiture, bidonville, baraque de chantier... Elles sont difficiles à cerner et à définir. Toutes témoignent cependant d'un degré d'exclusion et de difficultés de logement tels qu'il ne paraît pas possible de reconnaître les êtres humains qui vivent dans ces conditions autrement que comme des personnes privées de logement.

Le rapport de l'ONPES susmentionné le souligne, la connaissance statistique des populations de personnes sans-abri ou sans-domicile a beaucoup évolué, grâce aux travaux du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et à différentes enquêtes, en particulier l'enquête « Sans-domicile » de l'INSEE en 2012, complétée par d'autres (DREES, INED) ainsi que par le recensement.

Cette enquête de l'INSEE reste une référence largement partagée par les pouvoirs publics et les acteurs et actrices des solidarités. Elle a concerné principalement les agglomérations de 20000 habitantes/habitants ou plus, et pris en compte les enfants et les adultes situés en zones rurales et dans les agglomérations de moins de 20000 habitantes/habitants, ainsi que les personnes étrangères entrées dans le dispositif national d'accueil. Du fait même des modalités de l'enquête, les personnes sans-domicile dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation et n'ayant fait appel à aucun service n'ont pas été prises en compte. L'INSEE précise également que, pour les zones rurales et agglomérations de moins de 20 000 habitantes et habitants, les résultats sont obtenus à partir de l'extrapolation d'une enquête sur 80 d'entre elles.

Bien que cette enquête reste incontournable pour la connaissance de la situation des personnes sans-domicile en France, plus de six années se sont écoulées depuis sa réalisation. Lors de son audition par la commission, la Fondation Abbé Pierre représentée par Manuel Domergue, directeur des études, a d'ailleurs estimé que la hausse constatée entre 2001 et 2012 s'est poursuivie entre 2012 et 2018 et qu'il y a aujourd'hui, dans la mesure où les 140 000 places d'hébergement (chiffre de 2017) ne suffisent pas à répondre à la demande, beaucoup plus de 143 000 personnes vivant sans-domicile, alors qu'il y avait à l'époque 80 000 places d'hébergement. La Fondation y ajoute, notamment, des chiffres de chambres d'hôtel et de personnes en hébergement « contraint » chez des tiers pour aboutir à un total de 896 000 personnes « privées de logement personnel ». Ces chiffres n'incluent pas ceux des logements « privés de confort » ou en surpeuplement accentué, qui portent à plus de 2,8 millions le total de personnes mal logées.

De plus, il faut souligner l'impact des expulsions locatives qui retirent un toit sans s'assurer que la ou les personnes auront une solution. Leur progression est particulièrement marquée depuis 2013. Ces expulsions sont liées très largement à une perte d'emploi, une séparation, un problème de santé ou un surendettement.

**Parmi les 142 900 personnes (adultes et enfants) recensées par l'étude de 2012, 112 300 se trouvaient dans des agglomérations de plus de 20 000 habitantes/habitants, 8100 dans des zones rurales et des agglomérations de moins de 20 000 habitantes/habitants, et 22 000 étaient hébergées dans le dispositif d'accueil pour les étrangers. L'évolution entre 2001 et 2012 est de plus de 58 %. Toutefois, en 2001 comme en 2012, les personnes dormant dans la rue et n'ayant sollicité aucune aide ou service (repas...) n'ont pas été recensées.**

Sans prétendre à la même exhaustivité, des associations, des collectivités, des organismes de recherche ont poursuivi depuis, dans différentes directions, le travail de recueil d'informations et d'approfondissement des connaissances pour objectiver leur observation d'une aggravation de la situation.

C'est ainsi que la ville de Paris a, au cours d'une opération appelée la « Nuit de la solidarité », en février 2018, réalisé avec les signataires du Pacte de lutte contre la grande exclusion et 1700 bénévoles parisiens accompagnés de 300 professionnels et professionnelles, un décompte nocturne des personnes sans-abri. L'objectif était de mesurer le nombre de personnes à la rue et d'améliorer la connaissance de leurs profils et de leurs besoins pour ensuite adapter les réponses proposées. 2952 personnes ont été recensées. 2025 personnes sans-abri ont été rencontrées dans les rues de la capitale. 738 personnes sans-abri ont été dénombrées dans les gares, les stations de métro, les hôpitaux et les parkings (par les partenaires de l'opération RATP, SNCF, AP-HP et Indigo-Vinci). Enfin, 189 personnes ont été recensées lors de maraudes dans les bois.

Julien Damon, sociologue, a indiqué lors de son audition que 870 000 personnes en France ont été, à un moment ou à un autre de leur vie, privées de domicile, soit plus de 1 % de la population...La Fondation Abbé Pierre avance même un chiffre de 1 100 000 personnes.

## C - Sont-elles plus nombreuses en France ?

*« C'est aberrant de se dire qu'en 2018 la précarité peut toucher autant de personnes ».*

Dounia Mebtoul, pétition « Placer des frigos solidaires dans les villes »

*« Nous sommes au même point que lorsque l'abbé Pierre a lancé son cri d'alarme »*

Martine Maçon, initiatrice de la pétition « Pour l'interdiction des dispositifs anti-SDF »

\*  
\* \*

La diversité des critères et des dates de recensement rend difficile la comparaison de la situation de notre pays avec celle d'autres pays de l'OCDE (source Housing database). En Allemagne, par exemple, le décompte du nombre de personnes sans-

domicile (335 000 personnes en 2014 soit 0,42 % de la population, 5ème taux le plus élevé de l'OCDE) s'effectue sur la base d'un périmètre plus large qu'en France. Les statistiques y sont produites de manière décentralisée par le secteur associatif. Le périmètre couvert par la Suède est également très inclusif (0,36 %). La République tchèque a le pourcentage le plus élevé en Europe (0,65 %, 2015), la Croatie, le plus faible (0,01 %). **La France utilise le chiffre de l'enquête de 2012, et se trouve avec 0,22 % dans le dernier tiers de l'OCDE** – une douzaine de pays ne fournissant aucune information officielle à l'OCDE. La Finlande, avec un taux déclaré de 0,13 %, est à égalité avec la Norvège, derrière le Danemark (0,10 %).

D'autres villes européennes que Paris conduisent des initiatives similaires. Ainsi, en mai 2018, la municipalité de Barcelone a organisé avec les trente-neuf organisations qui composent le Réseau de lutte contre le sans-abrisme, en collaboration avec le conseil municipal et 925 bénévoles, son sixième comptage des sans-abri. Ont été dénombrées 956 personnes dormant dans la rue (soit une augmentation de 45,3 % en dix ans), ainsi que 2099 personnes en hébergement d'urgence temporaire.

Selon le même principe, un État canadien, l'Alberta, organise simultanément dans les sept plus grandes villes, une opération de décompte des sans-abri – 5735 personnes décomptées, en augmentation en 2017 par rapport à 2016.

## D - Qui sont ces personnes ?

*« On oublie qu'il s'agit d'être humains »*

Martine Maçon, initiatrice de la pétition « Pour l'interdiction des dispositifs anti-SDF », lors de son audition

*« La pauvreté n'est pas un choix, on la subit comme une maladie qui affaiblit et met en quarantaine »*

Adèle, citée par le Dr Alain Mercuel dans son ouvrage « Souffrance psychique des sans-abris »

\*  
\* \*

L'enquête INSEE de 2012<sup>3</sup> donne des indications précises sur le profil des personnes sans-domicile :

- l'âge : 49 ans d'âge moyen pour les adultes, 10 % de plus de 60 ans, 26% ont entre 18 et 29 ans (contre 19% des adultes occupant un logement ordinaire) ;
- le sexe : un tiers de femmes, en forte progression sur dix ans ;
- la situation au regard du marché du travail : près d'un quart déclare travailler, avec ou sans contrat, et près de la moitié se déclare au chômage ;
- les ressources : 28 % perçoivent le RSA, 24 % des revenus du travail, 12 % des aides d'associations, 11 % de leur famille ou d'amis, 9 % déclarent n'en percevoir aucune ;
- la santé : 24 % disent avoir un mauvais ou très mauvais état de santé, 95 % des personnes sans-domicile nées en France bénéficient d'une couverture maladie – dont 50 % de CMU, 24 % de celles nées à l'étranger sont couvertes par l'Aide médicale d'État.

Selon les résultats de l'étude tirée de la « Nuit de la solidarité » de la ville de Paris :

- une personne sans-abri rencontrée sur deux (53 %) pensait passer la nuit dehors ;
- les deux tiers des personnes vivant dans la rue ont entre 25 et 54 ans ;
- plus d'une personne sur dix (12 %) est une femme ;
- près de la moitié (46 %) est en errance depuis un an ou plus ;
- les deux tiers des personnes sans-abri n'appellent jamais le 115 ;
- moins d'une personne sur trois est suivie par un travailleur social ou une travailleuse sociale ;
- près d'une personne sur deux déclare avoir des problèmes de santé.

## E - Ces personnes ont-elles le même profil qu'il y a dix ans ?

« Il y a urgence ! 20 nouveaux SDF par jour »

Christian Dossang, initiateur de la *pétition* « SOS pour nos SDF »

\*  
\* \*

Les grandes évolutions qui marquent la pauvreté en France depuis 30 ans : davantage d'enfants, importance des familles monoparentales, féminisation, part croissante de travailleurs et travailleuses pauvres, place des phénomènes migratoires, concernent également les personnes sans-domicile. C'est ce que montre l'enquête nationale sur les personnes sans-domicile réalisée par l'INSEE en 2012 qui mettait en lumière l'augmentation du nombre de femmes, de familles et de personnes nées à l'étranger depuis 2001. L'ensemble des acteurs et des actrices constate par ailleurs une dégradation de la situation des jeunes de 16 à 24 ans.

Toutefois, aucune enquête récente ne permet de confirmer l'ensemble de ces données pour la période actuelle.

Comme le souligne Bénédicte Mordier dans son étude<sup>4</sup> « **si la population masculine reste majoritaire, c'est parmi les femmes et les enfants que la progression a été la plus forte** ». Les tableaux 1 et 2, en annexe, décrivent ces évolutions.

Ces données statistiques sont corroborées par les acteurs et actrices de terrain qui ces dernières années ont vu augmenter les demandes d'hébergement émanant de femmes seules et de familles ainsi que le nombre de jeunes à la rue. Pour les premières, on pourra utilement se reporter au travail<sup>5</sup> conduit par l'Observatoire du Samu social de Paris en lien avec l'Espace de Solidarité et d'Insertion (ESI), la « Halte Femmes » gérée par l'association Aurore.

Sur les familles, Emmanuelle Guyavarch, responsable de l'Observatoire du Samu social de Paris explique dans un article<sup>6</sup> publié en 2014 : « **À la création du Samu social de Paris, ses missions concernaient essentiellement les personnes seules, dites « isolées » [...]. Les nuitées attribuées aux familles par la régulation du 115 de Paris ont régulièrement augmenté jusqu'à devenir, à partir de 2002, numériquement plus importantes que celles attribuées aux personnes isolées. Ainsi, en 1999, un peu**

**moins de 15 % de l'ensemble des nuitées concernaient des familles, en 2012 cette proportion est passée à 83 %.** » Les graphiques 1, 2 et 3 joints en annexe illustrent cette réalité.

## F - Des personnes très fragilisées par la rue

*« Une fillette est morte dans la rue. Elle avait 6 mois ! Comment un bébé peut-il mourir dans une rue en France en 2018 ? »*

Martine Maçon, initiatrice de la pétition « Pour l'interdiction des dispositifs anti-SDF »

\*  
\* \*

La vie dans la rue est une épreuve aussi bien physique que psychologique. Il est ainsi communément admis qu'il faut trois jours pour se remettre d'une nuit dans la rue. Nombreux ont été les témoignages pour dire que la rue « casse », « abîme » durablement en raison de l'insécurité, des maladies, des addictions, de la forte chaleur ou du froid extrême. Ce sont autant d'épreuves à surmonter, notamment pour les femmes qui sont dans une situation particulière de vulnérabilité

Il convient également de mentionner les violences physiques que subissent les personnes vivant dans la rue (vol, agressions...). Les femmes sont davantage touchées à travers de nombreux viols – souvent répétés – dans leur parcours. Elles doivent également faire face à des problématiques spécifiques, comme le manque de protections hygiéniques durant leurs règles, qui entraînent des maladies gynécologiques, ou encore des accouchements « sauvages » de peur qu'on leur enlève leurs enfants dans les hôpitaux si elles y accouchent.

Les personnes vivant dans la rue souffrent de troubles psychologiques. Le psychiatre Alain Mercuel, lors de son audition, indiquait évaluer le nombre de personnes sans-domicile en France à 300 000 dont environ 1/3 souffriraient de troubles psychiatriques sévères. Les chiffres sont encore plus alarmants pour les jeunes sans domicile de 18 à 25 ans : 40 % d'entre elles ou eux souffrent de troubles psychiatriques, 17 % de psychoses.

Les personnes sans-domicile vivent beaucoup moins longtemps que celles qui ont un toit assuré. « Le collectif des morts de la rue », là où il existe, s'est donné pour mission de faire savoir que vivre à la rue mène à une mort prématurée. Il veille à la dignité des funérailles et comptabilise depuis plusieurs années les personnes sans-domicile ou anciennement sans-domicile qui meurent chaque année. Il le fait sur la base de ses recherches et de signalements effectués par différentes sources. Bien que ce décompte ne puisse pas être exhaustif, il fournit des renseignements fiables, annuels, qui permettent d'effectuer des comparaisons et de dégager des tendances.

En 2017, le collectif a ainsi compté le décès de 511 personnes sans-domicile et 81 anciennement sans-domicile dans les seuls 57 départements de métropole recensés. Il s'agit d'hommes, à 91 %. Le collectif rappelle que selon les résultats d'une étude conduite en 2013 avec le CépiDc (Centre d'Epidémiologie sur les causes médicales de décès), ce chiffre pourrait en réalité être 5 à 6 fois plus élevé. L'âge moyen des décès est de 50,5 ans pour les personnes en situation de rue et 55,5 ans pour les personnes hébergées. 57 % des décès ont eu lieu sur la voie publique. 27 %

des décès de personnes « en situation de rue » ont une cause externe : accident, suicide ou homicide. Ces chiffres sont à comparer avec ceux de l'espérance de vie à la naissance dans notre pays: 85,3 ans pour les femmes et 79,5 ans pour les hommes en 2017.

Les cas concrets cités par le collectif soulignent les difficultés auxquelles il se heurte dans ses démarches de comptage mais aussi d'accompagnement : nombre important de causes de décès inconnues, difficultés d'identification des personnes, mauvaise coordination des acteurs et des actrices qui ne soutiennent pas la recherche des familles des personnes décédées.

## G - La pauvreté et l'exclusion sont-elles le fruit du hasard ?

*« Quand on a été trahi par ses parents, par les centres d'accueil...quand on a vécu l'instabilité relationnelle depuis le premier âge on ne demande plus... il y a abandon de la confiance, d'appartenance, de statut... »*

Dr Alain Mercuel, psychiatre au centre hospitalier Sainte-Anne à Paris, dirige l'équipe mobile « psychiatrie-précarité »

\*  
\* \*

Contrairement à l'idée selon laquelle n'importe qui peut se retrouver un jour dans la rue, « **le risque est faible pour celui qui peut compter sur un réseau social et un métier** » ainsi que le souligne ATD Quart Monde dans l'ouvrage « En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté ». Si deux grands types d'explications sont souvent mis en avant<sup>7</sup> - phénomènes structurels (chômage massif, crise du logement) ou causes individuelles (ruptures familiales, chocs affectifs, dépendances) - on peut avancer que **les situations de rue naissent et se développent de ruptures, de difficultés qui s'entretiennent et se cumulent**.

Par ailleurs, l'existence de salariés sans logement dont fait état le monde du travail doit interpeller.

Par-delà la diversité des parcours de vie, toujours uniques, « *des faits, des événements, des situations peuvent favoriser un processus de précarisation et d'exclusion* » explique le Dr Alain Mercuel, dans son ouvrage « Souffrance psychique des sans-abris ». Il cite à cet égard « *des manifestations psychiatriques familiales, des violences parentales, des séparations, des placements en famille d'accueil* ».

Comme le soulignait Julien Damon à l'occasion de son audition, il existe en particulier une très grande proportion de personnes qui, dès l'enfance, ont été dans des situations difficiles. Parmi les 140 000 personnes sans-domicile recensées par l'Insee en 2012, **près du quart avaient été, enfants, suivis par l'Aide sociale à l'enfance**.

En effet, à leur majorité, ces jeunes ne bénéficient pas toujours de contrats jeunes majeurs et d'accompagnement leur permettant une transition vers l'autonomie. Les risques de ruptures sont importants et entraînent des situations précaires. Ainsi, environ 30% des moins de 30 ans utilisateurs et utilisatrices des services

d'hébergement temporaire et de restauration gratuite nés en France ou arrivés avant 18 ans sont des anciens de l'ASE (Aide sociale à l'enfance).

Anne Lorient, auteure du livre témoignage sur ses années de vie à la rue « Mes années barbares », expliquait à la Commission temporaire que son parcours de rue avait pour origine la fuite d'une famille incestueuse.

Les insultes et agressions infra-familiales sont également à l'origine de rejets des jeunes LGBTQI en raison de leur orientation sexuelle. L'annonce de cette orientation peut conduire à des ruptures familiales amenant ces jeunes à se retrouver brutalement à la rue.

L'identification de ces ruptures et l'importance de leur prévention ont fait l'objet d'importants travaux au Conseil économique, social et environnemental. On pourra notamment retenir les récents avis « Une école de la réussite pour tous » (Marie-Aleth Grard, 2015), « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité » (Jean-François Serres, 2017) ou « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance » (Antoine Dulin, 2018).

## II - DES EFFORTS ONT ÉTÉ ET SONT ACCOMPLIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les dispositifs, nombreux et importants, peinent à répondre aux besoins et mobilisent toujours plus de moyens concentrés sur l'urgence, en raison de difficultés nombreuses dans l'accompagnement vers le logement et l'insertion. Les réponses de la société ne sont pas à la hauteur des enjeux, suscitant l'indignation et l'interpellation de nombreuses citoyennes et nombreux citoyens, et le repli de certains autres.

### A - Des dispositifs publics nombreux et importants

*« Depuis 1993, date de création du Samu social, les dispositifs d'accueil et d'hébergement ont augmenté de façon considérable »*

Dominique Versini, adjointe à la maire de Paris

\* \* \*

Une personne sans-abri cherche quotidiennement à répondre à des besoins vitaux: dormir, manger, se protéger, se laver et cela dans l'urgence. À ces besoins quotidiens s'ajoute pour elle la nécessité de se soigner, de laver ses vêtements, de conserver ses papiers et ses affaires, de se déplacer, de communiquer et donc d'une manière générale, de disposer de ressources suffisantes pour s'assurer un minimum d'autonomie et de relations sociales – sous réserve que son état de santé le lui permette.

Comme l'écrit Julien Damon dans son livre<sup>8</sup>, « *les pouvoirs publics soutiennent, avec le secteur associatif, le développement d'un système d'assistance qui a pour double visée la prise en charge « en urgence » et la réinsertion des personnes sans domicile* ». Si les réponses en termes d'hébergement d'urgence et de logement sont prioritaires, « *de nombreux dispositifs existent également en matière d'emploi (entreprises d'insertion, emplois aidés) et de santé (pour faire valoir des droits à l'assurance maladie, pour accéder à l'hôpital)* ».

L'action publique tournée vers ces personnes relève principalement des politiques d'aide sociale en permettant leur accès aux droits. Les principaux moyens budgétaires affectés relèvent de l'État, s'y ajoutent des dépenses d'action sociale des collectivités, communes et départements et celles qu'y consacrent les associations ainsi que les citoyennes et les citoyens. Elles peuvent recevoir également des prestations sociales nationales, comme le RSA, mais il est difficile d'isoler budgétairement la part qui leur est consacrée.

Une partie des prestations est dirigée spécifiquement vers les personnes sans domicile (ex. de l'hébergement), une partie est fléchée vers les plus pauvres y compris avec domicile (ex. du RSA, , du DALO, de la CMU...), une partie enfin bénéficie à l'ensemble de la population et donc à ceux et celles qui vivent à la rue (ex. assurance maladie, chômage, allocations familiales, aides aux personnes handicapées...) sous réserve d'avoir une adresse et d'avoir engagé les démarches pour en bénéficier.

Pour ce qui concerne l'hébergement et le logement, l'offre comprend d'abord toutes les formes d'hébergement immédiat destinées à répondre à des situations de détresse comme les centres d'hébergement d'urgence (CHU), des hôtels et résidences hôtelières, ou à l'insertion comme les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), puis des places en foyers, en pensions de famille, en résidences sociales, du logement adapté...La Fondation Abbé Pierre avance le chiffre estimé de 140 000 places d'hébergement dit généraliste en 2017, il faut y ajouter 237 000 places en logements adaptés (résidences sociales, pensions de famille...). Cette offre, qui relève du budget de l'État, dépend soit du ministère des Affaires sociales, soit du ministère du logement.

L'accueil des personnes migrantes relève d'un dispositif spécifique de logement, le dispositif national d'accueil (DNA) qui comporte environ 80 000 places en 2017 dont 40 000 en Centres pour demandeurs d'asile (CADA), qui offrent hébergement et accompagnement spécifique. Selon l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFFII), 71 262 demandeurs et demandeuses d'asile sont entrés dans le DNA en 2017. L'objectif de prise en charge dans le DNA en 2018 était de 64 %, pour un taux de prise en charge effectif de 46 % en 2016, ce qui indique que plus d'un demandeur d'asile sur deux n'a pas de place dans le dispositif dédié et se retourne donc vers le dispositif d'hébergement de droit commun. Enfin, les déboutés du droit d'asile en attente de la décision de la CNDA ainsi que ceux qui se retrouvent dans la situation de n'être ni régularisables ni expulsables, font appel à ce dispositif. Les demandeurs et demandeuses d'asile non pris en charge par le DNA bénéficient d'une « allocation de demandeur d'asile », qui se situe en dessous du RSA, calculée selon la composition du ménage, qu'ils bénéficient ou non d'un hébergement.

Leur situation a fait l'objet d'un avis du CESE, «Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne» (Emelyn Weber, Paul Fourier, 2018) et ne sera pas abordée dans ce travail.

## B - Qui peinent à répondre aux besoins

*« Je pensais que sortir quelqu'un de la rue était plus compliqué au niveau psychologique qu'au niveau administratif. Je me suis rendue compte que c'était l'inverse. »*

Sarah Frikh, initiatrice de la pétition « Des centres d'accueil pour mettre les femmes SDF en sécurité »

*« On prend d'abord les femmes, les personnes âgées, les personnes fatiguées. Donc, une personne de 25 ans, en forme, a vraiment peu de chance d'être amenée par nous mais a toutes les chances de devoir rester sur le terrain. »*

Capitaine Michel Noulet, chef adjoint de la Brigade d'assistance aux personnes sans-abri de la préfecture de police de Paris

\* \* \*

L'hébergement d'urgence, bien qu'il s'agisse d'un droit inscrit dans le code de l'action sociale et des familles, n'est pas assuré. Comme l'écrit la Fédération nationale des acteurs de la solidarité sur son site internet, qui comprend une page dédiée au 115 intitulée « **le baromètre du 115** », le numéro d'appel d'urgence sociale unique « **reste confronté à un manque crucial de places ne permettant pas de répondre à l'ensemble des demandes d'hébergement, ce qui se traduit par des taux de réponses négatives très élevés** » - 20 % dans le Val d'Oise, 53 % dans les Bouches-du Rhône, 75 % à Paris, **83 % en Seine-Saint-Denis et dans le Rhône** (baromètre du 115, novembre 2017). L'hébergement d'urgence existant est ainsi saturé pour plusieurs raisons.

D'une part, les dispositifs d'urgence font face à une injonction contradictoire: celle d'accueillir, du fait de l'urgence de leur situation, les personnes sans aucune condition et celle de les accompagner, dès lors qu'elles le souhaitent, jusqu'à ce qu'une orientation leur soit proposée, ce qui suppose certaines conditions impératives.

D'autre part, l'hébergement d'urgence apparaît sous dimensionné en raison des obstacles qui empêchent les personnes hébergées d'évoluer vers un logement adapté ou de droit commun – ce dernier relevant du logement locatif social, lequel peine à répondre aux besoins de la population qui peut y prétendre.

Y contribue enfin la non réquisition des logements vacants, pourtant prévue par les ordonnances du 21 octobre 1945 et du 21 décembre 1958 et le nouveau régime de réquisition institué par la loi du 29 juillet 1998.

Lors de son audition, le capitaine Michel Noulet, chef adjoint de la Brigade d'assistance aux personnes sans-abri (BAPSA) de la préfecture de police, a illustré ce blocage. La BAPSA conduit les personnes sans-abri volontaires au Centre d'hébergement et d'assistance aux personnes sans-abri (CHAPSA) de Nanterre où elles passent la nuit, puis les ramène le matin à Paris. Elles sont les mêmes à se présenter tous les jours aux points de rendez-vous, parfois depuis dix ans, et donc à occuper de manière continue les deux tiers des 150 places dont la brigade dispose

au CHAPSA, ce qui pose la vraie question de l'accompagnement social de ces personnes.

## C - Et mobilisent toujours plus de moyens concentrés sur l'urgence

« *L'enchevêtrement de responsabilités nuit à l'efficacité* »

Mathieu Klein, président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle

\* \* \*

Sur le plan de l'organisation, le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités est clair dans son principe. Un maillage efficace d'associations, petites et grandes, généralistes ou spécialisées, est déployé sur le territoire. Beaucoup d'entre elles remplissent par délégation, avec le concours du budget de l'État mais aussi en y apportant parfois leurs moyens propres, de véritables missions de service public.

Des schémas et des programmes, nationaux et territoriaux, des dispositifs spécifiques, souvent innovants, ont été mis en place pour améliorer la situation. En font partie le SAMU social, les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) déployés dans les départements depuis 2010, qui ont mis parfois beaucoup de temps à être réellement opérationnels et dont l'efficacité reste inégale sur le territoire. S'y ajoutent les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDAHLPD) qui ne doivent pas rester des documents de pure forme de recensement de l'existant, mais insuffler les dynamiques locales.

Il faut y ajouter la mise en œuvre depuis 2008 du Droit au logement opposable (DALO) et la nomination de deux délégués interministériels, le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL, 2010) et le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (2017). Cette liste n'est pas exhaustive.

**On constate donc depuis plus d'une vingtaine d'années** (création du SAMU social, 1993), **à la fois un accroissement des moyens consacrés par la société à l'assistance aux personnes sans-domicile, un effort pour mieux concentrer et coordonner ces moyens, et une incapacité à atteindre les objectifs fixés par la loi**, ne serait-ce que ceux fixés à l'article L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état* ».

Le diagnostic dressé par la Cour des comptes dans son Rapport public annuel 2017 est sévère et réaliste : « *Les dépenses du programme 177 [hébergement et logement adapté] et du programme 303 [Demandeurs d'asile] sont systématiquement*

*sous-évaluées en loi de finances initiale, notamment pour les actions relatives à l'hébergement et au logement adapté du dispositif généraliste. Les crédits ouverts ne correspondent pas aux crédits consommés l'année précédente, alors que rien n'indique que les besoins d'hébergement ont diminué. Sous la pression de l'urgence, ces crédits doivent faire l'objet d'abondements en cours d'année.* » Le tableau 3 joint en annexe, extrait du rapport de la Cour, montre **l'évolution des crédits** les plus importants des deux programmes – **pour l'hébergement, de près de 968 millions d'euros en 2010 à 1,439 Mds en 2016, et 1,894 Mds en 2018**. Ils restent pourtant insuffisants, mal employés.

Cette hausse sensible ne bénéficie pas à tous les crédits, par exemple ceux dédiés à la prévention de l'exclusion ou à l'animation des politiques de l'hébergement. Voilà comment la Fédération des acteurs de la solidarité accueillait l'évolution de certains de ces crédits dans le budget 2018<sup>9</sup> : *« L'analyse de la répartition des crédits entre les différents dispositifs de l'action (veille sociale, hébergement d'urgence, hébergement d'insertion et logement adapté) révèle cependant, qu'une fois encore, la programmation budgétaire poursuit une logique urgentiste au détriment de l'insertion et de l'accompagnement des personnes en précarité : les crédits destinés au financement des dispositifs de la veille sociale sont portés à 126,5 millions d'euros en 2018 contre 121,7 millions d'euros en 2017 (soit +4 %). En réalité, le niveau de financement pour 2018 n'atteint pas celui des crédits consommés en 2016 qui s'élevaient à 137 M€, alors même que les accueils de jour, les maraudes, les services d'accueil et d'orientation et les SIAO doivent actuellement faire face à l'accueil d'un nombre toujours plus croissant de personnes sans-abri en situation de grande exclusion. Ces dispositifs qui assurent des prestations de première nécessité (alimentation, hygiène, accompagnement et orientation) sont également impactés par l'accueil des demandeurs d'asile, laissés à la rue faute de solution d'hébergement dans le dispositif dédié. »*

Cette situation paradoxale jette le trouble sur le bien-fondé des mesures prises et entretient le discours sur l'inefficacité de l'État qui agit dans l'urgence. La distribution de prestations sociales, si elle est indispensable, ne peut se substituer à l'action sociale, à l'accompagnement et à l'insertion des personnes.

Tous les points évoqués ci-dessus, dans ce très bref panorama, ne seront pas examinés plus avant dans les pages qui suivent, notamment parce qu'ils concernent beaucoup plus de personnes en France que celles sans-domicile. Ils feront, pour certains d'entre eux, l'objet d'un examen plus approfondi dans le travail à venir sur la « Grande pauvreté ».

## D - En raison de difficultés nombreuses dans l'accompagnement vers le logement et l'insertion

*« Une approche intégrée est indispensable : santé, logement, emploi, tout est lié »*

Louis Gallois, président de la FAS, lors de son audition

\*  
\* \*

L'article L115-1 du code de l'action sociale dispose que « *l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales... prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides* ».

Pourtant, un regard sur les chiffres tirés de l'enquête INSEE de 2012 laisse perplexe : **28 % des personnes sans-domicile sont bénéficiaires du RSA, 11 %** (de personnes nées en France) **perçoivent le chômage, 4 % une retraite ou le minimum vieillesse... 9 % ne déclarant aucune ressource** (« l'aide des gens dans la rue » étant comptabilisée à part comme ressource, déclarée par 6 % d'entre elles). Or on sait que de nombreuses personnes qui ont droit à une prestation ne la demandent pas, en France, comme dans d'autres pays où des études ont été conduites sur ce sujet.

L'Observatoire des inégalités s'interroge, dans son Rapport sur la pauvreté en France (octobre 2018), sur ce non-recours aux droits, et demande « *pourquoi une partie des pauvres ne réclame pas son dû ?* ». Le rapport souligne qu'entre un tiers et un quart d'entre eux ne sont pas pris en compte dans la couverture maladie complémentaire (CMU-C). Pour le RSA seul, les estimations atteignent 35%<sup>10</sup>.

L'observatoire identifie quatre facteurs :

- la complexité des démarches : difficulté à réunir l'ensemble des documents, lourdeur des formulaires, complexité des dossiers. « *Le niveau de contrôle social des plus démunis est particulièrement pointilleux* » ;
- le défaut d'information : non connaissance ou méconnaissance des droits – par exemple près de 20 % de personnes éligibles au RSA pensaient ne pas l'être (enquête de 2010) ;
- le refus d'y avoir recours ;
- la faiblesse des montants à percevoir compte tenu des démarches à accomplir.

Des chercheurs comme Philippe Warin identifient désormais un phénomène émergent de « non-concernement » de certaines personnes à la rue qui perdent en quelque sorte la notion même d'avoir des droits. Il évoque également une forme de non-recours temporaire par non-proposition de service de la part de travailleurs sociaux et de travailleuses sociales confrontés à la nécessité de commencer par de longs temps de remise en confiance des personnes avant de pouvoir leur proposer d'accéder à leurs droits.

De même, si évaluer le phénomène de non-recours est déjà très difficile, pour les personnes vivant à la rue, c'est encore plus problématique. Philippe Warin cite sur ce sujet Alain Desrosières qui évoque une « anarchie statistique ».

La complexité des démarches à accomplir et l'incertitude relative au résultat, pour des personnes déjà entièrement mobilisées par les tâches nécessaires à leur survie, constituent sans aucun doute une difficulté insurmontable, sans accompagnement.

Julien Damon compare dans son ouvrage déjà cité le parcours d'insertion ou de réinsertion d'une personne sans-domicile à un jeu de l'oie où elle doit passer, en théorie, par un certain nombre d'étapes prédéterminées qui la conduisent de l'absence de toit et d'emploi à un toit « ordinaire » et des revenus stables. La comparaison s'arrête là, car le jeu n'en est pas un pour ceux et celles qui restent indéfiniment bloqués au même stade de leur parcours, voire reculent.

Sur le droit au logement opposable, ce phénomène de non recours est d'autant plus important que la situation reste particulièrement difficile dans dix-huit départements qualifiés de zones tendues : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Haute-Savoie, Gironde, Hérault, Loire-Atlantique, Nord, Rhône, Var et les huit départements d'Ile-de-France. Ils concentrent 87,6% des procédures DALO.

Le principe même de droit au logement opposable est en crise. En 2017, il y avait 54 367 naufragés du DALO en attente d'un logement depuis un à huit ans. Comme le souligne le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD) dans son rapport 2017, le DAHO est de moins en moins employé par les ménages du fait d'un très faible niveau de propositions d'hébergement (630 en 2017 pour 6974 ménages reconnus DAHO). Il ajoute : « *Le droit à l'hébergement opposable, à l'image de l'hébergement dans notre pays est en péril !* ».

**Passer de l'hébergement au logement adapté ou ordinaire est probablement l'étape la plus difficile, en raison des blocages signalés, mais aussi de la nécessité d'un accompagnement fort à mettre en place avant et à l'entrée dans un logement pour permettre aux personnes de reprendre une vie « entre quatre murs ».**

Le rapport de l'ONPES 2017-2018, déjà cité, fait état à la fois d'une baisse des taux de sortie de l'hébergement vers le logement ordinaire et vers le logement accompagné et d'un taux de non sortie de 43,9 %, en hausse de dix points en 2012 par rapport à 2008 (pour la dernière enquête quadriennale disponible à la date du rapport).

Pour améliorer la situation, le gouvernement a planifié une montée en puissance du **dispositif « logement d'abord »** qui vise à favoriser l'entrée dans un logement de droit commun avec des solutions d'accompagnement social pour stabiliser la situation, faciliter l'insertion et mettre en place des soins si la personne souffre de troubles psychiques. **Le succès de cette opération**, dont la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), représentée par Louis Gallois, son président, a souligné l'importance lors de son audition, **dépend en grande partie de la production de logements très sociaux** tout particulièrement dans les départements où la situation est la plus tendue. Or sur ce point, le président de la FAS a fait part de ses craintes à la commission, en estimant qu'elle ne serait pas à la hauteur des objectifs affichés – rejoignant l'analyse de la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2017, qui pointait l'insuffisance persistante de la construction de logements très sociaux.

**D'une manière générale, les auditions ont souligné le rôle et l'importance de l'accompagnement des personnes sans-domicile, à la fois par des bénévoles et par des travailleurs sociaux et travailleuses sociales.** Un grand nombre d'associations, de citoyens et de citoyennes, sont mobilisés en faveur de

l'accompagnement des personnes à la rue. Leurs initiatives sont multiples et indispensables. Elles doivent être articulées entre elles et avec l'accompagnement social des professionnels et des professionnelles. Si le SIAO a permis un progrès en apportant une coordination centrée sur les places d'hébergement, il reste à construire une coopération autour de l'accompagnement relationnel des personnes.

L'association Agir pour la santé des femmes (ADSF), représentée par Nadège Passereau, déléguée générale, a expliqué lors de son audition qu'il fallait, au-delà de l'accompagnement, aller à la rencontre des personnes. L'ADSF conduit ses actions grâce à une centaine de bénévoles - gynécologues, sages-femmes, infirmiers, psychologues qui disent, en s'investissant auprès de ces personnes « *retrouver le goût du soin* ». L'association s'est engagée résolument dans une démarche du « aller vers ». Elle organise des maraudes afin de « ramener vers » l'offre de santé de droit commun les femmes qui en sont le plus éloignées. L'auditionnée a d'ailleurs insisté en faveur d'un accompagnement global, en regrettant que des ruptures se produisent dans la chaîne de soins, faute de cet accompagnement, et a souligné les différences de prise en charge entre services dans les départements de l'Ile-de-France.

**De nombreux auditionnés et auditionnées ont insisté sur l'importance des travailleurs sociaux et travailleuses sociales, demandant parfois une évolution ou un complément de leur formation**, pour leur permettre de mieux comprendre et appréhender les problématiques spécifiques des personnes vivant dans la rue. Presque toutes et tous ont souligné la nécessité de développer une gestion plus globale des dossiers et de leur confier un rôle de coordination ou d'accompagnement d'une phase du processus d'insertion à l'autre. Plus important, certains ont proposé de faire évoluer leurs responsabilités vers une mission de « référent unique ». Ce sujet essentiel sera abordé dans le travail que la commission temporaire produira au premier semestre 2019 sur la « Grande pauvreté ».

## E - Les réponses de la société ne sont pas à la hauteur des enjeux

Les Françaises et les Français portent un regard singulier et anxieux sur la pauvreté et l'exclusion comme le révèlent de nombreux sondages et enquêtes. Dans son rapport paru en 2016<sup>11</sup>, France stratégie analysait ainsi « *[Les Français] estiment que la pauvreté peut frapper n'importe qui et perçoivent davantage que leurs voisins européens des tensions entre riches et pauvres* ». Selon ce même rapport, 87 % des Françaises et des Français considéraient en 2014 que nul n'est à l'abri de la pauvreté (contre, par exemple, 60 % des Italiennes et des Italiens) traduisant ainsi une préoccupation personnelle importante s'agissant de la pauvreté et une crainte de déclassement social.

Se référant à des enquêtes du Crédoc et des sondages Eurobaromètres, Julien Damon souligne par ailleurs dans son ouvrage déjà cité : « *En ce qui concerne les politiques dirigées vers les SDF, 7 personnes sur 10 en France estiment qu'elles aboutissent à une prise en charge insuffisante. 60 % des Français considèrent que les pouvoirs publics ne dépensent pas assez en la matière, ce qui place le pays aux premiers rangs européens en la matière* ».

**Les Françaises et les Français apparaissent ainsi particulièrement concernés par les sujets de la pauvreté et de l'exclusion** et attentifs aux politiques publiques mises en œuvre pour répondre aux besoins des personnes sans-domicile et sans-abri qui incarnent la pauvreté la plus grande. Cette préoccupation croissante, le capitaine Noullet, chef-adjoint de la BAPSA, la constate aussi parmi les forces de police : *« aujourd'hui, beaucoup décident de venir, on a beaucoup plus de demandes que l'on a de postes. Ce n'était pas le cas avant. »*

## F - Suscitant l'indignation et l'interpellation de nombreuses citoyennes et nombreux citoyens... et le repli de certains autres

*« J'avais en tête que ces personnes avaient besoin de 2 euros, d'un sandwich, d'un toit, d'une couverture. Or, eux me disaient: « la solitude ça tue. Je vois passer 3000 personnes par jour et seulement deux me disent bonjour. Un bonjour, cela vaut 100 sandwiches. Le matin j'achète mon journal, car au moins le kiosquier me dit bonjour. Un bonjour ça compte dans la vie ». Une femme m'a dit: « Parfois j'ai l'impression d'être un sac poubelle sur le bord du trottoir ».*

Jean-Marc Potdevin, fondateur du réseau Entourage

\* \*  
\* \*

Parce qu'elle rend visibles les fractures et les dysfonctionnements de notre société, parce qu'elle se voit dans l'espace public, sur les bancs, les quais des transports en commun, la situation des personnes sans-abri concentre l'indignation de nos concitoyennes et de nos concitoyens.

C'est ce dont témoignent les pétitions citoyennes en ligne abordant la situation des personnes sans-domicile et dont les auteures et les auteurs ont tous les cinq été reçus par la Commission temporaire.

**La pétition de Martine Maçon a ainsi été lancée en décembre 2017 « Pour l'interdiction des dispositifs anti-SDF inhumains et inacceptables ! »** en lien avec la campagne « Soyons humains » initiée par la Fondation Abbé Pierre et en réaction à l'annonce du décès d'une fillette dans la rue. Elle rassemblait plus de 310 000 signataires début octobre 2018. Elle constitue pour Mme Maçon un « *cri d'alarme* » dont elle souhaite qu'il soit entendu au sommet de l'État afin que disparaisse le mobilier urbain qui empêche les personnes sans-abri de se reposer et de se protéger.

**La pétition de Christian Dossang « S.O.S pour nos SDF » recueillait plus de 38 000 signatures début octobre 2018.** Retraité, indiquant avoir été lui-même quelques jours en situation de rue dans sa jeunesse, M. Dossang a lancé sa pétition pour dénoncer *« l'indifférence »* et l'insuffisance des politiques de lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion et interpeler les pouvoirs publics sur les drames de la rue. Il souhaite notamment qu'il soit mis un terme aux expulsions locatives et que bâtiments vides et logements vacants soient réquisitionnés.

En octobre 2018, une nouvelle pétition lancée par Gabrielle Paillot « Pour la création de centres d'hébergements des personnes sans-abri et de leurs chiens dans toute la France » rassemblait en trois semaines plus de 80 000 signatures.

« Lanceurs d'alerte », « *whistleblower* », « porte-parole », quel que soit le terme retenu, c'est un rôle de porte-voix qu'entendent jouer ces pétitionnaires.

Pour que leurs voix puissent être entendues, pour que cette indignation se transforme en action, la démarche individuelle seule ne saurait cependant suffire. Quatre des cinq porteuses et porteurs de pétitions entendus entretiennent ainsi des liens avec des associations ou des collectifs. Deux ont créé leur propre association. **Sarah Frikh, auteure de la pétition « Des centres d'accueil pour mettre les femmes SDF en sécurité », a créé le mouvement « Réchauffons nos SDF ».** **Dounia Mebtoul a fondé l'association « Frigos solidaires » que soutient la pétition « Placer des frigos solidaires dans chaque ville »,** lancée par un étudiant prénommé Antoine. Quant à **Pierre Machemie, auteur de la pétition « SDF, mis à l'abri durant l'hiver, expulsés à l'arrivée de l'été ? »,** c'est son expérience au centre d'hébergement et de stabilisation Pierre Petit aux Grands Voisins (Paris 14e) dans le cadre d'un travail réalisé pour l'association Aurore qui est à l'origine de sa démarche pétitionnaire.

La voix de ces associations est ainsi relayée par celle des citoyennes et des citoyens sur les réseaux sociaux, par voie de pétitions, qui peuvent également les premiers donner l'alerte. Si le nombre de signatures recueillies témoigne de l'importance de ces sujets pour nos concitoyennes et nos concitoyens, dans le même temps, la vie dans la rue se banalise, plus particulièrement au cœur des métropoles.

La présence d'enfants mendiant dans nos rues, voire de très petits enfants dans les bras de leurs parents en situation de mendicité n'est pas acceptable au regard des droits de l'enfant.

La mendicité est autorisée à condition qu'elle ne soit pas faite de manière agressive ou sous la menace d'un animal dangereux (art 312-12-1 du Code pénal) et qu'elle ne mette pas en cause des enfants (art 227-15). Dans ces cas-là, la mendicité s'apparente à un délit. La mendicité peut également être interdite si elle porte atteinte à l'ordre public.

Les arrêtés anti-mendicité qui se multiplient sont licites si leurs dispositions sont nécessaires et proportionnées au maintien de l'ordre public. Il est à noter que la jurisprudence récente va davantage dans le sens d'une suspension des arrêtés anti-mendicité.

A bien des égards, le regard porté sur les personnes sans-domicile apparaît ainsi comme paradoxal, oscillant entre indifférence et indignation, une indignation bien souvent cyclique et répondant à ce « calendrier du thermomètre » dénoncé par les associations ainsi que les acteurs et actrices de terrain : en effet les décès des personnes vivant dans la rue sont nombreux en été comme en hiver.

Des paradoxes qui relèvent aussi de l'éthique, entre le respect de la liberté des personnes vivant dans la rue et les risques encourus par eux-mêmes ou les autres,

---

entre l'amélioration des conditions de vie dans la rue et le risque d'y fixer les personnes.

Cette indignation n'empêche par ailleurs pas le repli sur soi de se manifester au travers de ce qu'on appelle couramment le « syndrome *NIMBY* » (*Not In My Back Yard*) : on peut s'indigner de la situation de personnes à la rue mais s'opposer à la construction d'un lieu d'hébergement à proximité de chez soi, situation à laquelle s'est retrouvé par exemple confronté Patrick Le Stunff, auditionné par la commission, lors de l'ouverture en 2011 à Lille de la Halte de nuit Saint Michel.

Aujourd'hui prévaut une vision humaniste de celui ou de celle qui vit dans la rue, perçu non pas comme une personne radicalement différente mais comme un possible soi-même. Cependant, persistent des images plus anciennes assimilant le pauvre, l'étranger ou l'errant, à une menace pour l'ordre public et l'associant aux incivilités, à la violence<sup>12</sup>.

Ce sont ces idées qui prévalent lorsque sont mis en place dans les lieux publics des dispositifs anti-SDF tels que pics ou bancs inclinés voire qui portent atteinte à la dignité des personnes, dispositifs que dénonce la Fondation Abbé Pierre avec la campagne « Soyons Humains », lancée en décembre 2017.

## Chapitre 2 *Préconisations*

### INTRODUCTION

Les personnes qui vivent dans la rue sont aujourd'hui de plus en plus souvent des jeunes, des femmes, voire des familles entières qui ne demandent qu'à vivre sous un toit. Toutes sont porteuses de droits qui doivent être respectés.

Le 70e anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme nous rappelle qu'en 1948, ses rédactrices et rédacteurs insistaient déjà sur le lien fondamental entre extrême pauvreté et droits humains.

La France a ratifié des conventions internationales ou la Charte européenne des droits fondamentaux qui font du droit au logement un droit particulier comme le droit au travail ou à l'éducation. Enfin, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle déduit par le conseil constitutionnel (décision 94-359DC) des alinéas 10 et 11 du préambule de la constitution de 1946 et du principe de respect de la personne humaine.

C'est sur ce fondement que de nombreux textes rappellent le statut particulier du droit au logement dans la lutte contre les exclusions et en font une priorité de l'ensemble des politiques de la nation. Son absence conduit à la violation ou la perte de nombreux autres droits.

Le non-respect du droit au logement n'exonère pas les pouvoirs publics de l'obligation de préserver d'autres droits relevant de l'urgence sociale pour les personnes. Parmi ceux-ci, il faut relever la protection universelle maladie, la domiciliation ou les prestations sociales mais aussi le droit au travail, à la formation, à l'éducation et à la culture, celui de vivre dans un environnement sain.

L'enjeu pour notre société n'est pas seulement de conserver ces droits théoriques, mais d'assurer à chacune et chacun l'effectivité de ses droits.

C'est autour de ce principe que le CESE a structuré ses préconisations.

Celles-ci ont été classées en trois priorités, en commençant par le logement. Ce choix s'est imposé au cours du débat en commission comme un choix de conviction: si l'hébergement des personnes à la rue apparaissait comme le plus logique dans l'ordre des urgences, de nombreuses voix se sont élevées pour rappeler que le logement est la clef de l'accès ou du retour à une vie décente. Compte tenu du format de cet avis les préconisations y sont resserrées et axées sur les priorités pour les personnes sans-domicile. La question des moyens, notamment la mise en œuvre du droit au logement opposable, sera approfondie dans le travail de la commission sur la « Grande pauvreté ».

La deuxième priorité que la commission a retenue est celle de l'amélioration du traitement de l'urgence : être accueilli toute l'année, en particulier les premiers jours d'errance, être à l'abri de violences, être soigné rapidement, disposer d'une adresse,

condition essentielle pour un accès aux droits élémentaires auxquels les personnes qui vivent à la rue n'ont pas assez recours.

La troisième est celle de l'accompagnement, celle de la nécessaire mobilisation des pouvoirs publics, des organisations qui structurent la société et des citoyennes et citoyens. Cette mobilisation, qui nécessite pilotage et coordination, est source d'innovation et de solutions, aux côtés ou avec les personnes vivant dans la rue pour mieux les accompagner. Par le maillage territorial qu'elle génère, cette mobilisation crée un contexte propice à la coordination et aux coopérations. Dans le même temps qu'elle répond aux besoins des personnes, elle crée du lien social et fait vivre le principe républicain de la fraternité. En aidant à la réintégration des exclus et des exclues, ceux et celles qui s'engagent expriment leur volonté d'exercer leur citoyenneté. A l'opposé, les attitudes de rejet, de déni, de repli sur soi, interrogent notre modèle républicain et nécessiteraient d'engager un débat de société. Un premier pas, plus modeste, sera d'inciter chacun et chacune d'entre nous à surmonter ses propres contradictions, et à changer de regard.

## I - LE LOGEMENT D'ABORD !

Le schéma traditionnel de prise en charge des personnes qui vivent à la rue, construit dans les années 70 pour des hommes seuls, s'est trouvé confronté depuis les années 2000 à l'arrivée de nouvelles personnes qui souhaitent, pour beaucoup d'entre elles, sortir de la rue le plus vite possible (femmes, familles, mais aussi des jeunes issus de l'ASE - Aide sociale à l'enfance). Ces personnes pouvaient accéder à un logement sans passer par la case hébergement, sous condition d'un accompagnement adapté. C'est sur ces constats que la FAS, l'UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux) et SNL (Solidarités nouvelles pour le logement) ont travaillé le concept du logement d'abord qui repose sur la conviction que le logement est une condition préalable et nécessaire à l'insertion, un premier pas vers l'autonomie et non la finalité d'un parcours.

La mise en œuvre se heurte toutefois à plusieurs difficultés, la première étant l'insuffisance de l'offre de logement très social. S'y ajoute le nécessaire accompagnement des personnes par de nombreux professionnels et professionnelles qui touchent tous les domaines, sociaux, administratifs, de santé. Lors de son audition, Patrick Le Stunff, directeur du pôle accueil de l'ABEJ Solidarité, expliquait que *« les gens qui ont passé 20 ans dans la rue dorment à côté du lit. Mais, ils ont une clé, sont en sécurité et alors beaucoup de choses sont possibles. Quand vous voyez les chiffres d'un « chez soi d'abord » cela coûte moins cher d'avoir des gens dans des logements avec des travailleurs sociaux et une équipe pluridisciplinaire adaptée. Il n'y a pas d'effet délétère de mélange des publics. Dans un centre d'hébergement, il y a des accidentés de la vie. On peut perdre son conjoint, son travail, se retrouver à la rue et devoir intégrer un centre d'hébergement et se retrouver à côtoyer quelqu'un qui a trente ans de rue, un autre qui est toxicomane. C'est violent. »*

Concrètement, comme le souligne le rapport 2017-2018 de l'ONPES, passer de la rue ou bien d'un hébergement inconditionnel à un logement auquel l'accès est

«*fortement conditionnel*» est complexe. Il y a là un verrou qui bloque la fluidité de l'ensemble du système, les personnes en hébergement y restant trop longtemps, laissant celles qui en ont besoin dans la rue. Enfin, principalement dans les régions tendues, notre pays ne parvient pas à «produire» (la production résultant de la construction ou de la transformation de logements) assez de logements très sociaux dans des conditions financièrement accessibles à des personnes dont les revenus sont très faibles.

## A - Prioriser la production de logements très sociaux pour débloquer l'ensemble du système

Le « plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 » prévoit de « *porter la production de PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) à 40 000 par an – soit 200 000 sur la mandature* ». Il se fixe également un objectif de création de 10 000 places supplémentaires en pensions de familles en cinq ans, notamment en mobilisant le PLAI adapté.

La Cour des comptes l'a souligné dans son rapport public annuel 2017, « *la construction de logements très sociaux pour des personnes à très faible revenu reste insuffisante. Entre 2000 et 2010, le nombre de logements PLAI construits annuellement a été multiplié par cinq. Malgré le lancement de projets récents comme les « PLAI adaptés », ils ne représentent qu'une fraction très minoritaire du nombre de logements sociaux construits (4 % du parc).* » En 2016, 36 442 PLAI ont été financés, 30 458 en 2017, et l'USH a annoncé en octobre 2018 tableer sur une baisse tendancielle d'environ 5 % de la production de logements sociaux. Le prix d'achat du terrain, qui peut renchérir les coûts de production pourrait conduire certains bailleurs sociaux à abandonner ce segment.

Les aides de l'État se sont progressivement tarées et deviennent même nulles en 2019. L'État a créé un « fonds de concours », le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), alimenté par des cotisations des organismes eux-mêmes. Les « subventions d'État » ne relèvent donc plus du budget de l'État mais du secteur HLM lui-même, par une forme de péréquation ou de mutualisation des moyens des organismes.

De nombreux acteurs et actrices, et notamment le Collectif des associations unies, considèrent que cet objectif n'est pas assez ambitieux et qu'il faudrait prévoir annuellement au moins 60 000 PLAI.

Or la France, qui est pourtant l'un des pays d'Europe où l'on construit le plus de logements par habitant, finance trop peu de PLAI. Dans les zones dites « tendues », où la demande de logements excède l'offre (Principalement les agglomérations de Paris, Annecy, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, et une grande partie de la côte méditerranéenne comprise entre Marseille et Menton...) ce déséquilibre, aggravé par le coût du foncier, peut renchérir les coûts de production, peser sur les loyers et conduire certains bailleurs sociaux à privilégier les ménages aux ressources les plus élevées pour l'octroi de logements « type PLAI », dès lors qu'elles ne dépassent pas le plafond.

### Préconisation 1 :

Prioriser la production de logements très sociaux pour débloquer l'ensemble du système

**Le CESE recommande à l'État de favoriser l'accès des personnes sans-domicile aux logements très sociaux sur l'ensemble du territoire soit en facilitant leur solvabilisation, soit en agissant en amont pour que les logements soient économiquement accessibles.**

**Le CESE préconise de donner la priorité à la production de logements financés par les PLAI, dont la courbe doit repartir à la hausse, afin de tenir les objectifs du plan « Logement d'abord ». L'objectif de PLAI devrait être porté à 60 000 par an, et non pas à 40 000.**

## B - Mobiliser le parc privé, mais aussi le parc public, à des fins très sociales grâce à l'intermédiation locative

L'intermédiation désigne l'intervention d'un tiers social entre le propriétaire et le futur occupant du logement, afin de sécuriser la relation locative. Le gouvernement souhaite mobiliser le parc privé, qui offre un potentiel très important, en développant 40000 places supplémentaires d'intermédiation locative (IML) sur 5 ans. L'IML est également possible dans le parc public, en mobilisant les bailleurs sociaux. En effet, l'IML a vocation à sécuriser les bailleurs et bailleuses quel que soit leur statut. Des associations agissent dans ce cadre et deviennent par exemple locataire en titre de logements dans le parc public qu'elles sous-louent ensuite. Elles sont garantes du paiement du loyer pendant la durée du bail et assurent en général un accompagnement social adapté, absolument nécessaire, des locataires.

En novembre 2016, Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, dans son rapport rendu à la ministre du Logement sur « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », relevait « *une certaine réticence des acteurs du secteur locatif privé (propriétaires et agents immobiliers) à s'engager dans un système de contraintes alors que le marché locatif est actif* ». De plus, les propositions d'IML dans le parc privé présentent des caractéristiques diverses dont la complexité est le trait commun. Si l'instruction ministérielle du 4 juin 2018 sur la relance de l'IML a précisé pour objectif de remédier à un certain nombre de défauts signalés, elle ne le fait que partiellement. Certains déséquilibres subsistent, qui compromettent l'efficacité du système. Par exemple, selon la Fondation Abbé Pierre, la combinaison des plafonds de loyers (intermédiaire, social, très social), du zonage géographique et des aides fiscales peut orienter les bailleurs et les bailleuses à des arbitrages défavorables à la location très sociale. Par ailleurs, selon la Fédération des acteurs de la solidarité, la contrainte budgétaire pesant sur les aides financières directes de l'État (à la prospection, à la gestion, à l'accompagnement social), crée des contraintes difficilement tenables pour les opératrices et les opérateurs.

## Préconisation 2 :

Mobiliser le parc privé, mais aussi le parc public, à des fins très sociales grâce à l'intermédiation locative

**Le CESE recommande que l'intermédiation locative soit encouragée dans le parc privé comme dans le parc public en ciblant prioritairement les aides et avantages fiscaux sur l'offre de logements à loyers très sociaux. Il demande aux pouvoirs publics que l'IML soit simplifiée et de mieux financer l'accompagnement social des personnes dès l'entrée dans leur logement.**

## C - Renforcer la prévention des expulsions locatives

À la source d'une politique cohérente de logement pour toutes et tous, il convient d'éviter l'expulsion ou le renvoi à la rue.

La prévention des expulsions locatives n'intègre pas la question des accédants à la propriété rencontrant des difficultés pour payer leurs mensualités ou leurs charges pouvant conduire aussi à la perte du logement. La protection du logement familial doit être recherchée quel que soit le titre d'occupation de ce logement. Reste enfin l'exclusion sans solution des structures d'hébergement.

Les données fournies indiquent que si les assignations au tribunal ont augmenté de 15% en 10 ans pour atteindre 164 378 en 2016, les expulsions effectives ont crû de 41 % pour atteindre 15 222 en 2016, alors qu'elles étaient tombées à 10 000 environ en 2013.

La Fondation Abbé Pierre indique qu'un grand nombre de personnes quittent leur logement, le plus souvent sans solution pérenne, en cours de procédure. Pourtant, c'est aussi le début de la procédure qui permet aussi bien des solutions judiciaires (surendettement) que des solutions administratives (CCAPEX - commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, appel à la commission départementale de médiation du DALO).

La détresse des personnes concernées ne leur permet pas de contacter des services qui pourraient leur venir en aide. Il y aurait lieu de créer un numéro national d'appel, à l'instar du 119 pour les enfants, qui fédérerait aussi bien le travail de la plateforme de la Fondation Abbé Pierre (allo prévention expulsion), que les initiatives locales comme le numéro vert mis en place dans le département du Pas-de-Calais et permettrait, pour les propriétaires comme pour les locataires, d'avoir des informations fiables et de connaître les procédures à suivre. Cela permettrait aussi de mieux coordonner et de mieux évaluer le travail des différentes instances qui travaillent sur cette question au plan départemental (CCAPEX et Médiation DALO) et favoriser la mission du pôle national dédié créé à la DIHAL.

Ce numéro national d'appel serait également compétent pour indiquer aux propriétaires en difficulté les démarches à suivre sur les plans judiciaire et administratif.

### Préconisation 3 :

#### Renforcer la prévention des expulsions locatives

Le CESE appelle au renforcement des moyens de lutte contre les expulsions et à une meilleure coordination entre les différentes instances. Il recommande que les « Points conseil budget », dont la généralisation est prévue dans le Plan de lutte contre la pauvreté (2013-2017), interviennent dès le premier impayé de loyer pour une analyse globale du budget du ménage et agissent ainsi de manière préventive, en accord avec les créanciers et les bailleurs, en accompagnant les personnes. Il demande par ailleurs la création d'un numéro national d'appel sur le modèle du 119 pour conseiller les personnes inscrites dans une procédure d'expulsion.

## II - REPENDRE A TOUTES LES FORMES DE L'URGENCE

Le quotidien des personnes à la rue est un condensé de difficultés à surmonter, souvent dans l'urgence. Des associations comme les restos du cœur, par exemple, ont dès leur création décidé d'apporter une aide inconditionnelle et gratuite aux personnes contraintes de vivre dans la rue. Leur réseau « gens de la rue » gère des accueils de jour, où il est possible de se laver, de faire sa lessive, de prendre un repas. Sur le plan de l'alimentation, les banques alimentaires fournissent les associations et épiceries solidaires et jouent également un rôle majeur. Et de nombreuses autres associations assurent ce volet de l'alimentation. La commission temporaire a donc fait le choix de se concentrer sur les difficultés les plus complexes que sont l'hébergement, les soins, la sécurité des femmes, la domiciliation et la dignité au moment du décès. Bien consciente que l'amélioration de ces difficultés de la vie quotidienne ne doit pas fixer les personnes vivant dans la rue mais, au contraire, leur permettre de les aider à en sortir.

### A - Maintenir et développer l'offre en hébergement de longue durée

Comment est-il possible de vivre en famille à l'hôtel pendant plusieurs années ? Absence de lieu pour cuisiner, promiscuité et exigüité, difficultés sanitaires...défaut d'accompagnement. Pourtant, comme le souligne la Fondation Abbé Pierre dans son rapport 2018, « *le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000. En 2016, il s'élève à 42 646 nuitées hôtelières, soit une hausse de 12 % par rapport à 2015* ». L'Île-de-France en concentre plus de 35 000 et certaines régions comme la Bretagne (+ 54 %), l'Auvergne-Rhône-Alpes (+ 49 %) ou la Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 39 %) ont vu considérablement augmenter le nombre de nuitées. Pour la Fondation, « *Le recours à l'hôtel constitue une dépense extravagante pour une efficacité sociale déplorable* ».

La Cour des comptes ne se montre pas moins sévère. Jugeant en 2017 des difficultés de mise en œuvre du plan de réduction des nuitées hôtelières, elle pointe le coût unitaire du dispositif : « *une place en hôtel coûte en moyenne 6234 euros par an contre 2427 euros pour une place en intermédiation locative* ».

Comme relevé à plusieurs reprises dans ces pages, l'hébergement est saturé. A défaut de logement pérenne, il offre pourtant des solutions en insertion qui permettent de traiter de nombreuses situations en adaptant la durée et les modalités du séjour, dans des conditions parfois proches de celles du logement. Ainsi, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), offrent aux personnes isolées ou en famille, sur contrat de séjour, un hébergement ainsi qu'un projet de prise en charge individualisé et global (logement, travail, formation, santé...). La durée de séjour, si elle est en principe déterminée, est renouvelable. Les centres de stabilisation (CHS) sont très adaptés à des personnes très désocialisées, à la rue depuis plusieurs années et en rupture avec les structures généralistes. Ouverts en principe 24h/24h, ils proposent également un accompagnement social destiné à stabiliser ces personnes et à favoriser leur orientation ultérieure. La durée de séjour n'y est pas limitée dans le temps.

Comment accroître cette offre conçue pour de moyennes voire de longues durées de séjour ? Cela alors que Manuel Domergue de la Fondation Abbé Pierre explique « *qu'à mesure que nous augmentons l'hébergement, les taux de non réponse pour les demandes d'hébergement augmentent aussi* ».

Pierre Machemie a expliqué, lors de son audition, comment l'ouverture de 2011 à 2018 d'un Centre d'hébergement et de stabilisation par l'association Aurore dans les locaux de l'ancien service d'urgence pédiatrique de l'hôpital Saint-Vincent de Paul à Paris avait été permise par la fermeture de cet hôpital et la mise à disposition des locaux par la ville à l'association, en attendant le démarrage du futur projet.

Ce CHS accueillait un public diversifié composé pour partie d'hommes de 55 ans et plus, très marqués par la vie à la rue, et pour partie d'hommes et de femmes, seuls/seules ou en couple sans enfants, à partir de 18 ans, ayant vécu un parcours d'errance. La composition du CHS Pierre Petit était donc marquée par de forts écarts générationnels, une mixité d'usages. Il était également identifié par le SIAO comme tolérant aux problèmes d'addictions et ouvert à l'accueil des personnes en prises avec des troubles psychologiques et psychiques.

Le CHS a fermé ses portes dans des conditions difficiles, peu satisfaisantes pour les habitants et habitantes. D'autres expériences du même type, temporaires, fondées sur une mise à disposition de locaux publics ou privés de longue durée, ont été conduites avec succès ailleurs en France. Elles offrent de véritables possibilités, à un moment où l'État réduit son patrimoine immobilier, mais ces opérations doivent s'accompagner d'une réflexion aboutie sur le relogement en fin de bail des personnes hébergées.

Quant aux ruptures dans l'hébergement, il serait concevable de travailler avec les professionnelles et professionnels à la mise en place d'un système de transfert vers un autre établissement, de mettre en place des séjours de rupture (ce qui existe à l'ASE – voir l'avis du CESE « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection

de l'enfance » de juin 2018) pour éviter à des personnes en séjour de stabilisation de retourner à la rue.

#### Préconisation 4 :

##### Maintenir et développer l'offre en hébergement de longue durée

**Le CESE recommande à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales, de développer des structures d'hébergement de moyenne et longue durées dans les bâtiments publics lors de leur vacance, assurant l'accompagnement des personnes. La fin de la mise à disposition doit être suffisamment anticipée et s'accompagner d'une obligation de relogement de ces personnes.**

**Le CESE estime que le transfert du budget démesuré dédié aux nuits d'hôtel doit permettre d'aménager des locaux pour plusieurs années.**

Le nombre important de jeunes à la rue (jeunes décrocheurs, jeunes sortant de l'ASE, jeunes récemment arrivés en France, jeunes en errance...) a conduit à l'ouverture de CHRS qui leur sont réservés. Ces structures permettent un accompagnement spécifique vers leur insertion sociale et professionnelle, au vu des difficultés multiples auxquelles elles et ils sont confrontés. Ainsi, des structures telles que le CHRS Urgence Jeunes à Paris (XIVème) ou encore l'Orée AJD à Lyon permettent la réinsertion de ces jeunes. Ces dernières années ont également vu l'arrivée de publics jeunes nouveaux : apprentis, alternantes ou alternants ou encore étudiantes et d'étudiants.

#### Préconisation 5 :

##### Maintenir et développer l'offre en hébergement de longue durée

**Le CESE préconise de réserver aux jeunes sans-abri :**

- des structures d'hébergement d'urgence et de réinsertion tels que les CHRS jeunes;

- des places d'hébergement d'urgence dans les résidences dédiées aux jeunes, en particulier dans les foyers de jeunes travailleurs (FJT) pour les alternants, apprentis ou travailleurs et travailleuses et le CROUS pour les étudiantes et étudiants.

## B - Développer des lieux d'accueil inconditionnel de « première ligne », en amont d'un hébergement d'urgence adapté

Accueils de jour et haltes de nuit sont des structures à mi-chemin entre la rue et l'hébergement et s'adressent aux personnes les plus précarisées qui ne souhaitent pas fréquenter les institutions et organismes sociaux et préfèrent souvent rester « hors système » en dehors de tout cadre institutionnel. Qu'il s'agisse de personnes âgées ou de plus jeunes, de personnes sans-abri en situation de rue depuis plusieurs années ou depuis quelques jours, d'individus vivant seuls ou en groupes, ces

personnes aux parcours complexes et singuliers ont en commun un cheminement fait de ruptures et d'abandons.

Leur rapport aux institutions, aux professionnelles et professionnels, est marqué par la méfiance. Consommateurs et consommatrices d'alcool ou de stupéfiants, accompagnés d'animaux, le cadre des structures d'hébergement classiques, trop rigide, ne peut leur convenir. Leurs règles de fonctionnement, mal adaptées à leurs problématiques et/ou leur comportement, les excluent de fait. « *On parle souvent d'accueil inconditionnel, mais dans le social, il n'existe pas* » a expliqué lors de son audition Patrick Le Stunff, directeur du pôle accueil de l'association lilloise ABEJ-Solidarité, alors que le développement de lieux d'accueil acceptant la consommation d'alcool, l'accueil en groupe ou la présence de chiens permet justement de répondre aux besoins de première urgence prioritairement matériels : collation, douche, repos, premiers soins des personnes les plus en marge.

Parce que cet accueil est souple, sans injonction à construire un projet, il permet d'établir une relation de confiance, préalable nécessaire à un accompagnement vers la formation, le logement, des soins, à l'élaboration d'un projet individuel et une orientation vers des dispositifs de droit commun.

Patrick Le Stunff a présenté aux conseillères et aux conseillers la Halte de nuit Saint-Michel, ouverte à Lille en 2011, qui accueille de 21h à 8h des personnes rencontrées lors de maraudes pour qui les contraintes d'un centre d'hébergement sont un obstacle : refus de présence de chiens, interdiction de consommation d'alcool ou de sorties la nuit...

S'il ne nie pas les difficultés que peut poser l'accueil de personnes aux situations individuelles particulièrement complexes, il souligne les vertus de structures qui sont une porte d'entrée indispensable et permettent dans une grande créativité, aux différents intervenants, professionnels et bénévoles aux compétences diversifiées (social, médical), de travailler ensemble à rendre possible un « *après la rue* ».

Les personnes qui passent leur première nuit à la rue, notamment les jeunes, doivent pouvoir être repérées, orientées et accompagnées rapidement vers des solutions adaptées.

## Préconisation 6 :

Développer des lieux d'accueil inconditionnel de « première ligne », en amont d'un hébergement d'urgence adapté

**Le CESE préconise le développement de structures de « première ligne », accueils inconditionnels de jour et haltes de nuit, afin de permettre aux personnes les plus marginalisées de se mettre à l'abri et de bénéficier d'un accompagnement adapté.**

## C - Mettre prioritairement à l'abri les femmes, en grande insécurité dans la rue

Si la recherche de solutions pour les familles à la rue est la priorité absolue sur laquelle les dispositifs sont mobilisés, des familles restent encore sans solution pendant plusieurs semaines, notamment si elles refusent d'être séparées et ce particulièrement dans les départements tendus. Parallèlement, le nombre de femmes vivant dans la rue a très rapidement augmenté ces dernières années, nécessitant de faire de leur mise à l'abri une autre priorité.

Lors de leur audition, Sarah Frikh et Anne Lorient ont évoqué le quotidien des femmes sans-domicile, la manière dont elles se camouflent en hommes pour ne pas être reconnues, pour ne pas être agressées et violées, leurs difficultés à accéder à des protections hygiéniques - ce qui risque de provoquer des maladies gynécologiques -, leurs lieux de vie cachés - sous-sols, parkings, squats -, leurs accouchements dans la rue, mais également leur attachement à leurs enfants et leur volonté de les protéger le plus possible. Les préoccupations de santé et de sécurité sont clairement prioritaires pour les femmes vivant à la rue. Anne Lorient a également témoigné du fait que les femmes à la rue avec enfant évitent les dispositifs de soin, d'accueil et d'hébergement, de peur que leur enfant ne leur soit enlevé. Elle a aussi indiqué qu'elles logent de plus en plus souvent dans des squats, « *d'énormes squats habités par des femmes, des familles, souvent aussi par des prostituées et leurs proxénètes* ». Ces conditions de vie, jointes au fait que les centres d'hébergement mixtes (équipes des centres autant que personnes accueillies) ne leur paraissent pas de nature à leur garantir le niveau de sécurité dont elles ont besoin, les conduisent à porter dans leur pétition une demande de création de centres d'hébergement réservés aux femmes et tenus par des femmes.

Sur le même sujet, Nadège Passereau a, lors de son audition, insisté sur « *le manque de places, un manque d'accueil de jour et surtout un manque d'accueil de nuit* », en particulier de haltes de nuit. Un pas important va être fait avec l'ouverture le premier décembre 2018 de la « Cité des Dames », projet innovant porté par l'ADSF et la Fondation Armée du Salut (FADS). Centre d'accueil ouvert 24h/24h sept jours sur sept, sans hébergement, à destination des femmes seules isolées, il pourra, avec 50 places, accueillir le passage d'une centaine de femmes en grande exclusion chaque jour.

L'Armée du Salut dispose par ailleurs à Paris du Palais de la Femme, dédié à la prévention de l'exclusion sociale et à l'insertion, réservé aux femmes majeures. Il comprend un foyer d'hébergement de 280 places en studios individuels, un centre d'hébergement de stabilisation de 50 places (30 femmes seules et 20 mères avec leur enfant) et une pension de famille.

Un centre d'accueil de jour réservé aux femmes à Grenoble, financé par les « Petits Frères des Pauvres », a également été évoqué en commission. Il est important de souligner qu'au-delà de la dimension d'accueil « en sécurité », les questions relatives à l'estime de soi, les actions propres à apporter du mieux-être, de la douceur, doivent être prises en compte dans ce type d'établissements.

## Préconisation 7 :

Mettre prioritairement à l'abri les femmes, en grande insécurité dans la rue

**Le CESE recommande d'aller au-devant des femmes vivant dans la rue. Il convient de développer des structures d'accueil dédiées 24h/24h, 7J/7J, afin qu'elles soient en sécurité et de leur réserver des places d'hébergement dédiées sur tout le territoire national, dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer.**

## D - Faciliter l'accès à tous les types de soins

Une étude de la DREES de 2018 indique que les trois quarts des médecins libéraux interrogés se disent en difficulté pour prendre en charge des personnes en situation de « vulnérabilité sociale », parce qu'elles cumulent des problèmes de santé, des difficultés à suivre un traitement et des recours tardifs aux soins.

Le rapport 2017 de « l'observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du Monde en France » établit que les quatorze centres d'accueil de soins et d'orientation (CASO) de Médecins du monde ont effectué en 2017 près de 29 700 consultations. 90% des personnes accueillies sont étrangères et 41,3% d'entre elles en situation irrégulière, 47,6% indiquent ne disposer d'aucune ressource pour vivre. Les hommes sont largement majoritaires (63%), plutôt jeunes. Sur les 3477 mineurs et mineures ayant fait l'objet de soins, un tiers vit à la rue, et 1700 sont dits « mineurs non accompagnés (MNA) ». Les pathologies les plus fréquentes sont avant tout digestives, dermatologiques, respiratoires et ostéoarticulaires, ainsi qu'un état buccodentaire très dégradé. Ce mauvais état de santé est souvent aggravé par des pathologies liées aux addictions notamment alcool et tabac.

Par ailleurs, les troubles psychiatriques ou psychologiques sont nombreux chez les personnes vivant dans la rue, en particulier de nature anxieuse et psychosomatique. Selon le Dr Mercuel, 1/3 des personnes ont un trouble psychiatrique sévère, 17% des 18/25 ans à la rue sont psychotiques (contre 2% dans la population générale). Des troubles réactionnels, des états dépressifs importants entraînent replis, refus de se faire aider et héberger en collectivité. Nombre des personnes de la rue sont porteuses de polypathologies.

Les pratiques médicales en hôpital psychiatrique sont plus axées sur les prises en charge ambulatoires que sur l'hospitalisation de long terme. C'est ainsi que de nombreux patients et de nombreuses patientes se sont retrouvés à la rue avec leur traitement, sans garantie d'observance. Pour le Dr Mercuel, chef de service d'une équipe mobile de psychiatrie précarité, il y a une vraie difficulté à trouver des places pour des personnes qui en auraient vraiment besoin. La question des soins post opératoires et des places en services de soins de suite et de réadaptation (SSR) pour les personnes sans-domicile est aussi problématique.

Concernant les femmes, «45,2 % des femmes enceintes vues en CASO présentaient un retard de suivi de grossesse [...] seules 6,2 % des femmes enceintes vues en consultation médicale disposaient de droits ouverts à la couverture maladie au jour de leur première visite au CASO. »

En 2017, les équipes d'Agir pour la santé des femmes (ADSF) sont allées à la rencontre de plus de 700 femmes en situation de grande exclusion sur leurs lieux de vie en Ile-de-France. 45% d'entre elles sont en situation d'errance, 52% ont entre 18 et 35 ans. L'ADSF indique que 60% des femmes interrogées n'ont pas eu de suivi gynécologique depuis plus d'un an. 62% des femmes en âge d'avoir un enfant n'utilisent aucun moyen de contraception. 24% bénéficient de l'AME, 19% de la Protection universelle maladie (PUMA). Les besoins de santé exprimés par l'ensemble de ces femmes sont prioritairement de soins gynécologiques. Leurs parcours de vie traumatisants, quasiment systématiquement marqués par des violences sexo-spécifiques, en particulier pour les femmes migrantes, demandent également que des équipes mobiles psychologiques puissent aller à leur rencontre. L'ADSF, « pour répondre aux besoins en termes de santé mentale et devant l'absence d'acteurs »<sup>13</sup>, a mis en place un programme de santé mentale et de maraudes par des bénévoles psychologues cliniciens ou cliniciennes.

Plus globalement, la nécessité de développer une offre de soins de proximité et d'accompagnement dans leur démarche est essentielle pour faciliter l'accès aux soins des personnes sans couverture ou avec couverture médicale partielle. Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS), créées par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui s'inscrivent dans les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS), répondent à ce besoin à travers des missions d'accueil, d'information, de prévention, d'orientation et de soins.

Aujourd'hui, près de 430 PASS sont implantées dans les établissements de santé, majoritairement au sein d'hôpitaux publics afin de disposer d'un accès aux plateaux techniques.

Les équipes des PASS s'appuient également sur un réseau de professionnelles et professionnels médicaux et sociaux très large : caisses d'assurance maladie, médecins libéraux, Samu social, centres de santé ou de vaccination, services municipaux de santé et centres communaux d'action sociale, centres spécialisés, services de protection maternelle et infantile et planning familial, centres médico-psychologiques, ateliers santé ville, laboratoires privés, associations, etc.

La répartition territoriale des PASS, dont la pertinence est régulièrement réaffirmée, doit pouvoir répondre aux besoins des publics précaires sur l'ensemble du territoire. Enfin, il convient de les rendre plus facilement identifiables et accessibles pour des personnes qui ont souvent perdu tout réflexe de recours aux soins.

## Préconisation 8 :

### Faciliter l'accès à tous les types de soins

**« L'aller vers » est bien souvent une condition de l'accès aux soins des personnes sans-domicile. Le CESE salue le travail important des ONG de soins (MSF, MDM, associations locales et spécialisées...) qui permet l'accès aux soins des plus démunis et les ramène vers le dispositif de droit commun. Il recommande la pérennisation et le développement des actions de médiation sanitaire, reconnue par la loi en 2016.**

**Au regard du rôle primordial qu'elles jouent dans l'accès aux soins des plus précaires, les équipes mobiles « psychiatrie précarité » et les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) doivent davantage se développer pour mieux répondre aux besoins sur l'ensemble du territoire.**

**Pour le CESE, les alternatives à l'hospitalisation des personnes souffrant de certains troubles psychiatriques ou psychologiques doivent être développées en structures médico-sociales, à l'instar de ce qui existe pour les personnes souffrant de déficiences mentales avec les maisons d'accueil spécialisées (MAS).**

## E - Rendre effectif le droit à la domiciliation, première marche vers l'accès aux droits

La question de la domiciliation a été abordée plus particulièrement lors des auditions par la commission du responsable du pôle domiciliations de l'association Montparnasse Rencontres, Claude Lacour, et de la directrice régionale Ile-de-France de la Fédération des acteurs de la solidarité, Isabelle Médou-Marère. Ils ont insisté sur l'importance d'avoir une adresse : la domiciliation est bien la première marche vers l'accès au logement et l'effectivité des autres droits.

Les personnes sans-domicile sont non seulement privées d'un véritable toit, mais rencontrent de surcroît de vraies difficultés concrètes d'accès à leurs droits : elles ne peuvent pas recevoir du courrier et l'absence de domiciliation les empêche d'effectuer leurs démarches administratives. La loi (article L264 du CASF) dispose que la domiciliation est nécessaire pour prétendre aux prestations sociales, à l'exercice des droits civils et à la délivrance de titres. Elle fixe les conditions de délivrance du certificat par les CCAS, les CIAS ou les organismes agréés, et précise qu'une banque ne peut refuser une ouverture de compte à une personne sans adresse stable si elle présente un certificat.

L'État, qui élabore depuis 2014 des schémas départementaux de domiciliation, intégrés aux plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), agréé les organismes de domiciliation et conventionne avec eux. Pour l'Île-de-France, les chiffres partiels figurant dans sept plans publiés (enquête de 2014) font apparaître un en cours de plus de 120 000 domiciliations dont la moitié à Paris et 20 % en Seine-Saint-Denis, avec de très fortes hausses sur certains territoires : une augmentation de 170 % en deux ans en Seine-

Saint-Denis par exemple. Par comparaison, en 2012, la région Languedoc-Roussillon comptabilisait 8 200 domiciliations. Les situations sont très diverses d'un territoire à l'autre : en 2014, le département du Nord comptait 11 700 domiciliations en cours, très majoritairement par des associations. Dans le département des Alpes-Maritimes sur les 3 600 domiciliations de l'année 2015, 3 200 avaient été réalisées par les CCAS. De nombreux cas de préfectures ou CCAS qui offrent un billet de bus pour Paris aux personnes qui viennent s'inscrire dans leur région ont été signalés...

Et effectivement, de nombreuses difficultés d'accès à la domiciliation subsistent, soulignées par les associations agréées lors de la « journée de la domiciliation » en octobre 2018, en particulier en région francilienne où la hausse des demandes crée un engorgement de certaines structures, associations principalement, qui atteignent leur plafond de domiciliation fixé dans l'agrément. L'État, faute de pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des CCAS, confie aux associations le soin d'assurer le droit à la domiciliation, qui est gratuit, sans leur confier les moyens de cette mission et ne remplit pas autant qu'il le faudrait son rôle de pilotage. Dans certains territoires où la domiciliation repose presque uniquement sur les CCAS, l'État devrait également pouvoir s'assurer que ce service est effectivement rempli et accessible à toutes celles et tous ceux qui le demandent. Il devrait aussi veiller à éviter les doubles domiciliations, sources de complexité.

#### Préconisation 9 :

Rendre effectif le droit à la domiciliation, première marche vers l'accès aux droits

**Le CESE rappelle à l'État son devoir de rendre effectif le droit à la domiciliation gratuite pour toute personne qui en fait la demande et de confirmer son rôle d'organisateur du service de domiciliation des personnes sans-domicile. Il doit l'animer conformément aux schémas de domiciliation qu'il a élaborés, en veillant en Ile-de-France à une coordination régionale, et, partout, à une représentation des personnes domiciliées dans la concertation.**

**L'État doit soutenir et financer les organismes auxquels il délègue cette mission de domiciliation, et les doter de logiciels adaptés à leur travail de gestion des courriers et colis.**

**Il recommande à l'État de faire une évaluation approfondie, de recourir au « name and shame » en publiant les listes des communes et départements qui se soustraient à leurs obligations.**

## F - Renforcer la lutte contre le non-recours aux droits

L'importance de la question du non-recours aux droits a été soulignée dans le constat par nombre des personnes auditionnées. Une étude menée au Havre au début des années 2000<sup>14</sup> évaluait à 1 % seulement le niveau de non recours aux allocations logement, et le rapport 2017-2018 de l'ONPES à 5 % pour les prestations familiales. Or il est aujourd'hui bien supérieur pour de nombreux services ou prestations. Il est même inconnu pour d'autres : lors de son audition par la commission temporaire Revenu minimum social garanti, le directeur national retraite

de la CNAV, David Clair, avait indiqué qu'il était impossible d'évaluer le non recours à l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées), faute de connaître l'ensemble des ressources, notamment mobilières et immobilières, des bénéficiaires potentiels.

Le premier service auquel ne recourent pas certaines personnes sans-domicile est l'hébergement. Ainsi l'ONPES a commandé à l'Observatoire du Samu social de Paris une étude sur le non-recours aux hébergements sociaux<sup>15</sup>. L'étude, citée dans le rapport 2017-2018, estime à 3400 les personnes sans-abri non-recourantes (qui n'ont pas eu recours au service d'un centre d'hébergement au cours des douze derniers mois) de façon durable en région francilienne. Pour l'étude, la différence entre personnes recourantes et non-recourantes tient à leur mode de vie et au degré de prise en charge de leurs problèmes de santé (addictions et retard de consultation médicale supérieure à deux ans notamment). Cette différence est interprétée par les auteurs comme « *une adaptation à un mode vie et comme le résultat de la sélection qui s'opère à l'entrée des centres d'hébergement* ». Le non-recours s'explique aussi, dans un certain nombre de cas, par les critiques émises à l'égard des centres d'hébergement.

Les personnes sans-domicile sont également nombreuses à ne pas recourir au RSA. Selon le rapport statistique 2016 du Secours catholique (« *L'état de la pauvreté en France* »), le taux de non-recours au RSA socle (i.e. le RSA pour les personnes qui n'ont pas de revenu d'activité) parmi les ménages éligibles accueillis par l'ONG est de 38 %. « *Ce taux élevé est d'un niveau comparable au taux estimé par Domingo et Pucci (2011) à partir d'une enquête réalisée sur ce sujet par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)[...] Le taux que nous estimons au Secours Catholique reflète en partie la présence dans cette population de personnes en situation de logement instable, pour qui une condition d'éligibilité supplémentaire concernant l'accès au RSA est de disposer d'une adresse [...] Les ménages n'ayant pas recours au RSA du fait de ce problème de domiciliation constituent 18 % de l'ensemble des non-recourants au RSA socle (soit 7 % sur les 38 %).* » Dans son rapport 2017, paru à l'automne 2018, l'ONG réévalue à 40 % ce taux de non recours et rappelle qu'il est en nette augmentation depuis 2015.

La CMU-C (Couverture maladie universelle complémentaire), dont le plafond d'accès est fixé à 734 euros mensuels pour un individu isolé, bénéficie à 5,52 millions de personnes. Les bénéficiaires du RSA ont accès de plein droit à la CMU-C, à condition de la demander. Pourtant, le site internet du Fonds de financement de la protection complémentaire affirme que près de vingt ans après la création de la CMU-C, celle-ci affiche toujours un taux de 30 % de non recours. La procédure d'adhésion, jugée trop complexe, a été simplifiée en 2018 et le Fonds a identifié d'autres actions comme la dématérialisation des renouvellements.

Les caisses d'allocations familiales (CAF) ont mis en place en 2014 des « rendez-vous des droits » organisés autour de trois types de « parcours » dont un « parcours RSA ». Ces rendez-vous (250 000 en 2016) portent leur fruit, comme en témoigne une étude récente de la DREES (Laura Castell et Etienne Perron-Bailly, Drees, Etudes et résultats, n°1058 avril 2018, « Lutte contre le non-recours : 63 % des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits ». Ainsi, parmi les personnes reçues dans le parcours RSA, près des

trois quarts le demandent, et un tiers l'ouverture du droit à la CMU-C. Ces rendez-vous atteignent un public très large, et à très faibles revenus pour le RSA, mais n'ont pas vocation à traiter d'hébergement ou de logement (sans parler d'alimentation, de santé, de handicap...) autrement qu'à travers la question des allocations.

On rappellera par ailleurs qu'aux termes de l'article R-123 du Code de l'action sociale « *Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté* ».

Les organisations venant en aide aux personnes sans-domicile assurent souvent la responsabilité de combattre le « non-recours subi » aux droits et prestations, et prioritairement au droit à l'hébergement et au logement.

Le non recours peut être la conséquence d'un « défaut de capacités » que Philippe Warin, auditionné par la commission, appelle une « non demande subie »<sup>16</sup>. Celle-ci s'explique dans la majorité des cas, par une mauvaise connaissance des droits, l'illettrisme, une absence de savoir-faire, de confiance en soi et dans le prestataire, mais aussi par la lassitude, voire l'épuisement. L'accompagnement des personnes vers les lieux pertinents de l'accès aux droits est donc essentiel.

#### Préconisation 10 :

##### Renforcer la lutte contre le non-recours aux droits

**Pour le CESE, une meilleure connaissance de l'importance et des raisons du non-recours aux droits pour les personnes sans-domicile est indispensable pour apporter des réponses appropriées à cette situation. Des travaux doivent être rapidement engagés par la DREES. Au-delà, certains critères tels la nécessité de disposer d'une adresse pour bénéficier du RSA socle doivent être assouplis pour éviter les cumuls d'exclusion des droits.**

#### Préconisation 11 :

##### Renforcer la lutte contre le non-recours aux droits

**Pour le CESE, la formule du rendez-vous des droits devrait être étendue à d'autres administrations et à des droits non inclus dans les propositions des CAF, cela en mobilisant prioritairement les acteurs de la domiciliation que sont les CCAS et CIAS. L'UNCCAS devrait jouer un rôle moteur dans cette mobilisation.**

**Dans l'organisation de « rendez-vous » d'information et d'aide à l'accès aux droits, le CESE affirme l'importance de l'accompagnement et l'utilité de rendez-vous en présentiel.**

## G - Assurer partout en France un accompagnement digne en cas de décès

Dans la mémoire collective, le « carré des indigents » se confond avec le souvenir de la fosse commune des cimetières. Pour changer cette image, l'appellation officielle est désormais, depuis plus de vingt-cinq ans, celle de « division à caveaux de terrain commun ».

Ainsi, les six divisions du cimetière parisien de Thiais réservées aux personnes sans ressources (pour lesquelles, dit le règlement des cimetières parisiens, aucune concession n'a été acquise) comprennent 3 600 places. La cérémonie et la concession sont gratuites. Les pierres, blanches, sont toutes identiques, et ne comportent pas de nom, sauf initiative des proches. Au bout d'une période de cinq ans, non renouvelable, les corps sont exhumés puis incinérés au crématorium du Père-Lachaise. Les familles disposent donc de ce délai pour demander une exhumation et organiser de nouvelles obsèques. Ce délai, en province, est en réalité variable d'une commune à l'autre, en fonction du nombre de « places » disponibles dans le cimetière.

C'est en vertu de la loi que la commune du cimetière concerné prend en charge gratuitement la cérémonie et l'inhumation « en terrain commun ». L'article L2223-19 du code général des collectivités territoriales dispose que « le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public », et que « cette mission peut être assurée par les communes, directement ou par voie de gestion déléguée. » L'article L2223-27 poursuit : « Le service est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes. Lorsque la mission de service public définie à l'article L. 2223-19 n'est pas assurée par la commune, celle-ci prend en charge les frais d'obsèques de ces personnes. Elle choisit l'organisme qui assurera ces obsèques. Le maire fait procéder à la crémation du corps lorsque le défunt en a exprimé la volonté. » Il appartient donc aux communes de vérifier cette absence de ressources.

Le Collectif des Morts de la rue s'efforce d'accompagner dignement les personnes sans domicile comme une vingtaine d'autres associations souvent affiliées au Collectif : Morts sans toi(t) (Lyon), l'Association Rouennaise d'adieu aux morts isolés (Rouen), Mémoire-Fraternité (Lille), Marseillais pour l'accompagnement des morts anonymes (Marseille), collectif Dignité Cimetière (Rennes), collectif varois des Morts Isolés (Toulon) etc. Le collectif publie également des noms de personnes sans-domicile qui sont décédées dans les Outre-mer et dont il a connaissance.

### Préconisation 12 :

Assurer partout en France un accompagnement digne en cas de décès

**Le CESE demande un accompagnement digne pour les personnes qui meurent isolées, en particulier pour les personnes sans-domicile qu'il n'est pas toujours possible d'identifier et dont les proches ne sont parfois retrouvés que longtemps après le décès. Les pouvoirs publics devraient encourager**

**l'extension du maillage associatif initié par le Collectif des Morts de la rue à toutes les métropoles, une vingtaine existant aujourd'hui sur le territoire.**

### **III - METTRE LA PRIORITÉ SUR L'ACCOMPAGNEMENT**

Les personnes sans-domicile ont besoin, pour sortir durablement de cette situation, de différentes formes d'accompagnement. Une très grande majorité d'entre elles sont marquées par des traumatismes relationnels. Pour elles, la vie à la rue qu'elles subissent représente également une forme d'invisibilité qui leur permet d'échapper aux relations sociales synonymes de souffrances, voire de menace. Le retour à la confiance, en soi et dans les autres, prend souvent du temps et nécessite des relations qui doivent faire la preuve de leur solidité, parfois malgré les ruptures. Cet accompagnement relationnel est fondamental, il doit être durable et le plus réciproque et inconditionnel possible. Une deuxième forme d'accompagnement, social celui-ci, consiste à accompagner la personne dans l'accès à ses droits. Enfin, les personnes vivant à la rue doivent pouvoir participer à la vie sociale en ayant accès à une activité, professionnelle ou non.

S'il est impossible de vérifier que la personne à la rue se confie déjà ou pas à un professionnel ou un bénévole, il convient de multiplier les propositions d'accompagnement dans chaque domaine de la vie (documents administratifs, recours aux droits, accès aux soins etc...). Il faut ainsi saluer l'initiative de la fondation Abbé Pierre qui fournit un casier dans la rue à des personnes, pour qu'elles y stockent leurs affaires, en échange de l'obligation de rencontrer un travailleur social ou une travailleuse sociale, ce système ayant montré son efficacité au Portugal.

L'accompagnement ne peut pas se résumer à donner une adresse ou à remplir un dossier, mais implique aussi de prendre le temps d'être présent au côté de la personne, dans ses démarches.

L'objectif fixé est que toutes les personnes sans-domicile ne se trouvent plus dans une situation de « zéro accompagnement » mais au contraire de « zéro sans accompagnement », but vers lequel doivent tendre les acteurs et actrices de la solidarité.

## **A - Soutenir et faciliter l'engagement des citoyens et citoyennes pour atteindre l'objectif de « zéro personne sans accompagnement »**

Adrien Taquet, député, et Jean-François Serres, membre du CESE, ont remis au Premier ministre en mai 2018 un rapport intitulé « Plus simple la vie, 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap ». Ce rapport insiste sur la nécessité de développer, « des écosystèmes favorables aux relations réciproques et à la participation sociale qui leur soient accessibles » de manière simple.

Pour les deux auteurs, le renforcement des liens sociaux et l'entraide, sont au cœur de l'engagement bénévole qui permet le développement de relations interpersonnelles gratuites, et crée de la solidarité et de la fraternité. Les associations, les fondations, les mutuelles symbolisent cet élan vers l'autre, cette solidarité généreuse qui anime un grand nombre de nos concitoyens et concitoyennes dans l'accompagnement des personnes vivant dans la rue. Leur rôle est indispensable pour rendre actives les solidarités et matérialiser la mobilisation de centaines de milliers de femmes et d'hommes qui ont choisi de donner un peu de leur temps au service des plus fragiles d'entre nous. Outre le fait que les actrices et les acteurs des solidarités génèrent du lien social et de la fraternité, ils viennent en soutien des nombreuses initiatives citoyennes.

Les initiatives sont multiples et s'organisent assez naturellement, même si cela n'est pas systématique, autour d'associations loi de 1901. Elles peuvent prendre de multiples directions : l'association La cloche, par exemple, décline sous différents « sons » des projets différents : Le Carillon, qui réunit des commerçants et commerçantes solidaires, Les clochettes, autour de l'embellissement de la ville, de l'art et du lien social.

Autre exemple, l'association « Les frigos solidaires », créée par Dounia Mebtoul, développe la mise en libre-service de réfrigérateurs à l'extérieur de commerces. Chaque réfrigérateur est financé par une collecte puis réalisé et installé par le commerçant et la commerçante. Il est rempli par toutes celles et tous ceux qui le souhaitent et crée du lien entre habitants, habitantes et personnes aidées : toutes celles et tous ceux qui en ont besoin, notamment des personnes sans-domicile, peuvent s'y servir...

Beaucoup de ces mouvements ou associations utilisent les réseaux sociaux, en créent parfois, mettent des vidéos en ligne, fédèrent les énergies et organisent les moyens d'action sur leur site internet. Ils y expliquent aux personnes qui veulent s'engager où et comment agir. En effet, si l'idée de départ se rattache à une catégorie de « besoins » à satisfaire – se nourrir, se vêtir, se soigner, faire garder ses affaires, communiquer - tout en créant du lien, premier d'entre eux, l'imagination et la volonté font fleurir des initiatives différentes, complémentaires, souvent innovantes.

Ces exemples d'actions associatives conduites pour venir en aide aux personnes sans-abri intègrent cette dimension de citoyenneté et de fraternité. Ces structures expliquent une partie de leur engagement par la nécessité de créer des relations avec les personnes sans-abri, de les insérer dans des « réseaux » d'hommes et de femmes qui acceptent de les considérer, de leur donner des occasions de tisser du lien social, pour qu'elles retrouvent de la dignité et le sentiment d'exister.

La préconisation formulée dans le rapport évoqué plus haut et relative à la mobilisation d'équipes citoyennes dans les territoires, est de nature à renforcer l'engagement bénévole et à faciliter son articulation avec les professionnels et les professionnelles de l'accompagnement social. Sa mise en œuvre permettrait de développer un réseau d'accompagnement relationnel durable et sans rupture avec les personnes sans-domicile. Ces équipes citoyennes seraient également les vecteurs de la participation des personnes sans-domicile à la vie sociale et faciliteraient leur accès à la vie culturelle, au sport et à la citoyenneté.

D'autre part, un dispositif spécifique pour les personnes arrivant à la rue, et notamment les jeunes, doit être constitué en s'appuyant sur ce réseau citoyen et incluant service public et associations, notamment afin que la personne soit entourée dès les premières heures. L'exclusion sera d'autant plus courte et la confiance plus vite renouée que l'attention globale et l'accompagnement portés seront précoces.

#### Préconisation 13 :

Soutenir et faciliter l'engagement des citoyens et citoyennes pour atteindre l'objectif de « zéro personne sans accompagnement »

**Le CESE préconise le développement d'un maillage territorial d'équipes citoyennes, conçues comme des « accélératrices d'initiatives » qui permettraient de développer un réseau relationnel d'accompagnement personnalisé et organisé, à destination des personnes sans-domicile. La création d'un tel réseau, en lien avec les professionnels, faciliterait leur participation à la vie sociale et leur accès à la vie culturelle, au sport et à la citoyenneté. Ce réseau renforcerait également la veille précoce pour les personnes arrivant à la rue.**

#### Préconisation 14 :

Soutenir et faciliter l'engagement des citoyens et citoyennes pour atteindre l'objectif de « zéro personne sans accompagnement »

**Le CESE préconise qu'une démarche « zéro personne sans accompagnement » soit élaborée, expérimentée et déployée pour faciliter l'articulation et la mise en synergie de tous les acteurs de cet écosystème relationnel complet : professionnels et bénévoles, organismes publics et privés, collectivités territoriales etc...**

Cette démarche fait émerger l'idée d'un droit à l'accompagnement.

## B - Créer davantage de « premières marches vers l'accompagnement et l'activité »

L'aide aux personnes en situation d'exclusion à s'en sortir durablement par l'accès à un emploi adapté à chacune et à chacun est un axe majeur défendu par le Conseil économique, social et environnemental. A cet égard, le Conseil a voté en 2015 un avis consacré à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » dont l'élargissement à de nouveaux territoires est en cours. Avec cette activité, les personnes concernées retrouvent la considération des autres, nécessaire pour porter un autre regard sur soi. Elles peuvent reprendre confiance en elles et en leur capacité à travailler. Comme l'affirmait Didier Goubert, directeur de l'entreprise « Travailler et apprendre ensemble », aux membres de la commission temporaire à l'occasion de leur visite de cet établissement pilote du mouvement ATD Quart monde à Noisy-le-Grand : « personne n'est inemployable ».

Si les thèmes plus larges de l'insertion par l'activité économique et de l'accès à l'emploi de droit commun, tels que les met en œuvre ATD, seront traités dans le cadre des travaux de la commission sur la « Grande pauvreté », plusieurs expérimentations et dispositifs destinés à impulser, pour les personnes les plus marginalisées, un parcours de la rue à l'emploi, méritent d'être ici mis en lumière. Il ne s'agit pas de promouvoir de quelque manière que ce soit de l'emploi mal rémunéré, peu qualifié, qui conduirait à accroître le nombre de travailleurs et travailleuses pauvres - dont certains ou certaines deviennent des personnes sans-abri, contraintes de dormir dans leur voiture - mais d'affirmer que les personnes sans-domicile doivent pouvoir accéder à une activité. Cette activité est non seulement source de revenu, moyen d'exprimer et de développer ses capacités, mais encore vecteur d'estime de soi et de reconnaissance sociale. Il en est de même de l'engagement bénévole.

Pour les plus exclus, jeunes en errance, personnes en situation de rue, les dispositifs et outils « traditionnels » d'insertion par l'activité économique ne sont pas nécessairement adaptés. Le contrat unique d'insertion (CUI), par exemple, prévoit une durée minimum de 20 heures de travail par semaine. Confiance en soi, regard des autres, horaires, hiérarchie, la marche peut se révéler trop haute dans un premier temps. C'est pour répondre à ce besoin que des formes de « travail à l'heure » ont été développées comme les dispositifs Premières heures ou Tapaj.

Tapaj, né au Québec en 2000, propose à des jeunes en errance un travail payé à la journée (Tapaj), sans contrat, sans prérequis, pour développer leur autonomie, les remobiliser progressivement vers l'emploi tout en luttant contre leurs addictions. En France, le programme a d'abord été lancé à Bordeaux en 2012. Réseau national depuis 2014, il regroupe aujourd'hui 19 territoires ainsi que 25 fondations et entreprises (SNCF, Vinci, Auchan...). Dans le cadre de ce dispositif, il est proposé à des jeunes en situation d'exclusion et d'errance de travailler quelques heures sur un chantier à raison de 10 euros nets de l'heure. L'inscription se fait au jour le jour et le salaire est perçu en fin de journée. Le contact ainsi établi permet de proposer un accompagnement plus large, un suivi médical, d'ouvrir un accès aux droits et, au-delà, d'inscrire ces jeunes dans une dynamique de parcours et une trajectoire d'insertion pérenne.

Le dispositif Premières heures (DPH) porté par la ville de Paris procède de cette même idée et propose une activité à des personnes sans-domicile souhaitant travailler. Pensé comme un marchepied vers le chantier d'insertion, le dispositif se veut souple afin de s'adapter aux personnes. Il n'y a pas de durée minimum de travail : le salarié peut travailler 1 heure par semaine et jusqu'à 24h et bénéficie d'un accompagnement rapproché par les associations partenaires. En 2017, 338 personnes ont été suivies dans le cadre de ce dispositif que la ville de Paris entend étendre avec un objectif de 400 personnes par an.

Emmaüs Défi, de son côté, part des compétences et des expériences des personnes dans ses entreprises d'insertion. En 2017, 85% des personnes qui ont intégré le dispositif Premières Heures sont sorties de la rue et ont signé un CDI avec le chantier d'insertion.

A l'occasion de son audition par la commission temporaire, Pierre Machemie, auteur de la pétition « SDF, mis à l'abri durant l'hiver, expulsés à l'arrivée de l'été ? »

a pu présenter la mise en œuvre du DPH aux Grands Voisins (Paris 14e), avec la création d'une « conciergerie solidaire » proposant différentes activités rémunérées à des personnes hébergées sur le site: entretien des espaces verts, valorisation des déchets, distribution de repas, activités de bibliothèque, de confection, de vente... Sociologue, M. Machemie a habité pendant plusieurs mois avec les résidents du foyer d'hébergement et de stabilisation du bâtiment Pierre Petit aux Grands Voisins (Paris 14e) dans le cadre d'un travail réalisé pour l'association Aurore, gestionnaire du site. Le bilan qu'il tire de l'activité de la conciergerie est positif. 28 % des personnes ont pu obtenir des minima sociaux (principalement le RSA), 67 % des salariés se sont vus orienter sur des soins médicaux et plus de 25 % ont pu bénéficier d'un nouvel hébergement ou logement.

### Préconisation 15 :

Créer davantage de « premières marches vers l'accompagnement et l'activité »

**Le Conseil économique, social et environnemental soutient la mise en place d'un accompagnement global vers une insertion durable. À ce titre, il encourage les collectivités territoriales et les entreprises à soutenir l'activité quotidienne des structures d'insertion par l'activité économique et le développement des dispositifs de reprise d'une activité professionnelle et de pré-insertion par l'emploi, souples et adaptés aux plus exclus.**

## C - Investir le digital inclusif au profit des personnes sans-domicile

La transformation qu'implique le développement du numérique aggrave la situation des personnes sans-domicile. Préoccupé par cette question, le CESE y revient fréquemment dans ses travaux, par exemple dans l'avis présenté par Martine Derobert (« La coproduction à l'heure du numérique »). Celui-ci souligne que le remplacement progressif des guichets physiques par des systèmes de libre-service ou numériques « soulève des enjeux d'accessibilité, notamment pour une frange persistante de la population touchée par la « précarité numérique ». Cet enjeu est également souligné par le Défenseur des droits dans son dernier rapport d'activité. Cette préoccupation est également exprimée avec force dans l'avis du CESE présenté par Gérard Aschieri et Agnès Popelin (« Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ? »). Le Conseil y propose la généralisation en France de points d'accès gratuits au wifi ainsi que le développement de la fonction de médiation numérique dans les services publics de proximité – deux mesures qui pourraient tout particulièrement être utiles aux personnes sans-domicile.

Une association comme Emmaüs Connect agit en ce sens : elle conçoit des ressources pédagogiques et organise des ateliers d'initiation aux services numériques clés. La Mission société numérique, qui utilise le néologisme « illectronisme », entend ainsi expérimenter (cf. Plan national pour un numérique inclusif, dossier de presse septembre 2018) un outil FranceConnect Aidants en vue de permettre une connexion sécurisée par un tiers professionnellement habilité « qui

sera amené à faire des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule. L'objectif est de sécuriser à la fois l'aidant et l'usager ». Encore faut-il que l'effort pour couvrir les zones blanches dans l'hexagone comme en outre-mer soit poursuivi.

L'UNCCAS et la DGCS ont conduit pendant un an une expérimentation par des CCAS du coffre-fort numérique, sur la base des offres commerciales existantes. Cet outil individuel permet « d'archiver, d'indexer, et de retrouver des fichiers numériques tels que des documents administratifs, des contrats, des factures, des relevés...mais aussi des documents personnels (photos, textes, etc.) ». Un bilan a été établi en décembre 2017 (DGCS-UNCCAS, Expérimentation coffre-fort numérique, bilan final). Ce bilan s'avère, à certains égards, mitigé, notamment en raison du niveau de maîtrise des outils numériques nécessaire pour accéder à l'ensemble des fonctionnalités du coffre-fort. Il présente toutefois des avantages indéniables pour les personnes sans-domicile. Il leur offre en effet un lieu sécurisé, doté d'une adresse électronique, où elles peuvent conserver une copie numérisée de documents administratifs indispensables (CNI, passeport, carte vitale...) ou de leur vie personnelle qui risquent d'être détruits ou de se perdre du fait des conditions de vie dans la rue.

## Préconisation 16 :

### Investir le digital inclusif au profit des personnes sans-domicile

**Dès leur domiciliation ou dès que le contact est établi par un CCAS, un CIAS ou une association, les personnes sans-domicile doivent se voir proposer une offre de coffre-fort numérique gratuit à l'occasion de démarches d'information ou d'ouverture de droits, avec un accompagnement à son utilisation. Ce coffre-fort leur permettrait d'archiver leurs documents personnels, de les transmettre par voie électronique ou d'en faire des impressions.**

**Le CESE propose d'intégrer le coffre-fort numérique aux travaux de la stratégie numérique.**

## D - Mieux connaître les personnes sans-domicile pour mieux répondre à leurs besoins

Cet enjeu est particulièrement important. Sans identification, dénombrement et localisation des populations sans-domicile, une réponse efficace et adaptée aux besoins des personnes en matière de mise à l'abri ou d'hébergement, de logement et d'accompagnement est impossible.

Les enquêtes menées par l'Insee en 2001 et en 2012 restent incontournables pour la connaissance des personnes sans-domicile en France. Il n'en reste pas moins que la dernière enquête a maintenant 6 ans et ne rend compte qu'imparfaitement du phénomène aujourd'hui. Tous les acteurs et toutes les actrices s'accordent ainsi sur un chiffre de personnes sans-domicile bien supérieur à celui de 142 900 identifié en 2012, d'autant plus que les territoires d'Outre-mer ne semblent pas être couverts par les enquêtes précitées.

L'exercice est certes complexe techniquement et politiquement. Il est cependant indispensable que les acteurs et les actrices puissent disposer de données statistiques récentes et régulièrement réactualisées s'agissant de populations dont le nombre et la situation sont en permanente évolution.

Si un tel travail présente un coût, il apparaît bien minime au regard de celui des politiques d'hébergement et de logement qu'il pourrait guider avec davantage d'efficacité. Rappelons à cet égard que le seul coût annuel de l'hébergement en France est de 2 milliards d'euros.

Le recueil de données territoriales fiables doit également être développé dans les métropoles, dans la ruralité et dans les Outre-mer.

« Décompter les sans-abri, c'est redonner une existence à chacun, et c'est se donner les moyens d'agir pour chacun d'entre eux » avait déclaré Madame Anne Hidalgo, maire de Paris, à l'occasion du lancement de la Nuit de la Solidarité en février 2018. Cette opération a notamment permis d'identifier le manque d'environ 3 000 places d'hébergement d'urgence dans la capitale. La Ville de Paris a par ailleurs annoncé la reconduction de ce dispositif en février 2019. Ces travaux ne doivent en effet pas être un diagnostic de plus à un instant donné mais actualisés régulièrement, si possible annuellement, pour être des outils efficaces.

De même, Philippe Warin rappelait lors de son audition, que les études sur le non-recours doivent absolument intégrer les personnes sans domicile.

Les ABS (Analyses des Besoins Sociaux) permettent une analyse des besoins des populations fragiles ou en difficulté par commune ou intercommunalité. Une récente enquête de la DREES (Sarah Abdouni, « Une commune sur six a réalisé une analyse des besoins sociaux sur son territoire », Etudes et résultats, n°1078, DREES, septembre 2018) montre que les plus petites communes rencontrent de grandes difficultés pour réaliser ce travail. En 2014, 76 % des communes de plus de 30 000 habitantes et habitants, mais seulement 11 % des communes de moins de 1500 habitantes et habitants l'avaient mis en œuvre.

Cette démarche semble particulièrement pertinente à l'échelle des territoires de vie, à l'échelon intercommunal. Outre l'état des lieux qu'elle permet, l'ABS présente l'intérêt de faire vivre un partenariat fertile entre les collectivités et l'ensemble des acteurs sociaux d'un territoire (associations, Caf, établissements de santé...).

D'autres instruments existent et doivent être encouragés. C'est le cas des diagnostics territoriaux partagés du sans - abris et du mal logement dits « DT360 ». Cette mesure du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adoptée en 2013, a été étendue en 2014 à l'ensemble des départements après une phase d'expérimentation.

Ils visent à disposer « d'une vision objectivée, globale et partagée des problématiques des personnes - de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement - mise en perspective avec l'offre existante ». Au 31 décembre 2015, 83 diagnostics avaient été réalisés.

Ayant vocation à nourrir le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), piloté conjointement par les

préfets et les conseils départementaux, ce diagnostic doit être réalisé à intervalle régulier, annuellement si possible, afin de constituer un état des lieux dynamique permettant d'adapter et de structurer véritablement l'offre en matière de logement et d'hébergement à l'échelon départemental.

## Préconisation 17 :

Mieux connaître les personnes sans-domicile pour mieux répondre à leurs besoins

**Le CESE demande que les données statistiques nationales concernant les personnes sans-domicile soient régulièrement actualisées, et en particulier la reconduction prochaine de l'enquête « Sans-domicile » de l'Insee, dont il faudrait prévoir la périodicité, y compris dans les Outre-mer.**

**Le CESE préconise le développement, la généralisation et le renouvellement régulier de recueils de données territorialisées s'agissant des personnes sans-domicile et/ou en situation de grande précarité, indispensables pour identifier localement les publics les plus en difficulté, développer des réponses adaptées aux territoires et les évaluer.**

**À l'échelon communal et intercommunal, le Conseil propose que les Analyses des besoins sociaux (ABS) instituées en 1995 soient effectivement et régulièrement réalisées sur l'ensemble du territoire. À l'échelle départementale, le Conseil soutient le développement des diagnostics territoriaux partagés.**

## E - Favoriser un aménagement urbain inclusif

La qualité de la lutte contre la grande précarité et l'exclusion se mesure par les réponses à apporter dans la prise en charge et l'accompagnement des personnes. Or les villes sont au cœur de la solution. Leur forme dit la place qu'elles laissent aux personnes vivant dans la rue et l'image, le statut social, qu'elles dessinent pour cette population. L'exclusion sociale est l'expression humaine de la fragilité de nos villes, et c'est notre défi : reconnaître la fonction inclusive des territoires et parvenir à urbaniser sans exclure.

Si la situation des plus précaires et des sans-abri peut émouvoir et indigner, notamment en période de grand froid, elle dérange également et suscite aussi parfois gêne ou indifférence, voire rejet lorsque les riveraines ou riverains, face à des regroupements de personnes sans-abri, se plaignent de problèmes d'hygiène ou éprouvent un sentiment d'insécurité. Qu'elle prenne sa source dans une vision héritée associant personnes sans-domicile et violence, qu'elle se nourrisse d'un sentiment de culpabilité ou à l'inverse de l'envie de ne pas voir, d'une peur du déclassement, cette tentation du rejet se traduit notamment dans nos villes par l'installation de mobiliers urbains hostiles. Des propriétaires publics ou privés installent autour ou à la porte de leurs immeubles des équipements dissuasifs - douches froides à l'entrée de parkings, murets hérissés de pics...

Le Conseil estime à cet égard que les équipements installés avec l'intention manifeste d'éloigner les plus précaires appelés « dispositifs anti-sdf » de même que

la suppression de certains mobiliers urbains (bancs, toilettes publiques, fontaines à eau...) sont inacceptables et également hostiles à toutes et tous. Nadège Passereau rappelait lors de son audition que le souhait des femmes vivant dans la rue est « d'être habillées, propres, sentir bon, et qu'il est bien compliqué dans nos villes de trouver un point d'eau ou d'aller dans les toilettes ».

Si l'interdiction effective et totale de ces dispositifs apparaît difficile dans les espaces privés, les collectivités territoriales et plus globalement les maîtres d'ouvrage, ont une responsabilité importante pour les bannir de l'espace public, en contribuant à les retirer et en faisant qu'il n'y en ait plus de nouveaux. Pour ce qui concerne l'espace privé des organisations et des entreprises, il s'agit d'un enjeu évident de responsabilité sociétale.

### Préconisation 18 :

#### Favoriser un aménagement urbain inclusif

**Parce que l'exclusion de l'espace public des personnes sans-abri accroît encore la précarité de leur situation, le Conseil économique, social et environnemental préconise que les programmes urbanistiques et architecturaux des municipalités adoptent une démarche véritablement inclusive et prohibent les dispositifs dits « anti-SDF ». Les espaces publics ou accueillant du public doivent être aménagés de manière à pouvoir être utilisés par toutes et tous. Le CESE demande que les dispositifs portant atteinte à l'intégrité physique ou psychique des personnes soient sanctionnés et démantelés.**

## F - Changer notre regard et faire évoluer la société avec les personnes sans-domicile

Comme le souligne Claire Hédon, présidente d'ATD Quart Monde, dans l'ouvrage *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*, « Les seules personnes pour lesquelles nous parvenons à dépasser les stéréotypes sont celles avec qui nous entrons en relation personnelle, intime, celles dont nous pouvons percevoir la complexité, l'histoire, la qualité d'être humain non déterminé, ayant une vie intérieure, avec des combats, des joies, des peines, exactement comme nous-mêmes. » Changer les mentalités et le regard sur les personnes sans-abri et les situations d'exclusion implique nécessairement « la création d'espaces communs pour faire connaissance et construire des liens. » C'est une des finalités essentielles des équipes citoyennes préconisées.

La Nuit de la solidarité, conduite en février 2018 à Paris, est à cet égard une initiative intéressante. Ce dispositif dont l'objectif était de mesurer le nombre de personnes à la rue et d'améliorer la connaissance de leurs besoins pour adapter les réponses proposées, a permis d'impliquer les Parisiennes et les Parisiens, de renforcer les liens entre les personnes dans leur quartier.

Pour les associations participantes, ces rencontres étaient par ailleurs l'occasion de faire connaître leur action et de susciter un engagement bénévole au-delà de cette opération.

Déconstruire les préjugés, créer du lien entre les habitants, les habitantes et les personnes sans-abri, rendre les quartiers plus solidaires, c'est également l'objectif du réseau Entourage que son fondateur, Jean-Marc Potdevin, a présenté à la Commission temporaire.

Plus qu'un réseau social, Entourage fonctionne comme une « plateforme de mise en relation ». La communauté Entourage, composée de 5000 membres actifs, d'habitantes et d'habitants, de professionnelles et de professionnels comme de personnes sans-domicile, s'organise via une carte interactive qui répertorie les actions solidaires conduites dans chaque quartier. Plus de 4000 actions solidaires ont été lancées depuis sa création en 2016.

Après Paris, Entourage a étendu son action à Lyon et Grenoble en 2017 et lancé la plateforme « Simple comme bonjour » pour contribuer à changer le regard sur les personnes en situation de rue, et encourager chacune et chacun à agir à son niveau contre l'exclusion et l'isolement des plus précaires. La page d'accueil du site internet annonce ainsi : « Vous allez découvrir le premier programme pédagogique dédié à la grande exclusion élaboré par des professionnels du secteur, mais surtout par les personnes de la rue ! ».

Les personnes sans-domicile et/ou en situation de grande précarité représentent environ 13 % des utilisateurs et utilisatrices de l'application Entourage, co-construite avec elles. Le comité de la rue d'Entourage, dirigé par Mme Anne Lorient, rassemble 8 personnes, actuellement ou anciennement sans-domicile, Elles participent à toutes les décisions et à la conception des dispositifs qui bénéficient de leur expertise.

Outre le comité de la rue Entourage, on peut souligner tout l'intérêt de dispositifs s'appuyant sur des bénévoles pairs comme la bagagerie « Mains Libres » dans le quartier des Halles à Paris dont les permanences sont assurées par des bénévoles, avec ou sans domicile fixe. Il en est de même pour les maraudes de l'association ADSF- Agir pour la santé des femmes auxquelles participent des femmes issues du public rencontré ou accueilli.

Changer de regard c'est vaincre l'indifférence, les préjugés, mais également vaincre une conception uniquement « victimaire » des personnes sans-domicile « qui constitue une entrave à la reconnaissance de ces habitants à avoir leur propre jugement sur ce qui les concerne directement ».<sup>17</sup>

« Penser ensemble », « faire ensemble » répond, en matière de lutte contre l'exclusion et le mal-logement, à un impératif de dignité des personnes mais également d'efficacité. En 2012, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a, le premier, institué un 8e collège composé de personnes en situation de grande précarité. Cette participation, pour être effective, demande du temps et de l'accompagnement mais démontre, lorsqu'elle s'exerce véritablement, toutes ses vertus.

## Préconisation 19 :

Changer notre regard et faire évoluer la société avec les personnes sans-domicile

**Le CESE demande que les personnes sans-domicile, comme toute citoyenne ou citoyen, puissent participer pleinement, par leur expérience de la rue, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques les concernant.**

## CONCLUSION

Le Conseil économique, social et environnemental est convaincu qu'il est possible de faire respecter le droit au logement que notre pays a voulu un droit opposable et donc de donner un toit à chacune et à chacun. C'est sur la base de ce droit que peuvent se construire bien des autres et permettre à la France de répondre à l'objectif d'éradication de la pauvreté à horizon 2030, fixé par l'agenda de développement durable des Nations unies qu'elle a adopté.

Ces préconisations portées par les organisations de la société civile organisée n'ont d'autre objectif que de contribuer à ce juste combat pour la dignité de toutes et tous. Il nous oblige.

Les conseillères et les conseillers ne croient pas aux remèdes miracles, aux réponses simples et identiques, mais à la fertilité d'un accompagnement global centré sur les personnes et leur singularité, adapté à leur rythme et à leurs besoins.

L'État doit être le garant de l'égalité des droits et de leur effectivité. Son rôle est essentiel mais seule une action de toutes les forces de la Nation et la mobilisation déterminée des acteurs et des actrices de la société civile permettront de relever le défi de la grande exclusion et de construire une société plus fraternelle.

Si la loi du 14 juin 2016, visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale constitue une avancée certaine, beaucoup reste à faire pour que notre société, dans son ensemble, change son regard sur les personnes sans-domicile, prenne conscience que cette discrimination est inacceptable et agisse. De nombreuses initiatives, individuelles ou collectives, y contribuent et créent du lien entre personnes avec domicile fixe et personnes sans domicile fixe.

Pour changer le regard de la société à l'égard des situations de grande précarité, pour en finir avec ces idées fausses selon lesquelles rien ne se passe et qu'on ne peut rien faire, le Conseil demande que les situations de non et de mal-logement soient déclarés « Grande cause nationale » en 2020 et appelle l'État, les collectivités, la société civile organisée, les citoyennes et les citoyens de notre pays à se mobiliser et à s'engager ensemble dans l'action.



# *Déclarations/ Scrutin*

# Déclarations des groupes

---

## Agriculture

Cet avis engage, pour la première fois, notre assemblée dans ce très grave problème de société qu'est la situation des personnes sans domicile. Il nous a semblé pertinent de traiter de manière unique les problématiques que pose la très grande pauvreté et nous comprenons que les préconisations soient axées sur l'urgence d'abord de l'hébergement, puis de l'accompagnement. Toutefois, l'un ne va pas sans l'autre.

Nous approuvons pleinement les préconisations sur l'hébergement : on manque, en France, d'hébergement d'urgence mais aussi d'hébergement social. Il faut absolument renforcer ces offres.

L'avis présente de manière pertinente l'hétérogénéité des parcours de vie de ceux qui se retrouvent dans la rue. Cette diversité des profils impose une même diversité et une cohérence des réponses des Pouvoirs publics. Pour que les solutions soient efficaces face aux difficultés dans lesquelles se trouvent les personnes sans domicile, l'accompagnement et l'hébergement doivent être adaptés à leurs vies, à leur psychologie mais aussi à leurs souhaits.

L'hébergement ne peut avoir de sens sans un accompagnement personnalisé. Cet accompagnement est délicat, il impose, pour les travailleurs sociaux et pour chacun d'entre nous, de mettre de côté nos certitudes et nos modèles de vie pour nous adapter à des visions parfois différentes. Il faut être capable de les comprendre tout en maintenant l'objectif de garantir les droits attachés à chaque citoyen.

L'avis montre d'ailleurs les différentes formes que peut prendre cet accompagnement : L'aménagement de l'espace public, la mise en place de réseaux d'écoute ou encore l'organisation de relais pour l'information de l'accès aux droits. Cet accompagnement est aussi pour nous la priorité. Car il est également une manière de rompre un isolement social bien souvent à l'origine de la marginalisation.

Le groupe a voté l'avis.

## Artisanat

Tous les ans à l'approche de l'hiver, est proclamé un « *Plan grand froid* » pour la mise à l'abri des personnes vivant dans la rue. Des places supplémentaires d'hébergement d'urgence sont ouvertes, et les associations de solidarité renforcent leur mobilisation avec l'appui de nombreux bénévoles.

Malgré cela, des personnes meurent de froid à la rue chaque hiver, et c'est tout au long de l'année que d'autres sont confrontées à bien des difficultés pour survivre.

Certains réussissent à bénéficier d'un hébergement de nuit plus ou moins long en centre d'accueil, et les « plus chanceux » - souvent les familles - d'une place en hôtel social. Mais les perspectives de sortir de ces situations instables concernent un très faible nombre d'entre eux.

Ce triste constat, nous pouvons le dresser depuis longtemps et l'incapacité à y répondre continue d'indigner l'immense majorité de nos concitoyens.

Alors que de nombreux acteurs sociaux viennent en aide aux personnes sans domicile, et que beaucoup d'argent public est consacré aux politiques sociales qui leur sont destinées, il est primordial de revoir notre stratégie publique avec pour objectif de sortir chaque personne de la précarité et non plus simplement de gérer l'urgence.

C'est ce changement d'approche que porte le présent Avis, et le Groupe de l'Artisanat le soutient pleinement.

Parmi ses préconisations, deux axes lui semblent essentiels.

Tout d'abord, le logement. C'est l'une des premières clés de l'insertion sociale.

C'est pourquoi, l'accueil en hébergement d'urgence ou à l'hôtel doit retrouver sa vocation première de solution temporaire, alors que l'accompagnement vers le logement des personnes sans domicile doit devenir la priorité.

Mais, cela suppose d'agir sur l'offre de logements très sociaux et notamment de mobiliser le parc privé ; d'une part, en rendant plus attractives les incitations destinées aux bailleurs proposant des loyers modestes et d'autre part, en revoyant le dispositif d'intermédiation locative de sorte qu'il soit suffisamment sécurisant pour la perception des loyers.

Cela suppose également de mieux prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels des personnes, et d'agir le plus possible en amont dans la prévention des impayés de loyer ou d'échéances de crédit, afin d'éviter la spirale du surendettement qui peut conduire à la rue.

La priorité donnée au logement constitue l'une des orientations du « *Plan Pauvreté* » annoncé cet automne et l'on peut s'en féliciter. Toutefois, elle devra nécessairement s'articuler avec d'autres solutions, adaptées aux personnes restées durablement sans abri ou présentant des pathologies particulières, et pour lesquelles l'urgence se situe dans l'accompagnement en termes de soins ou de resocialisation au sein d'un hébergement spécifique.

Le deuxième axe porte sur l'accompagnement des personnes sans domicile, qui requière un investissement renforcé pour favoriser un accès durable à l'autonomie.

Il convient de déployer davantage toutes les démarches d'accompagnement global de ces publics dans leur accès aux droits.

Il n'est pas acceptable en effet que, parmi les plus fragiles, un grand nombre ne bénéficient pas des prestations auxquelles ils peuvent prétendre (RSA, Couverture complémentaire maladie, droit à la domiciliation..) par méconnaissance ou par incapacité à répondre à des formalités administratives complexes.

Mais il faut également les accompagner vers les soins de santé, ou encore vers l'accès à une activité, autant de facteurs leur permettant de retrouver confiance et reconnaissance sociale.

# Déclarations des groupes

---

À ce titre, les expériences autour de dispositifs souples conçus comme des paliers vers l'emploi, doivent inspirer d'autres initiatives, afin de favoriser un accès progressif, et donc plus solide, vers l'insertion professionnelle.

Le groupe de l'Artisanat a voté l'avis.

## Associations

Que, dans notre pays, tant de personnes vivent à la rue est un scandale ! Un scandale qui use les indignations parce qu'il dure. Promesses après promesses, il semble que rien n'arrive à réduire leur nombre ni à améliorer leur situation. C'est un échec cuisant ! Il discrédite l'ambition de fraternité que porte notre devise républicaine.

La mise à l'abri est la première urgence à laquelle il s'agit de répondre. Or le Samu social est saturé, depuis même sa création. Les accueils inconditionnels d'urgence manquent. Les parcours allant jusqu'au logement de droit commun en passant par toutes les formes et étapes d'hébergement, sont eux aussi saturés... Au point d'en arriver à financer des places d'hôtel pour des familles à la rue. Ni l'application du droit au logement opposable, ni la mise en place des SIAO pour coordonner demandes et places disponibles, ni l'expérimentation du principe de « *logement d'abord* » n'ont été suffisants... Alors il faut : construire plus de logements très sociaux, financer davantage de places d'hébergement, renforcer l'intermédiation locative, utiliser les bâtiments publics vacants. C'est vrai, le CESE le dit. Nous soutenons. Une étude plus poussée sur les raisons de la saturation des parcours aurait été sans doute utile et nous regrettons de ne pas avoir eu le temps nécessaire pour mieux comprendre pourquoi des personnes y stagnent ainsi, parfois des années.

Nous soutenons également l'adaptation des dispositifs aux situations plus particulières des jeunes, des personnes les plus précarisées, des femmes, ainsi que ce qui concerne la médiation santé et la domiciliation. Nous regrettons qu'il ait manqué de temps pour évoquer les situations des personnes âgées ou le manque d'accueils spécialisés en addictologie...

Cependant, ce sur quoi nous voulons insister et qui nous frappe, est que la très grande majorité des personnes qui vivent à la rue ont vécu de profonds traumatismes relationnels : elles ont souvent été méprisées, rejetées, abandonnées, abusées ou frappées et même violées par les personnes qui comptaient le plus pour elles. Les dispositifs d'aide ont même pu produire de nouvelles ruptures brutales, comme pour les jeunes sortant de l'ASE.

Rétablir une relation de confiance est la première priorité. Sans relations restaurées dans la durée, tout échoue. Même parfois la mise à l'abri. Cette évidence ouvre une voie nouvelle, aussi nous soutenons comme centrales, les préconisations 13 et 14 du projet d'avis. Elles proposent d'expérimenter et de déployer une démarche « *zéro personne sans accompagnement* » qui consiste à viabiliser un écosystème relationnel complet dédié aux personnes vivant à la rue : un maillage territorial d'équipes citoyennes, d'associations et une mise en synergie de toutes les formes d'engagements professionnels ou non, autour de la restauration des liens sociaux.

Par cette préconisation, le CESE fait émerger l'idée d'un droit à l'accompagnement.

Alors que nous entrons dans l'hiver, le CESE s'associe à l'indignation exprimée par les pétitions citoyennes dont il s'est saisi et appelle à la responsabilité de l'État et à la mobilisation de toutes les forces citoyennes pour sortir les personnes de la rue.

Le groupe des associations a remercié la présidente et les rapporteurs pour leur écoute et leur engagement franc et passionné. En conséquence, il a voté ce projet d'avis.

## CFDT

L'avis qui nous est présenté aujourd'hui a pour volonté de répondre aux différentes pétitions qui se sont exprimées sur la situation des personnes sans domicile fixe. Le CESE a ainsi saisi la commission temporaire sur la grande pauvreté afin d'élaborer un avis sur cette question, spécifique, mais qui relève pourtant bien du débat général sur la pauvreté.

Les débats ont souvent été vifs : par où commencer ? Logement d'abord ? Emploi d'abord ? S'agissant de personnes sans domicile, la question du logement et de la mise à l'abri s'avère impérieuse.

Les personnes sans domicile fixe sont des pauvres parmi les pauvres et la proximité de l'hiver semble parfois nous faire oublier qu'ils souffrent aussi en été car « *la misère n'est pas moins pénible au soleil* ».

La situation des personnes vivant dans la rue est révoltante. Elle touche de plus en plus de personnes, parfois des familles, et trop souvent des enfants. Révoltante parce que de plus en plus de jeunes y sont confrontés. Révoltante parce que des femmes se cachent dans la rue, ou des salariés pauvres tentent d'y survivre. Dans la rue on naît, on survit, on meurt. Cette situation est révoltante parce que la France, cinquième puissance mondiale, a la capacité d'agir. Agir, c'est ce que nombre de citoyens, solidairement, ont décidé de faire en prenant des initiatives, qui pallient les carences de la puissance publique. Cette volonté d'agir doit être partagée par toute notre société !

Les préconisations pointent en premier lieu la priorité de l'accès au logement pour faire sortir les personnes de la rue. La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et du droit à l'hébergement opposable (DAHO) se heurte cependant à la faiblesse du parc de logements disponibles dans les zones en tension. Le système d'accueil d'urgence, largement insuffisant, se bloque d'autant plus vite que, faute de solutions vers des logements accessibles en aval pour les personnes hébergées, il est rapidement saturé. Il faut agir sur ce point de blocage.

Mais loger ou héberger ces personnes ne suffira pas. La volonté politique, l'engagement de l'État d'une part, et la mobilisation de la société civile d'autre part, doivent aussi permettre à l'ensemble des acteurs et opérateurs de se coordonner afin de garantir à chacun un droit à l'accompagnement global.

# Déclarations des groupes

---

Pour la CFDT, les services publics sont également au cœur de l'enjeu de la lutte contre la pauvreté en général et de la prise en charge particulière des situations d'urgence quand les personnes sont sans domicile et sans abri.

La CFDT a voté l'avis car elle se retrouve dans ses préconisations.

## CFE-CGC

Comment notre société peut-elle tolérer que des dizaines de milliers de personnes n'aient pas de logement ? Sans logement personnel elles dorment dans la rue, les jardins publics, les gares, les squats ou sont hébergées dans des structures d'accueil qu'elles doivent quitter chaque matin.

Toutes ces personnes qui vivent dans la rue sont toutes fragilisées, mais la situation des femmes et des enfants nous interpelle tout particulièrement.

Pour le groupe CFE-CGC, l'avis présenté a pour ambition d'apporter des réponses :

- pour aider ces personnes à retrouver un toit, à recouvrer leurs droits et à s'insérer socialement et économiquement... ;
- pour aider ces personnes à vivre tout simplement, de façon digne.

Nous tenons à remercier toutes les personnes, associations, entreprises, collectivités territoriales, professionnels de la santé qui aident les sans-abri, les accompagnent et les écoutent.

Notre société doit leur donner plus de moyens afin d'effectuer leurs missions, mais doit aussi les valoriser tout en reconnaissant mieux la contribution du travail social dans la mise en œuvre des politiques sociales.

Pour notre groupe, il faut même aller plus loin en développant la formation des acteurs sociaux et en apportant une aide psychologique, parfois nécessaire, pour les personnes en contact avec les sans-abri.

L'enjeu pour notre société est bien de permettre à chacune et chacun d'accéder réellement à ces droits qui sont le logement, la santé, le travail, l'éducation, une adresse... c'est à l'État de garantir et piloter cette solidarité nationale pour éviter toutes les inégalités, notamment les inégalités territoriales.

La CFE-CGC soutient toutes les préconisations de cet avis qui mettent l'accent sur l'accompagnement des personnes sans-domicile fixe afin qu'elles soient durablement réinsérées.

Une attention particulière pour la préconisation n°19 car nous devons collectivement changer le regard de la société, notre regard sur les personnes sans-domicile, et en tant qu'organisation syndicale, nous avons aussi notre part de responsabilité dans ce changement de regard.

Le groupe CFE-CGC a voté cet avis, qui nous l'espérons, va contribuer à soutenir ce juste combat pour la dignité de chacune et chacun.

## CFTC

Nous les appelons, les sans-domiciles, les sans-abris ou les SDF.

Lors d'un témoignage l'un d'entre eux a dit : « *J'ai l'impression d'être un sac poubelle sur le trottoir !* » et une autre : « *J'ai l'impression d'être transparente, invisible, on ne me regarde même plus !* ».

Dans cet avis, il a été donné priorité aux témoignages des personnes concernées, aux associations, aux pétitionnaires, aux bénévoles. Et c'est une richesse qui nous amène à bien comprendre de quoi et de qui nous parlons.

Être dans un lieu sécurisé et confortable, seul ou en famille, et se retrouver dehors, dans un abri « de fortune » ou à l'hôtel loin à pied de la dernière station de RER, à 2 heures de transports de l'école des enfants est inacceptable... Et pourtant il n'y a qu'un pas de franchi lorsque les étapes de prévention, d'écoutes, d'aides n'ont pas été mises en place.

« *Le logement d'abord* » est une telle évidence pour la CFTC que nous appuyons fortement les préconisations recommandant à l'État de favoriser l'accès des personnes sans domicile aux logements très sociaux sur l'ensemble du territoire.

Il faut mobiliser le parc privé et public par l'intermédiation locative en ciblant les aides et avantages fiscaux sur les logements à loyers très sociaux.

Pour la CFTC, il est essentiel de mieux financer l'accompagnement social des personnes dès leur entrée dans leur logement. Tout comme il est important que les « *Points conseils budgets* » interviennent dès le 1er impayé de loyer.

Le renforcement des moyens de lutte contre les expulsions est préconisé dans cet avis et c'est primordial afin d'éviter la rue à des citoyens ou de les retrouver logés dans les hôtels à des coûts exorbitants et sans aucun accompagnement.

Les accueils ou hébergements d'urgence sont pour certains devenus des hébergements de longue durée par obligation et dans cet avis les préconisations 4 et 5 y apportent des solutions avec une attention particulière pour les jeunes.

Par leurs témoignages les femmes ont démontré leur grande insécurité, la nécessité de se cacher, de se « *masculaniser* » et d'être « *discrètes* ».

Le CESE recommande d'aller au-devant de ces femmes et de développer des structures 24/24.

Un accompagnement de soin et d'hygiène spécifique doit leur être réservé.

Dans cet avis, le CESE met les pouvoirs publics devant leurs responsabilités et par ses préconisations apporte son éclairage sur ce qui est nécessaire de créer et d'améliorer.

Le CESE met aussi en lumière le travail vital et pas assez reconnu des associations et des bénévoles.

Cet avis nous amène à avoir un autre regard sur ces personnes qui demandent d'être mieux considérées, respectées et accompagnées.

# Déclarations des groupes

---

La CFTC a voté cet avis et demande au Gouvernement ainsi qu'à tous les décideurs locaux de s'en saisir en urgence.

## CGT

« Une société qui accepte que des gens meurent dans la rue est une société en route vers la barbarie », déclarait récemment la présidente du comité de suivi du DALO.

Même si des générations de présidents, de gouvernements ont promis de régler le problème sous quelques mois, aucun ne s'est donné les moyens d'y parvenir.

Or, le nombre de personnes à la rue (jeunes, femmes, familles travailleurs pauvres voire fonctionnaires débutants) augmente plus vite que le nombre de places d'urgence disponibles. Dans le même temps, de plus en plus de logements sont vacants.

Aujourd'hui, la peur du déclassement, la menace de la rue frappe des pans entiers de notre société. N'est-ce pas aussi cette peur, la colère des anonymes, des gens de peu qui s'exprime sur les ronds point de France ?

Faire que les personnes sans domicile puissent jouir de tous leurs droits passe par « le logement d'abord » comme le dit l'avis. Pour cela, il aurait fallu, regarder et faire nôtre les avis, propositions portées par le Haut conseil au logement pour les personnes défavorisées, le comité de suivi du DALO, ou le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La commission ne l'a pas fait.

Demander le respect de loi, c'est-à-dire un logement pour tous, est le socle de construction d'une société apaisée et du respect de la démocratie.

Cela passe par la construction de logements très sociaux ou l'intermédiation locative, mais aussi par l'arrêt des expulsions sans relogement et l'analyse des conséquences de la loi Élan qui fait chuter les mises en chantier de ces logements

Vu l'urgence, revenir à l'encadrement des loyers, à l'obligation pour toutes les communes de respecter leur quota de logements sociaux ou appliquer les lois sur la réquisition des bâtiments vacants en particulier dans les zones dites tendues, sont des préalables pour la CGT.

Certes, il est proposé de contractualiser avec les possesseurs de ces bâtiments, mais il fallait ajouter la menace du bâton à la carotte fiscale pour ceux qui ne veulent surtout pas de pauvres chez eux.

À d'autres époques, la France a su réquisitionner des dizaines de milliers de logements, elle ne le pourrait plus aujourd'hui ?

Pour la CGT, l'urgence sociale impose la mobilisation de toute la société, comme le note l'avis. Cette mobilisation commence au sommet de l'état et s'organise avec les collectivités locales qui doivent favoriser la constitution de réseaux pour couvrir les besoins sur leur territoire. Les initiatives citoyennes se construiront en complément

pour renforcer l'existant... Inverser cette logique c'est autoriser le désengagement des pouvoirs publics et nous nous y refusons.

En matière de solidarité nationale, les bons sentiments ne font pas bonne politique. C'est de la responsabilité du CESE de dire qu'il faut passer aux actes pour répondre à cette urgence sociale. C'est parce que l'avis, n'affirme pas la nécessité d'appliquer la loi et qu'il exonère le pouvoir politique de ses responsabilités que la CGT s'est abstenue.

## CGT-FO

Dans un contexte où le chiffre est devenu un repère, comment expliquer l'absence de chiffres et d'études sérieuses sur la réalité des personnes sans domicile fixe.

En effet, selon le secrétaire d'État auprès du Ministère de la cohésion des territoires on compterait, « *pour être précis* », dit-il, une cinquantaine de SDF en Région parisienne (France Inter 30 janvier 2018).

Mais qui peut réellement croire cela ?

Comment, dans ces conditions, pouvons-nous sérieusement envisager des solutions sans connaître la réalité de ceux pour qui la rue est la seule alternative ?

Aussi nous partageons pleinement comme point de départ que les informations statistiques sur les sans-abris soient régulièrement actualisées comme le préconise le rapport.

Par ailleurs, de nombreux textes et lois garantissent le droit à un logement que cela soit au niveau national ou européen à travers la Charte sociale européenne.

Pour le groupe FO, c'est désormais l'effectivité du droit au logement qui est posée. Or, cette effectivité du droit ne sera une réalité que lorsque l'ensemble des politiques publiques agiront de concert dans cette direction.

Résoudre la question du logement est fondamental. C'est une fois le problème du logement traité que l'on pourra aborder les multiples autres difficultés que vivent les SDF notamment le retour à l'emploi.

Et ce combat doit aussi être mené en amont pour éviter que de nouvelles personnes se retrouvent dans la rue. Ainsi, la prévention et la lutte contre les expulsions locatives doit être renforcée.

Malheureusement plusieurs décisions ne vont pas dans le sens d'une réelle volonté de lutte contre le sans-abrisme. Pour ne citer qu'une seule décision, la diminution des APL et son impact sur les organismes HLM, conséquence du désengagement de l'État, ne doit pas conduire à une baisse de la construction de logements sociaux.

Nous regrettons également qu'aucune réflexion ne soit menée sur l'exercice du droit de vote et des droits politiques des sans-abris.

# Déclarations des groupes

---

Enfin nous sommes réservés sur le développement d'équipes citoyennes car, pour nous, l'accompagnement des SDF doit être assuré par des professionnels dans le cadre du service publique, néanmoins le groupe FO a voté en faveur de cet avis

## Coopération

Les enjeux du thème débattu aujourd'hui renvoient aux racines mêmes du CESE et de sa culture. Renforcer la cohésion sociale est au cœur des orientations de notre mandature, et il nous est naturel d'y porter le principe de fraternité. Le sujet des personnes sans domicile fixe reste aujourd'hui au cœur des préoccupations des français, en témoigne les pétitions et leurs nombreuses signatures qui ont motivé cet avis.

Comme le souligne l'avis, alors que depuis plus d'une vingtaine d'années les moyens alloués au soutien des personnes sans domicile fixe augmentent, l'absence de stratégie intégrée empêchent d'atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics.

Nous validons la vision des rapporteurs sur ce sujet. Il est nécessaire d'associer à cette stratégie des éléments en faveur de l'insertion et de l'accompagnement des SDF sur le moyen et long terme. C'est pourquoi le groupe de la coopération partage les 3 axes choisis par les rapporteurs afin de structurer leur avis et leurs préconisations.

Le premier axe lié au logement rappelle bien que l'accès au logement est la première étape pour réinsérer les personnes sans domicile fixe dans notre société. Les acteurs du secteur en sont conscients et certains agissent dans ce sens. Les organismes Hlm, par exemple, se sont engagés de longue date en faveur des personnes fragiles. Les 10 000 logements Hlm accompagnés en sont à leur quatrième appel à projets, preuve de leur succès et de l'engagement des bailleurs sociaux.

Le second axe lié à l'amélioration du traitement de l'urgence traite d'une question essentielle alors que de plus en plus de jeunes, de femmes, de familles se retrouvent sans domicile fixe. Dès les premiers pas dans la rue, ces personnes sont vulnérables aux violences, à la maladie et à l'isolement social. Mettre prioritairement à l'abri les femmes sans domicile fixe, comme l'avis le préconise, est une des nombreuses solutions que nous soutenons.

Enfin, le dernier axe qui concerne l'accompagnement auprès des personnes sans domicile fixe, a fait remonter le rôle essentiel des bénévoles et des travailleurs sociaux. C'est grâce à ces acteurs que nous pouvons faire évoluer les représentations et les préjugés à l'encontre des personnes vivant dans la rue. Les actions solidaires redonnent de la dignité aux personnes et leur permettent de retrouver la confiance nécessaire pour franchir les étapes de leur insertion sociale.

En conclusion, le groupe de la coopération soutient l'ensemble des préconisations présentées dans l'avis et souhaite remercier les deux rapporteurs pour la richesse de leur travail.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

## Entreprises

Si les entreprises contribuent à la lutte contre la pauvreté en créant de l'activité et de la valeur pour tous, elles s'engagent aussi dans des actions volontaristes et ce pour les raisons suivantes : agir concrètement dans l'intégration des populations susceptibles d'entrer ou de revenir sur le marché du travail, répondre à leurs besoins de main d'œuvre qualifiée ou non, aux attentes de RSE, de plus en plus prégnantes de la société. Leurs engagements dans les Objectifs de Développement Durable qui comportent un appel mondial à agir pour éradiquer la pauvreté le démontrent aussi.

Le groupe des entreprises souhaite insister sur l'obligation positive de solidarité nationale des entrepreneurs : la pauvreté et la précarité en France aujourd'hui sont telles que l'économie de solidarité ne suffit plus à répondre aux besoins des plus démunis. Il a aussi une conviction : le chef d'entreprise regarde ce qui se passe autour de son entreprise et endosse un rôle sociétal, un rôle d'acteur dans la Cité au sens premier du terme. En cela, il salue les effets positifs liés au mécénat d'entreprises dans le domaine social (en 2017, 28% d'entre elles s'engagent dans le domaine social pour un budget d'environ 90 millions d'euros) ° mais aussi l'apparition d'un « *troisième marché* » situé entre économie de solidarité et économie classique.

En effet, des modèles hybrides tels que l'illustrent les partenariats entre entrepreneurs et acteurs associatifs représentent une véritable solution innovante pour y parvenir. De même, l'idée des rapporteurs de développer le maillage territorial d'équipes citoyennes, afin d'organiser un réseau relationnel d'accompagnement au profit des personnes sans domicile fixe, pourrait utilement concourir à son développement permettant ainsi de répondre à l'objectif symbolique mais noble du « *zéro personne sans accompagnement* ».

L'insertion des personnes sans domiciles fixe est un défi aux réponses multiples mais qui doit privilégier l'idée que le travail est une composante essentielle de la dignité. Le groupe des Entreprises salue donc particulièrement la préconisation de créer davantage de « *premières marches vers l'accompagnement et l'activité* ». Car, même avec la meilleure des motivations, sortir de la rue s'effectue avec difficultés. La confiance en soi a grandement souffert du regard des autres et des réflexes sont à reconstruire comme les notions d'horaires ou de jours de la semaine. La resocialisation doit être progressive. Le travail peut permettre de dépasser ces difficultés si son volume est adapté aux capacités de la personne comme le montrent les initiatives Tapaj ou Emmaüs Défi.

Pour les trois axes prioritaires retenus dans cet avis (logement, réponses à l'urgence, l'accompagnement) et qui lui semblent pertinents/ pour le travail des rapporteurs que nous saluons, le groupe des entreprises a voté cet avis.

## Environnement et nature

Les fractures sociales, fiscales, et territoriales s'étalent dans la rue où elles prolongent, avec violence, le « *dégagisme* » déjà observé dans les urnes. Par-delà la révolte des classes moyennes périurbaines et rurales, c'est bien la peur du déclassement qui mobilise nos concitoyens. Ceux-ci entrevoient la perspective d'un

# Déclarations des groupes

---

glissement de la pauvreté du quotidien vers l'extrême pauvreté, objet de nos travaux qui seront précisément prolongés dans cette direction. Il y a donc, au moins dans les esprits, un continuum de la désespérance qui se manifeste des gilets jaunes jusqu'aux sans domiciles fixes.

Pour autant, la solidarité n'est heureusement pas absente de l'équation. Elle s'exprime bien sûr dans l'action des associations, des travailleurs et travailleuses sociaux que l'avis salue à plusieurs reprises. Elle s'exprime également dans l'attention et la sensibilité des citoyens. Le sort des SDF a ainsi fait l'objet de plusieurs pétitions réunissant près d'un million de signatures cumulées. A l'urgence matérielle s'ajoute ainsi une urgence morale et collective.

L'avis apporte à cet égard des réponses qui s'attachent aux trois problématiques du logement, du traitement de l'urgence et de l'accompagnement. Nous retenons particulièrement la préconisation n°7 qui insiste sur la mise en sécurité des femmes en urgence et au moyen d'hébergements dédiés.

Mais le sujet primordial est bien celui du logement, qu'il soit d'urgence, temporaire ou pérenne. Cette question rejoint une préoccupation tout à fait actuelle, à savoir la rationalisation de la dépense publique et l'optimisation des coûts. De ce point de vue, on sait bien que l'hébergement des personnes sans domicile en hôtels, à hauteur de plus de 42.000 nuitées par an, n'est pas tenable. Une place en hôtel coûte 6200 euros par an à la collectivité, ce qui est inqualifiable à l'heure où le territoire souffre d'une autre plaie, celle de la vacance voire de l'abandon des locaux. Il y a 228.000 logements durablement vacants en zone tendue, et plus de 3 millions de m2 de bureaux vides, rien qu'en Ile-de-France. C'est pourquoi, si nous approuvons l'idée d'une mobilisation des bâtiments publics vacants, nous estimons qu'on peut aller plus loin encore et mobiliser pareillement des locaux originellement privés, mais désaffectés en raison, par exemple, de leur inclusion dans de grands travaux ou dans une opération de renouvellement urbain. C'est toute la problématique des usages sociaux transitoires de ces « *tiers-lieux* », ainsi qu'on les appelle.

Le groupe environnement et nature approuve le texte, en espérant que la poursuite des travaux sur le traitement de la grande pauvreté nous permette d'aller plus loin.

## Mutualité

L'ampleur des pétitions et des mobilisations citoyennes qui dénoncent et alertent sur la situation des personnes sans domicile fixe, aujourd'hui, en France, sont révélateurs d'une urgence d'agir.

Ils disent, au côté des associations et des travailleurs sociaux qui interviennent au quotidien, que cette situation est inacceptable. Les chiffres dont nous disposons sont loin de refléter la réalité nous disent les acteurs de terrain, et l'évolution du profil des personnes sans domicile est alarmante : davantage de femmes, de familles, et donc d'enfants, de très jeunes, de personnes nées à l'étranger, de travailleurs et travailleuses pauvres ...

Face à cette urgence sociale qui reflète le malaise de notre société et le refus de l'indifférence, le CESE se devait d'apporter des réponses.

Naturellement attaché aux questions de santé, le groupe de la mutualité souligne combien le logement en constitue un déterminant majeur : le fait d'être sans abris est révélateur à la fois des difficultés du système de soins à répondre à leurs besoins, mais aussi de l'importance d'avoir un logement pour être en bonne santé : être dans la rue constitue en effet un facteur de mortalité prématurée.

Les personnes vivant dans la rue, et l'avis l'a souligné, cumulent des difficultés à la fois dans l'accès et dans la continuité des soins. Or, elles présentent des pathologies mentales et une exposition aux addictions supérieures, des affections dentaires, respiratoires, infectieuses, dermatologiques, traumatiques également accrues, enfin elles sont plus exposées aux maladies chroniques comme le diabète, l'hypertension artérielle, ou encore l'infection au VIH, ... parce que les conditions de vie dans la rue aggravent les conditions de santé. De plus en plus nombreuses et plus souvent victimes de violences que les hommes, la situation des femmes dans la rue est particulièrement préoccupante.

La rue abime, et le temps de la réparation est souvent long.

C'est pourquoi le groupe de la mutualité insiste sur l'importance d'un accompagnement adapté aux besoins des personnes. Là encore, l'ensemble des actrices et acteurs de terrain, travailleurs sociaux et bénévoles, ont souligné l'importance de l'accompagnement : accompagnement dans les démarches administratives, dans l'accès au logement, dans l'accès aux soins ou dans l'insertion professionnelle.

L'objectif fixé dans l'avis, « *zéro personne sans accompagnement* », doit donc s'accompagner d'un droit à l'accompagnement, droit qui en intervenant au plus tôt pourra éviter des périodes de vie trop longues dans la rue.

Cet accompagnement a également comme objectif de renforcer les liens sociaux, de faciliter la participation à la vie sociale des personnes vivant à la rue, et de leur redonner les moyens d'exercer leur citoyenneté.

Le groupe de la mutualité soutient qu'il est possible de tendre vers l'éradication de cette situation indigne. L'avis nous y invite en proposant une mobilisation de chacune et chacun d'entre nous, travailleurs sociaux, acteurs de la solidarité active, citoyens sans oublier l'État qui, comme cela est rappelé, « *doit être le garant de l'égalité des droits et de leur effectivité* ».

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

# Déclarations des groupes

---

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

26 % des personnes vivant à la rue ont entre 18 et 29 ans (contre 19 % des adultes occupant un logement ordinaire)

Un quart des personnes sans domicile fixe ont été placées à l'ASE durant leur enfance.

Environ 30% des moins de 30 ans utilisateur.rices des services d'hébergement temporaire et de restauration gratuite sont des ancien.nes de l'ASE.

Ces trois chiffres parlent d'eux-mêmes. Ils montrent que les jeunes sont une des catégories les plus touchées par la pauvreté en France. Cette pauvreté n'est pas le fruit du hasard comme le montre bien l'avis. Cette pauvreté, c'est la conséquence de systèmes défaillants.

D'une part, notre système de protection sociale, qui laisse les jeunes de côté entre 18 et 25 ans. Durant cette période, il faut pouvoir compter sur les solidarités familiales ou sur un travail, car le RSA n'est accessible, dans les faits, qu'à partir de 25 ans. Rappelons que nous restons un des rares pays de l'Union Européenne à ne pas permettre l'accès dès 18 ans à un revenu minimum.

D'autre part, le système de l'ASE, qui laisse les jeunes qui en sortent de côté, entre 18 et 21 ans, mais aussi après. Ces jeunes, qui ont déjà eu un parcours de vie difficile, subissent une injonction à l'autonomie, et ne sont pas suffisamment accompagnés par la collectivité pour pouvoir choisir leur vie et avancer dans leurs parcours.

Ces deux systèmes défaillants produisent de la précarité et renforcent les inégalités sociales. Ils produisent des situations dans lesquelles les jeunes doivent dormir dehors, pour une nuit ou plus, qu'ils soient ancien.nes de l'ASE, étudiant.es, parfois en rupture familiale.

A ces systèmes défaillants s'ajoutent des discriminations, qui accentuent encore la précarité. Des discriminations envers les femmes et les jeunes LGBTQI notamment.

Aujourd'hui, nous souhaitons particulièrement porter la voix des femmes vivant dans la rue, qui sont victimes de viols à répétition, sujettes aux grossesses non désirées faute d'accès à la contraception, sujettes aux accouchements sauvages, de peur de se faire retirer leur enfant, sujettes aux maladies gynécologiques, fautes d'accès aux protections hygiéniques. Nous souhaitons porter la voix des jeunes lesbiennes, gays, bi-sexuel, transsexuel, queer, en questionnement, qui, quand ils dévoilent leur orientation sexuelle à leurs familles, peuvent se retrouver brutalement à la rue et sans ressources.

Pour tous ces jeunes mais aussi pour toutes les personnes vivant à la rue, il nous faut changer nos systèmes : de prévention, de protection sociale, mais aussi d'hébergement d'urgence, d'insertion sociale et professionnelle et de santé.

Un jour, arrêterons-nous de considérer les jeunes comme des mineur.es socialement jusqu'à 25 ans ?

Notre avis a su prendre en compte les spécificités de certains publics et tenter d'apporter des réponses aux besoins des personnes sans-abri.

Le point faible de notre travail a certainement été de ne pas suffisamment parler moyens financiers pour accompagner la mise en œuvre de nos propositions au moment où les restrictions budgétaires touchent les structures d'accompagnement d'urgence.

Aussi, aurions-nous pu être plus directs en demandant l'interdiction totale du mobilier anti-SDF qui prend place partout dans nos lieux de vie.

Il est plus que temps de changer notre regard et d'arrêter de considérer les sans-abri comme des indésirables.

Malgré ces réserves, le groupe a voté favorablement cet avis.

## Outre-mer

*« Mes amis, au secours...Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures sur le trottoir du boulevard Sébastopol serrant sur elle le papier par lequel avant hier, on l'avait expulsé ». C'était il y a 64 ans, l'Abbé Pierre appelait les français à « l'insurrection de la bonté ».*

Si bien des efforts sont intervenus depuis cette date en faveur des sans-abri, la rue tue toujours en France au XXIème Siècle.

Percutés par les injustices de la vie, trop de femmes, d'hommes et de jeunes s'enfoncent dans la pauvreté absolue, parce-qu'aussi notre société exclue.

Certes, les dispositifs publics sont nombreux mais depuis trop longtemps, on tente de résoudre le problème des sans domicile fixe qu'en se focalisant sur l'hébergement, alors que l'approche doit être globalisante.

Comme dans l'Hexagone, Outre-mer les situations des SDF naissent et se développent de ruptures familiales, de perte d'emploi, de problème d'addiction, de perte d'habitation ou d'immigration.

Dans certains territoires, on constate une prédominance de mineurs SDF comme en Polynésie ou à Mayotte quand dans d'autres, les demandeurs d'asile sont des préoccupations supplémentaires.

Ces inégalités sont d'autant plus prononcées que le taux de pauvreté s'établit déjà entre 17 et 60% dans nos territoires.

De plus, la diversité des Outre-mer se traduit par la disparité des dispositifs d'accueil et d'accompagnement.

Certaines collectivités ne disposent pas de numéro d'appel, ni d'hébergement d'urgence lorsque d'autres délèguent la gestion des sans-abri aux seuls réseaux associatifs.

# Déclarations des groupes

---

Ces organisations doivent alors apporter à la fois prestations alimentaires, d'hygiène tout en leur fournissant de l'aide administrative et un accompagnement.

Dès lors dans nos collectivités d'Outre-Mer, la lutte contre l'extrême pauvreté exige de fournir un effort majeur en faveur du logement et de créer des centres d'hébergement d'urgence et de longue durée. Ces mesures doivent s'accompagner d'un accès aux soins en particulier aux soins psychiatriques.

Enfin, aucune solution ne peut être durable sans des politiques d'accompagnement et de réinsertion. Une démarche similaire à celui de « *zéro personne sans accompagnement* » permettrait de relancer le principe de solidarité qui tend à s'évaporer dans les Outre-mer.

Parce-qu'il faut tous lutter sans relâche pour la dignité de la personne humaine, parce que dans ce contexte de revendications sociales qui traverse la France, le CESE n'a pas oublié les SDF, parce que le froid est de retour et les personnes vivants dans la rue seront les premières impactées, la mobilisation et la recherche de solution doivent être collective.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis

## Personnalités qualifiées

**Marie-Aleth Grard** : « 10 Décembre 2018 70ème anniversaire de la déclaration universelle des Droits de l'Homme. Et pourtant ils semblent bien loin ces Droits de l'Homme en France en 2018, pour les 14 Millions de personnes qui vivent dans des conditions telles que le droit au logement n'est pas respecté, parmi elles 900 000 personnes sont sans domicile personnel.

Les propositions faites aux personnes sans domicile vivant à la rue, sont des places en hébergement d'urgence ; ceux-ci sont tellement saturés que la puissance publique a recours aux nuitées d'hôtel. La vie à l'hôtel est inadaptée, fragilise les familles et rend la vie impossible. Comment vivre à 5 personnes dans une chambre d'hôtel durant des semaines, des mois, parfois même des années ?

Ainsi Evelyne, Maurice et deux de leurs enfants ont logé durant trois ans un mois et 24 jours dans 56 hôtels différents. Comme le dit Chantal « *les jours semblent tellement longs, c'est dur et chaque jour compte. Les journées on les passe dehors, c'est le règlement* ».

Les conséquences de cette vie infernale sont incommensurables et irréversibles sur la santé, l'éducation, la recherche d'emploi...

Ces nuitées d'hôtel étaient au nombre de 20 727 en 2012 sont aujourd'hui de plus de 46 000 par an !

Le coût humain et financier est exorbitant. Ce sont des milliers de vies gâchées, humiliées, brisées et des millions d'euros jetés par les fenêtres ... Pour la seule Ile de France, en 2016, ce sont 250 millions d'Euros de nuitées d'hôtel.

L'état, les départements et les communes, TOUS, doivent s'associer pour réhabiliter la longue liste de locaux vides en logement dignes, et permettre enfin à

ces femmes, ces hommes et ces enfants de vivre décemment et non de survivre dans des conditions indignes de notre pays, 6ème puissance mondiale.

Si l'exercice de répondre à des pétitions très différentes n'est pas simple, et si je me félicite de ce que le projet d'avis se place d'emblée sur le plan de l'effectivité des droits, je ne peux que regretter que notre commission temporaire n'ait pas pris le temps d'auditionner des personnes qui vivent à la rue. Comment imaginer que nos préconisations sont à la hauteur des enjeux alors que nous n'avons pas pris le temps de les entendre, de penser et travailler ces préconisations avec les premiers concernés ?

Je veux croire que pour la suite de nos travaux sur la grande pauvreté, le CESE saura vraiment prendre les moyens et le temps nécessaire pour travailler avec les premiers concernés ».

**Olga Trostiansky** : « Je souhaiterais que nous contribuions individuellement et collectivement dans le changement de regard, de posture vis-à-vis des personnes qui vivent dans la rue.

Les projets gérés à parité, avec des adf –avec sans domicile fixe- et sdf –sans domicile fixe-peuvent y contribuer.

La proposition de « *Zéro personne dans la rue sans accompagnement* » est - il me semble - le pilier des orientations à soutenir dans notre société.

Avec une chaîne de solidarité composée de citoyens et citoyennes, d'associations et de professionnels, coordonnée de manière indispensable, renforcée par les pouvoirs publics et outillée d'ingénierie sociale.

Pourquoi cette préconisation ?

Parce qu'il est nécessaire d'aider à sortir les personnes de la rue mais en attendant il faut les aider à trouver des solutions dans l'urgence, dont la domiciliation est un des premiers droits, mais aussi les aider à rompre cette solitude relationnelle.

Parce que les concepts de « *logement d'abord* », d' « *intermédiation locative* » et d'orientation dans des maisons de retraite sont prioritaires car les parcours d'hébergement sont embolisés mais ne peuvent se faire sans accompagnement des personnes qui vivent dans la rue depuis de nombreuses années.

Parce que le remplacement prioritaire des familles vivant dans des hôtels à accueillir dans des logements ne peut se faire sans un travail social et d'orientation de ces familles avec enfants.

Parce que l'accueil d'urgence des femmes vivant dans la rue car souvent victimes de violences doit contribuer à une mise à l'abri mais doit aussi conduire à une reprise de confiance en soi et tendre vers une réinsertion professionnelle.

Parce que l'écoute des jeunes en errance nécessite un travail rapide des professionnels pour cerner de manière fine les difficultés de vie de ceux et celles qui arrivent pour la première fois dans la rue.

# Déclarations des groupes

---

Parce que le renforcement des équipes mobiles psychiatriques permettant d'aller au-devant des personnes dans la rue contribue à répondre aux besoins fondamentaux de santé.

Parce que la réinsertion sociale et professionnelle de personnes très éloignées de l'emploi nécessite un accompagnement pour partir des compétences de ces personnes et les mettre en valeur.

Parce que la mise en place d'un accompagnement visant à réduire la fracture numérique est indispensable pour accéder aux droits mais aussi permet la réduction de l'isolement des personnes en situation de vulnérabilité.

Pour conclure, vous aurez compris que l'accompagnement des personnes en situation de grande exclusion n'est pas qu'un impératif moral mais un investissement économique et social d'avenir. Je voterai cet avis ».

## Professions libérales

La densité du projet d'avis, la diversité des personnalités entendues et la qualité de leurs témoignages ne permettent pas, dans un espace de temps très contraint, d'examiner de façon exhaustive, chacune des préconisations formulées. Elles le mériteraient cependant.

Après avoir examiné la diversité des situations :

- drames familiaux, drame des séparations conjugales ;
- drames de la misère ;
- drames de la perte d'emploi ou du chômage ;
- drames des personnes marginalisées addictes à l'alcool ou aux stupéfiants.

L'avis examine de façon documentée chacune des solutions qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre pour combattre ce drame humain.

Mais on ne peut pas privilégier une misère parmi d'autres, et l'urgence de la situation appelle, ainsi que le propose Louis GALLOIS, une approche intégrée : santé, logement, emploi, tout étant lié.

Les résolutions, les votes, les indignations, les lois même ne sont aujourd'hui plus suffisantes.

Ainsi, l'hébergement d'urgence, inscrit dans le code de l'action sociale et des familles, n'est plus assuré pleinement en raison du manque drastique de places.

Malgré les efforts de l'état, le dévouement des bénévoles, et des organisations caritatives, l'accompagnement vers le logement et l'insertion n'est pas à la hauteur des besoins.

Pour le groupe des professions libérales, l'urgence est triple :

- produire plus de logements très sociaux ;
- développer des structures d'accueils inconditionnels de jour et de haltes de nuit ;

- accompagner les personnes sans domicile, dans l'accès aux Droits (CMU, DALO, prestations sociales) pour une insertion durable dans la société.

Mais comment accéder aux droits ouverts par la solidarité nationale, lorsque l'on est dans l'impossibilité de recevoir du courrier.

L'État a certes organisé des schémas départementaux de domiciliation, mais son pilotage est insuffisant.

Il ne s'agit pas, de la part des pouvoirs publics d'un problème financier, mais d'un problème d'écoute et d'attention.

L'ampleur des besoins, qui ne sont pas seulement financiers, la diversité des situations, leur localisation géographique, la vulnérabilité des personnes en état d'errance : tout concoure à faire de cette cause une priorité pour l'État et pour la société civile.

Nous avons entendu dans les témoignages combien parfois, un simple sourire, un regard de bonté, une main que l'on tend pouvait, apporter de soleil dans ces journées terribles de la rue ; dans ces nuits froides et solitaires.

Ce sont là peu de choses que ces petits bienfaits, mais ils peuvent être le socle de ce droit à l'humanité, ce droit à la fraternité qui ne doit pas seulement être une devise au fronton de nos monuments.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

## UNAF

*« Et puisqu'il nous faut parler budget, rappelons qu'un soutien aux parents est toujours beaucoup moins onéreux que toutes les mesures de placement en institution, comme il est moins onéreux d'oser réunir les conditions d'un logement décent plutôt que de faire durer des hébergements d'urgence ou des nuits d'hôtel. »* Ainsi s'exprimait Geneviève Anthonioz-de Gaulle devant les députés, le 15 avril 1997, pour présenter l'avis du CES sur le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale.

21 ans plus tard, le présent avis prend le relais en faisant des propositions fortes sur le logement d'abord. Cette priorité donnée au logement est incontournable. Le logement est un enjeu de société fondamental, tant il conditionne la vie personnelle et la vie familiale. C'est le toit, qui permet de concrétiser un projet familial. Il est un droit essentiel pour permettre à chaque personne et à chaque famille de vivre dans la dignité.

L'avis est riche de 19 préconisations pour insuffler un nouvel élan et sortir de la rue les personnes, qui y vivent. Il ne s'agit plus de créer de nouveaux droits mais de faire en sorte que les droits de toutes et tous soient effectifs : c'est l'urgence d'agir mieux pour les personnes sans domicile fixe.

Le groupe de l'UNAF est sensible à tous les dispositifs de prévention pour éviter les expulsions. La protection du logement familial doit être recherchée et ceci quel que soit le titre d'occupation : il s'agit d'étendre les missions des CCAPEX au cas des familles en accession à la propriété et mieux coordonner la procédure d'expulsion et

# Déclarations des groupes

---

la procédure de surendettement. Ceci est d'autant plus nécessaire que les aides personnelles au logement, véritable filet de sécurité pour les ménages modestes en cas d'accidents de la vie, ont été supprimées en accession à la propriété et réduites pour la location.

Toujours en matière de prévention, la coordination des acteurs est essentielle : utilisons et développons des outils existants qui ont fait la preuve de leur efficacité tels les Points conseil budget dans le champ de la consommation ou bien encore les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) dans le champ de la protection de l'enfance. En effet, l'intervention coordonnée dès le premier signal tel qu'un impayé de loyer peut éviter une dégringolade impossible à remonter lorsque les difficultés s'accumulent et s'installent.

Enfin, la préconisation phare de cet avis réside certainement dans la mobilisation d'équipes citoyennes en articulation avec les associations familiales et les professionnels de l'accompagnement social et ceci dans l'objectif quantitatif mais surtout qualitatif de « *zéro personne sans accompagnement* ». À l'image du dispositif « *Territoires zéro chômeur de longue durée* », il y a à rechercher les voies d'un développement, d'une meilleure activation des dépenses et des moyens humains engagés pour l'accompagnement des personnes les plus démunies.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

## UNSA

Aujourd'hui, notre société a les moyens de permettre de vivre autrement et d'offrir un toit à toutes et tous. Pour autant, il reste encore du chemin à parcourir pour agir mieux.

Les habituelles initiatives individuelles et associatives et les actions innovantes de citoyens ne suffisent pas à changer notre société et leur engagement nécessite davantage de soutien des pouvoirs publics.

Cet avis nous rappelle ainsi que trouver des solutions pour les personnes vivant dans la rue doit s'appréhender par une approche systémique. En effet, trouver un logement est une étape mais ne doit pas être la seule. La personne en déshérence sociale a souvent besoin d'accéder aux soins et à un accompagnement pour s'en sortir.

Il est aussi question de regards, celui que nous portons sur eux, par méconnaissance et rejet de ce que l'on craint : la chute. Et à ce titre, La tentation de donner à croire qu'il suffirait que l'individu le veuille pour s'en sortir est une idée fautive pointée par cet avis, qu'il faut inlassablement réaffirmer.

Et réciproquement il importe de savoir rendre l'institutionnel, le modèle standard, plus bienveillant, en sachant en adapter certaines exigences.

C'est pourquoi notre organisation soutient avec conviction les préconisations 13 et 14 qui ouvrent les possibles sur l'accompagnement pour atteindre l'objectif de "zéro personne sans accompagnement" et ainsi faciliter le renforcement des liens sociaux, de la solidarité, de la fraternité et de l'accès aux droits fondamentaux. Pour l'UNSA,

---

cet axe de préconisations est de nature à compléter l'avis sur le revenu minimum social garanti que l'UNSA défend depuis avril 2017.

Nous soutenons les préconisations visant à apporter des points de stabilité, de fixité pourrait-on dire, y compris hors champs du résidentiel, comme les conciergeries, les domiciliations mais aussi les coffres forts numériques.

Nous souhaitons également que notre regard ne se concentre pas uniquement sur Paris et les très grandes agglomérations. Des personnes vivant dans la rue ont également fait des villes dites moyennes ou des petites communes, leur "domicile". L'accueil que leur proposent les structures de territoires reste inconditionnel mais les moyens sont souvent réduits pour l'accès au logement et la mise à l'abri en période de grand froid ou de très grande chaleur.

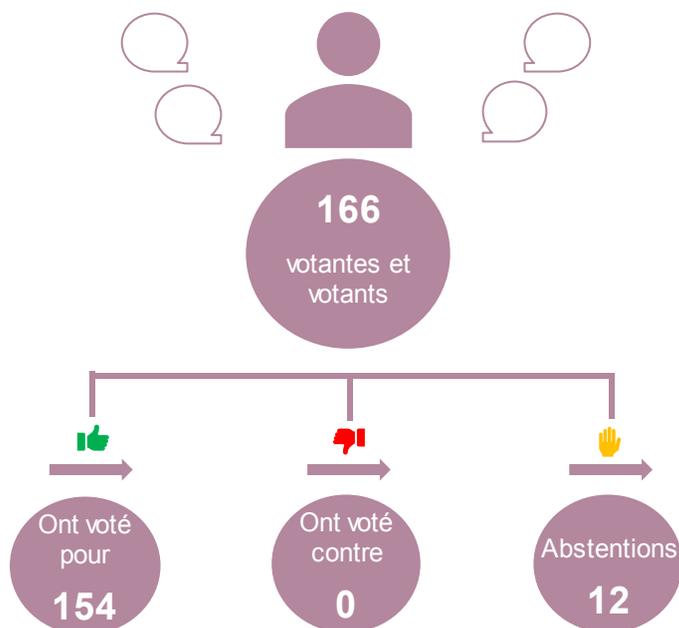
Enfin, l'UNSA souligne le travail des rapporteurs qui ont particulièrement mis en avant le rôle et l'importance du diptyque bénévoles/travailleurs sociaux. Cette articulation entre bénévoles et professionnels est indispensable au regard de la complexité des démarches à accomplir pour "sortir" une personne de la rue. Les auditions réalisées tout au long de la construction de cet avis nous l'ont confirmé.

Cet avis, dont l'élaboration s'est faite à partir de pétitions citoyennes de plusieurs centaines de milliers de signatures, contribue à ce juste combat pour la dignité humaine. Un combat que l'UNSA porte au quotidien.

L'UNSA a voté l'avis.

# Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté  
par Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors  
de la séance plénière du Conseil économique, social et  
environnemental, le 12 décembre 2018

**Pour** : 154

<i>Agriculture</i>	Mmes Beliard, Bonneau, Cottier, Cuny, MM. Davesne, Épron, Mme Even, MM. Ferey, Gangneron, Mme Gautier, MM. Roguet, Verger, Mme Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mmes Sahuët, Teyssedre.
<i>Associations</i>	M. Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, Trellu-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Château, Duboc, Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mmes Nathan, Pajeres y Sanchez, MM. Ritzenthaler, Saint-Aubin.

<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couvert, M. Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Roger, M. Thouvenel.
<i>CGT</i>	M. Fourier.
<i>CGT-FO</i>	Mmes Chazaud, Derobert, Desiano, Fauvel, Gillard, MM. Goulm, Homez, Legagnoa, Pihet, Techer.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme Blin, MM. Grison, Lenancker, Mme LExcellent.
<i>Entreprises</i>	Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, M. Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Mme Ingelaere, M. Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, M. Genty, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Junique, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Biaux-Altman, MM. Guénant-Jeanson, Rivière,
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Bontems, Mme Brunet, MM. Bussy, Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Claveirole, Djouadi, M. Duval, Mmes Gibault, Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Keller, Mmes Lechatellier, Léoni, Levaux, Mignot-Verscheure, MM. Molinoz, Pasquier, Pilliard, Roustan, Mmes Sehier, Thiéry, Trostiansky.
<i>Professions libérales</i>	MM. Lafont, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

**Abstentions : 12**

<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Garcia, Mmes Lamontagne, Landas, MM. Naton, Rabhi.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, M. Boccara, Mme Le Floc'h.



# *Annexes*

# Annexes

## N°1 COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE À LA DATE DU VOTE

✓	Présidente : Martine VIGNAU
<input type="checkbox"/>	<b>Agriculture</b>
✓	Marie-Thérèse BONNEAU
✓	Claude COCHONNEAU
<input type="checkbox"/>	<b>Artisanat</b>
✓	Catherine FOUCHER
<input type="checkbox"/>	<b>Associations</b>
✓	Jean-François SERRES
<input type="checkbox"/>	<b>CFDT</b>
✓	Nathalie CANIEUX
✓	Adria HOUBAIRI
<input type="checkbox"/>	<b>CFE-CGC</b>
✓	Sabrina ROCHE
<input type="checkbox"/>	<b>CFTC</b>
✓	Pascale COTON
<input type="checkbox"/>	<b>CGT</b>
✓	Alain DRU
✓	Jean-François NATON
<input type="checkbox"/>	<b>CGT-FO</b>
✓	Jacques TECHER
<input type="checkbox"/>	<b>Coopération</b>
✓	Patrick LENANCKER
<input type="checkbox"/>	<b>Entreprises</b>
✓	Marie-Hélène BOIDIN DUBRULE
✓	Frédéric GRIVOT
✓	Geneviève ROY
<input type="checkbox"/>	<b>Environnement et nature</b>
✓	Elodie MARTINIE-COUSTY
✓	Hervé LE BOULER
<input type="checkbox"/>	<b>Mutualité</b>
✓	Stéphane JUNIQUE
<input type="checkbox"/>	<b>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</b>
✓	Emelyn WEBER
<input type="checkbox"/>	<b>Outre-mer</b>
✓	Philippe EDMOND-MARIETTE
<input type="checkbox"/>	<b>Professions libérales</b>
✓	Daniel-Julien NOËL
<input type="checkbox"/>	<b>Personnalités qualifiées</b>
✓	Bernard AMSALEM
✓	Gérard ASCHIERI
✓	Guillaume DUVAL
✓	Marie-Aleth GRARD
✓	Olga TROSTIANSKY
<input type="checkbox"/>	<b>UNAF</b>
✓	Marie-Andrée BLANC
<input type="checkbox"/>	<b>UNSA</b>
✓	Martine VIGNAU

## N°2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

La commission a successivement entendu :

- ✓ **M. Olivier NOBLECOURT**  
*Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes*
- ✓ **Mme Dominique VERSINI**  
*Conseillère de Paris, adjointe à la maire de Paris en charge des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance*
- ✓ **M. Louis GALLOIS**  
*Président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)*
- ✓ **M. Julien DAMON**  
*Sociologue, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris*
- ✓ **M. Mathieu KLEIN**  
*Président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle*
- ✓ **M. Jérôme VIGNON**  
*Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)*
- ✓ **M. Pierre MACHEMIE**  
*Initiateur de la pétition « SDF: mis à l'abri durant l'hiver, expulsés à l'arrivée de l'été? »*
- ✓ **Mme Sarah FRIKH**  
*Initiatrice de la pétition « Des centres d'accueil pour mettre les femmes SDF en sécurité »*
- ✓ **Mme Anne LORIENT**  
*Auteure du livre témoignage "Mes années barbares" et bénévole*
- ✓ **Mme Martine MAÇON**  
*Initiatrice de la pétition « Pour l'interdiction des dispositifs anti-SDF inhumains et inacceptables »*
- ✓ **Mme Dounia MEBTOUL**  
*Fondatrice de l'association « Frigos solidaires » que soutient la pétition « Placer des frigos solidaires dans chaque ville »*
- ✓ **M. Christian DOSSANG**  
*Initiateur de la pétition « SOS pour nos SDF »*
- ✓ **Dr Alain MERCUEL**  
*Psychiatre, chef du service « Santé mentale - exclusion sociale » (SMES) à l'hôpital Sainte-Anne, Paris.*

# Annexes

---

- ✓ **Mme Nadège PASSEREAU**  
*Déléguée générale de l'ADSF-Agir pour la santé des femmes*
- ✓ **Capitaine Michel NOULLET**  
*Chef adjoint de la Brigade d'assistance aux personnes sans-abri (BAPSA),  
préfecture de police de Paris*
- ✓ **M. Patrick LE STUNFF**  
*Directeur du pôle accueil de l'association ABEJ-Solidarité, Lille*
- ✓ **M. Manuel DOMERGUE**  
*Directeur des études de la Fondation Abbé Pierre*
- ✓ **Mme Noria DERDEK**  
*Chargée d'étude à la Fondation Abbé Pierre*
- ✓ **M. Claude LACOUR**  
*Ancien président de l'association Montparnasse Rencontres*
- ✓ **Mme Isabelle MEDOU-MARERE**  
*Directrice régionale Ile-de-France de la Fédération des acteurs de la solidarité  
(FAS)*
- ✓ **M. Jean-Marc POTDEVIN**  
*Président fondateur du réseau Entourage*
- ✓ **Mme Lucie DE CLERCK**  
*Directrice des opérations du réseau Entourage*
- ✓ **M. Nicolas SPIEGEL**  
*Directeur de l'ADEJO (Nîmes) et du CSAPA Gard-Mas Saint-Gilles*
- ✓ **M. Eric PLIEZ**  
*Président du Samu social, directeur général d'Aurore*
- ✓ **Mme Christine LACONDE**  
*Directrice générale du Samu social de Paris*
- ✓ **M. Philippe WARIN**  
*Directeur de recherche au CNRS, co-fondateur et responsable de  
l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)*

Ont également été rencontrés en entretien :

- ✓ **Mme Véronique POULLOT**  
*Responsable du pôle Sûreté, vidéo protection et sociétal, SNCF Gares  
&Connexions*
- ✓ **M. Ahmed KHELIFA**  
*Responsable engagement sociétal, SNCF Gares &Connexions*

---

La commission s'est par ailleurs déplacée au :

- *Centre de promotion familiale, culturelle et sociale d'ATD Quart Monde et sur le site de l'entreprise solidaire "Travailler et Apprendre Ensemble" (TAE) à Noisy-le-Grand*
- *Centre d'hébergement d'urgence (CHU) Romain Rolland à Montrouge*

L'ensemble des membres de la commission remercient vivement toutes les personnes rencontrées pour leur contribution aux travaux.

Mme BODIN-DUBRULE et M. JUNIQUE tiennent enfin à saluer le travail de Marc MELKI dont les photographies, issues des projets « Et si c'était vous ? » et « Exils intra-muros » ont été exposées sur les grilles du CESE.

## N°3 FLÉCHAGE DES PRÉCONISATIONS

<b>Ligne directrice 1 : le logement d'abord !</b>	<b>Principaux destinataires des préconisations</b>
Préconisation 1 : prioriser la production de logements très sociaux pour débloquer l'ensemble du système	Ministère en charge du logement, collectivités territoriales et leurs groupements, organismes HLM
Préconisation 2 : mobiliser le parc privé, mais aussi le parc public, à des fins très sociales grâce à l'intermédiation locative	Organisations d'intermédiations, bailleurs privés, bailleurs publics
Préconisation 3 : renforcer la prévention des expulsions locatives	Ministère des solidarités (affaires sociales), Ministère du travail (DGEFP pour le FSE), collectivités territoriales, bailleurs privés, bailleurs publics
<b>Ligne directrice 2 : Répondre à toutes les formes d'urgence</b>	<b>Principaux destinataires des préconisations</b>
Préconisations n°4 et 5 : maintenir et développer l'offre en hébergement de longue durée	Ministère des solidarités (affaires sociales), ministères propriétaires, collectivités territoriales, établissements publics, structures gestionnaires
Préconisations n°6 : développer des lieux d'accueil inconditionnel de « première ligne », en amont d'un hébergement d'urgence adapté	Ministère des solidarités (affaires sociales), structures gestionnaires
Préconisation 7 : mettre prioritairement à l'abri les femmes en grande insécurité dans la rue	Ministère des solidarités (affaires sociales), Secrétariat d'État en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, structures gestionnaires
Préconisation 8 : faciliter l'accès à tous les types de soins	Ministère en charge de la santé, ARS, associations
Préconisation 9 : rendre effectif le droit à la domiciliation, première marche vers l'accès aux droits	Préfectures, collectivités territoriales, CCAS et CIAS, UNCCAS, associations

Préconisation 10 et 11 : renforcer la lutte contre le non-recours aux droits	Ministère des solidarités (affaires sociales), collectivités territoriales, CCAS et CIAS, l'UNCCAS, organismes de sécurité sociale
Préconisation 12: assurer partout en France un accompagnement digne en cas de décès	Conseils départementaux, grandes villes, associations
<b>Ligne directrice 3 : Mettre la priorité sur l'accompagnement</b>	<b>Principaux destinataires des préconisations</b>
Préconisations 13 et 14 : Soutenir et faciliter l'engagement des citoyens et citoyennes pour atteindre l'objectif de « zéro personne sans accompagnement »	Ministère des solidarités (affaires sociales), citoyennes et citoyens, acteurs et actrices des solidarités
Préconisation 15 : Créer d'avantage de « premières marches vers l'accompagnement et l'activité »	Ministère du travail, Ministère des solidarités (affaires sociales), entreprises, collectivités territoriales
Préconisation 16 : Investir dans le digital inclusif au profit des personnes sans-domicile	Secrétariat d'État en charge du numérique, collectivités territoriales
Préconisation 17 : mieux connaître les personnes sans-domicile pour mieux répondre à leurs besoins	INSEE, collectivités territoriales, organismes sociaux
Préconisation 18 : favoriser un aménagement urbain inclusif	Collectivités territoriales, maitres d'ouvrages
Préconisation 19 : Changer notre regard et faire évoluer la société avec les personnes sans domiciles	Personnes SDF, citoyennes, citoyens, Service d'information du gouvernement

# Annexes

## N°4 TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre de personnes sans-domicile adultes et enfants dans les agglomérations de plus de 20000 habitants et évolutions entre 2001 et 2012 :

	Effectif en 2012	Evolution entre 2001 et 2012* (en %)
<b>Adultes</b>		
Francophones nés en France	36 300	14
Francophones nés à l'étranger	30 000	67
Non francophones (nés à l'étranger)	15 900	207
<b>Ensemble adultes</b>	<b>82 200</b>	<b>49</b>
<b>Enfants</b>		
Accompagnant des adultes francophones nés en France	6 800	- 4
Accompagnant des adultes francophones nés à l'étranger	14 500	125
Accompagnant des adultes non francophones (nés à l'étranger)	8 800	233
<b>Ensemble enfants</b>	<b>30 100</b>	<b>85</b>
<b>Ensemble adultes et enfants</b>		
Adultes francophones nés en France et enfants les accompagnant	43 100	10
Adultes francophones nés à l'étranger et enfants les accompagnant	44 500	83
Adultes non francophones (nés à l'étranger) et enfants les accompagnant	24 700	216
<b>Ensemble des adultes et enfants sans-domicile</b>	<b>112 300</b>	<b>58</b>

Lecture : en 2012, 82 200 adultes sont sans-domicile dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants soit une augmentation de 49 % depuis 2001. Champ : personnes sans domicile vivant dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants de France métropolitaine.

Tableau 2 : Âge et sexe des adultes sans domicile en 2012 et évolution depuis 2001 :

	Ensemble francophones dont	nés en France	nés à l'étranger	Non francophones (nés à l'étranger)	Ensemble
Âge moyen (en ans)	40	41	38	37	<b>39</b>
Évolution entre 2001 et 2012 (en ans)	+ 3,4	+ 5,2	+ 0,9	-	-
Part de femmes (en %)	38	34	43	34	<b>37</b>
Évolution de la part des femmes entre 2001 et 2012 (en pts)	+ 4	+0,9	+7,1	-	-

Lecture : en 2012, les adultes sans domicile francophones sont âgés de 40 ans en moyenne soit 3,4 ans de plus qu'en 2001. Les femmes représentent 38 % des adultes sans-domicile francophones contre 34 % en 2001. Champ : adultes sans domicile vivant dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants de France métropolitaine.

Source : Insee-Ined, enquêtes auprès des personnes fréquentant des services d'hébergement ou de distribution de repas 2001 et 2012.

Tableau 3 : Comparaison crédits de paiement LFI / crédits de paiement consommés

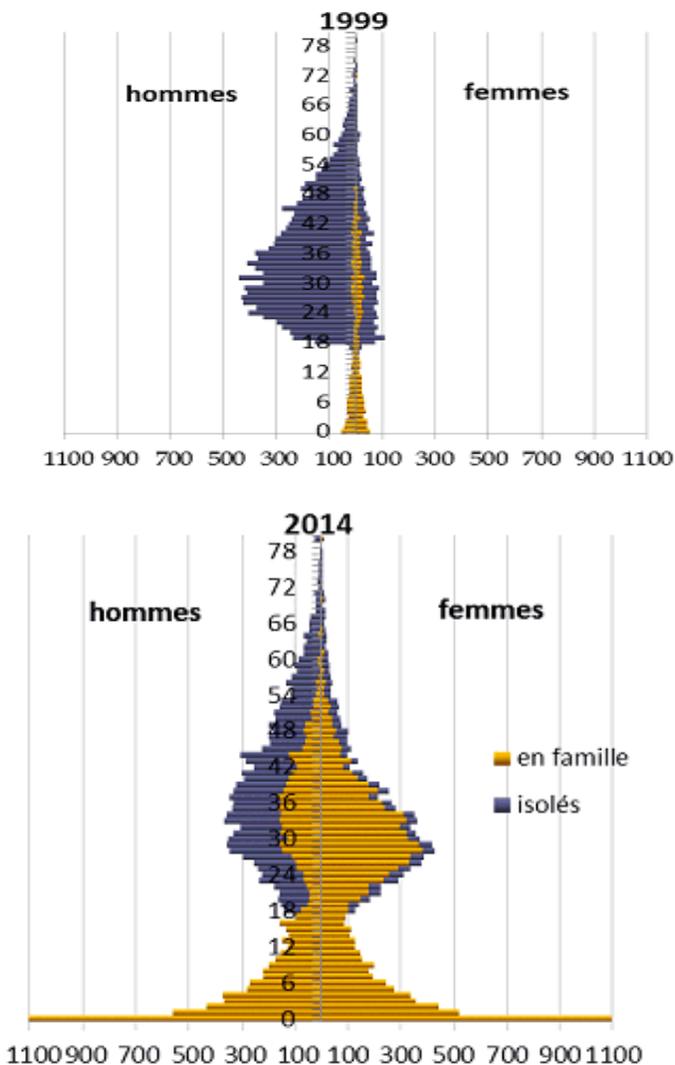
En €	Programme 177 – action 12 Hébergement/logement adapté		Actions du Programme 303 (demandeurs d’asile)	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2010	967 879 428	1 121 457 638	296 580 000	429 510 000
2011	1 087 150 000	1 124 836 353	305 500 000	502 810 00
2012	1 095 625 000	1 169 834 565	387 060 000	490 949 000
2013	1 131 212 775	1 304 102 860	476 000 000	508 445 544
2014	1 242 313 921	1 386 074 285	475 880 000	536 278 454
2015	1 289 277 235	1 508 872 738	461 737 696	450 722 129
2016	1 439 550 000		540 349 260	

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performance, direction générale des étrangers en France (DGEF), DGCS et Chorus - Exécution au 30 juin 2016 - La baisse de 2015 sur les crédits « asile » est liée à la réforme de l'allocation d'hébergement.

# Annexes

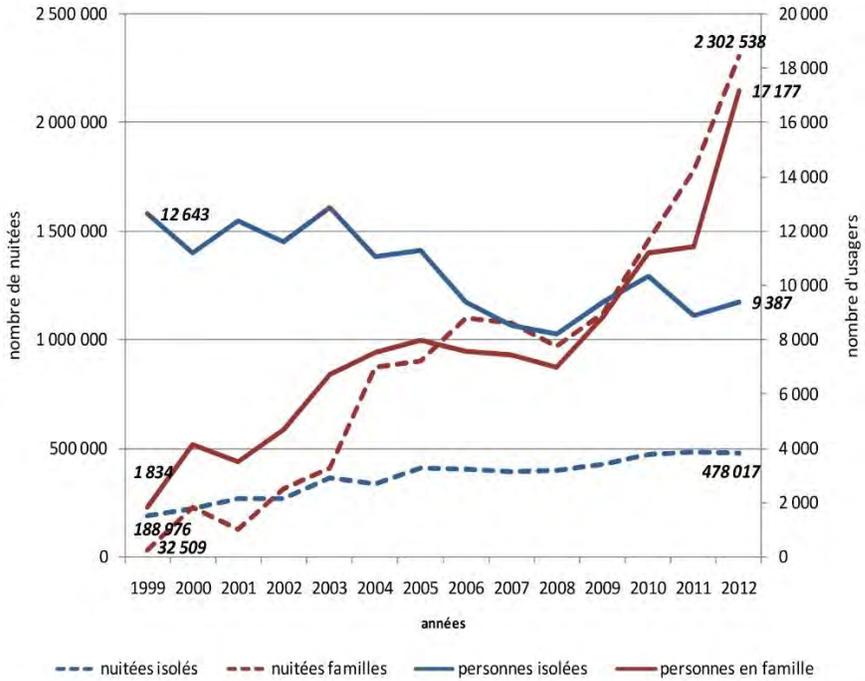
## N°5 GRAPHIQUES

Graphiques 1 et 2 : Pyramide des âges 1999/2014 : Évolution des publics hébergés par le 115 de Paris



Source : Base 115 de Paris, Aloha-4D - Lecture : l'axe vertical de gauche est celui des nuitées (trait fin) et l'axe vertical de droite celui des personnes (trait épais)

Graphique 3 : Évolution du nombre de nuitées attribuées (tout type d'hébergement) et du nombre d'usagers, 115 de Paris, 1999-2012.



## N°6 TABLE DES SIGLES

ABEJ	Association Baptiste pour l'Entraide et la Jeunesse
ABS	Analyses des Besoins Sociaux
ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
ADSF	Association pour le développement de la santé des femmes
AME	Aide médicale de l'Etat
AP-HP	Assistance publique – Hôpitaux de Paris
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ATD	Agir Tous pour la Dignité
BAPSA	Brigade d'assistance aux personnes sans-abri
CADA	Centres pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CASO	Centre d'accueil de soins et d'orientation
CCAPEX	Commission départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCIAS	Centre communal et intercommunal d'action sociale
CépiDc	Centre d'Epidémiologie sur les causes médicales de décès
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT	Confédération générale du travail
CHAPSA	Centre d'hébergement et d'assistance aux personnes sans-abris
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHS	Centre de stabilisation
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CIAS	Centre Intercommunal d'Action Sociale
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNI	Carte nationale d'identité
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CUI	Contrat unique d'insertion
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DC	Décision constitutionnelle
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DIHAL	Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement

DNA	Dispositif national d'accueil
DPH	Dispositif Premières heures
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DT	Diagnostic territorial
ESI	Espace de Solidarité et d'Insertion
<i>ETHOS</i>	<i>European typology on homelessness and housing exclusion</i>
FADS	Fondation Armée du Salut
FAS	Fédération des acteurs de la solidarité
FEANTSA	Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
FNARS	Fédération nationale des acteurs de la solidarité
FO	Force ouvrière
IML	Intermédiation locative
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAS	Maison d'accueil spécialisée
MNA	Mineur non accompagné
<i>NIMBY</i>	<i>Not In My Back Yard</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OFFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
ONG	Organisation non gouvernementale
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PDAHLPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLS	Prêt locatif social
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies
PUMA	Protection universelle maladie
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RP	Résidence principale
RSA	Revenu de solidarité active
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SDF	Sans domicile fixe
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNL	Solidarités nouvelles pour le logement
SSR	Service de soins de suite et de réadaptation
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes

## N°7 NOTES DE FIN DE DOCUMENT

---

<sup>1</sup> Cf. description des résidences principales, Insee références, 2017

<sup>2</sup> Cf. INSEE chiffres clés, RP 2015, résidences principales selon le type de logement et le statut d'occupation, parution juin 2018

<sup>3</sup> Bénédicte Mordier, Economie et statistique n°488-489, 2016

<sup>4</sup> 2016, déjà citée

<sup>5</sup> «Les femmes seules dans le dispositif de veille sociale : une enquête auprès du public accueilli à l'ESI « Halte Femmes »

<sup>6</sup> E. Guyavarch et E. Garcin, « Publics hébergés par le 115 de Paris : une forte progression des familles », Informations sociales, 2014/2 n° 182

<sup>7</sup> Voir par exemple dans J. Damon, « Exclusion : vers Zéro SDF ? »

<sup>8</sup> « Exclusion : vers zéro SDF ? », cité

<sup>9</sup> FAS, analyse des crédits 2018, novembre 2017

<sup>10</sup> Réf. « RSA, un non-recours à 35 % ? » Blog de l'OFCE, G. Allègre, janvier 2018

<sup>11</sup> « Lignes de faille, une société à réunifier »

<sup>12</sup> Voir « En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté », déjà cité.

<sup>13</sup> Ref. « Etat des lieux de la santé des femmes en situation de précarité en Ile-de-France », ADSF, 2017

<sup>14</sup> Cf. « Le non-recours aux aides personnelles au logement : l'exemple de la CAF du Havre », Marie Odile Simon, recherches et prévisions n° 62, 2000

<sup>15</sup> Gardella et Arnaud, 2017

<sup>16</sup> Cf. Philippe Warin, « Ce que demande la non demande », La vie des idées, octobre 2018

<sup>17</sup> Pascale Pichon, Claudia Girola, Elodie Jouve, «Au temps du sans-abrisme», Publications de l'université de Saint-Etienne, 2016, p 336

**Résolutions**  
Conseil économique, social  
et environnemental

LES ÉTATS GÉNÉRAUX  
DE LA PRÉVENTION  
DES CANCERS  
novembre 2018



LES AVIS DU CESE



Les groupements d'employeurs  
Patrick Lenancker

CESE 17

NOVEMBRE 2018

**Résolutions**  
Conseil économique, social  
et environnemental

Pour une Europe  
ambitieuse,  
solidaire et  
respectée dans le  
monde  
novembre 2018



LES AVIS DU CESE



Avant-projet de loi d'orientation  
des mobilités  
Bruno Duchemin

CESE 16

NOVEMBRE 2018

**Résolutions**  
Conseil économique, social  
et environnemental

La biodiversité  
en haute mer  
novembre 2018



LES AVIS DU CESE



Évolution des métiers  
de la fonction publique  
Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly

CESE 11

MICHELI 2018

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

**www.lecese.fr**

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>,  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.  
N° 411180032-001218 - Dépôt légal : décembre 2018

Crédit photo : Marc Melki



10-31-2190 / Certifié PEFC



# LES AVIS DU CESE



Des centaines de milliers de Françaises et de Français ont apporté ces derniers mois leurs signatures à des pétitions en ligne réclamant des solutions pour les personnes sans-domicile fixe. Le CESE, déjà engagé dans un travail sur la Grande pauvreté, a voulu tenter de répondre à cette émotion et à cette indignation en proposant sa vision de la lutte contre cette forme extrême d'exclusion.

Si les préconisations de l'avis portent d'abord sur le logement, c'est que celui-ci est la clef de l'accès à une vie décente. Elles visent ensuite l'amélioration du traitement de l'urgence. Enfin, elles portent sur les différentes dimensions de l'accompagnement, qu'il soit relationnel, permette l'accès aux droits ou aux soins, ou facilite le retour à la vie sociale. « Zéro personne sans accompagnement » est le but vers lequel doit tendre toute la société.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41118-0032

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152211-4



9 782111 522114



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)