



**COLLÈGE COOPÉRATIF
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

Centre agréé par le Ministère des affaires sociales et de la santé

Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale

*Epreuve Communication ressources humaines
D.F. 3 Communication ressources humaines*

Le non recours en matière d'hébergement Le droit à l'hébergement : une liberté fondamentale mise à mal

Marion SENES

*Promotion 11
2016/2019*

Domaine de compétence de référence :

- 3-1 Evaluer et mobiliser les ressources nécessaires pour conduire un projet, pour susciter un changement, pour favoriser la transmission des savoirs professionnels
- 3-4 Assurer la communication et l'information pour l'efficacité des actions et la diffusion des connaissances

Cet article s'adresse aux travailleurs sociaux et cadres intermédiaires

SESSION OCTOBRE 2017

Centre associé



Si le discours sur la fraude et l'abus de droits des usagers est récurrent, la question du non-recours aux droits est très largement moins médiatisée. Ainsi la question du non-recours aux droits sociaux en lien avec l'accès ou non au RSA apparait depuis peu dans la presse.

Mais qu'en est-il de la question du droit à l'hébergement et au non recours aux droits pour les personnes qui se retrouvent sans solution de prise en charge (que ce soit avant ou après une période d'hébergement).

Qu'en est-il du non recours à la commission DAHO (Droit à l'Hébergement Opposable) ? Qu'en est-il de la sélection « écologique » effectuée par toutes les structures d'accueil qu'elles soient d'urgence ou d'insertion ?

Est-ce la méconnaissance de ces possibilités de recours par les travailleurs sociaux, par le public lui-même, qui fait que ces personnes ne font pas valoir ce qui leur est dû ?

Qu'en est-il du non recours fabriqué par l'action sociale car elle ne peut pas faire face à la demande ?

Dix ans après la mise en place de dispositifs de recours en matière d'hébergement, qu'en est-il des personnes qui se retrouvent sans solutions d'hébergement ? ou sans solution de prise en charge (que ce soit avant ou après une période d'hébergement) ?

Un nombre grandissant de personnes sans abri

Selon l'enquête de l'INSEE¹ de 2012, sur les 899000 personnes privées de logement personnel, 143000 étaient sans domicile soit une progression de près de 50% depuis 2001.

Ces chiffres représentent 81 000 adultes accompagnés de 30 000 enfants dans les grandes agglomérations. A cela s'ajoute environ 8000 sans domicile dans les agglomérations rurales et petites agglomérations.

2/3 des personnes sans domicile sont des femmes.

11% d'entre elles bénéficient d'un hébergement.

Qu'en est-il des personnes qui sont sans solution d'hébergement ?

¹ INSEE Première, N°1455, Juillet 2013

Le droit à l'hébergement : une liberté fondamentale ?

En France, l'hébergement est consacré comme un droit inconditionnel par le code de l'action sociale et des familles qui dans l'article L345-2-2 stipule que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». Ainsi, dans l'ordonnance du 10/02/12, le conseil d'Etat reconnaît le droit à l'hébergement d'urgence comme une liberté fondamentale.

De plus, l'article 75 de la loi du 25 mars 2009² fixe 3 principes :

- Principe de l'inconditionnalité et d'immédiateté de la prise en charge
- Principe de continuité de la prise en charge

- Le droit à l'hébergement d'urgence ne se limite pas à un toit

La loi n°2007-290 du 05 mars 2007 a fixé la mise en place d'un dispositif de recours lors du non-respect du principe de l'inconditionnalité de l'accueil : la commission DAHO. Cette commission peut être saisie par toute personne sans solution d'hébergement.

Par ailleurs cette même loi prévoit que le SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) devient l'interlocuteur unique du préfet et a pour mission d'orienter toute personne reconnue prioritaire au titre du DAHO dans une structure correspondant à ses besoins quelles que soient les conditions de régularité et de permanence de séjour.

De plus, les Articles L-341-1 à L341-10 du code de l'action sociale et des familles précisent les conditions de recours auprès des commissions départementales de l'aide sociale³ (CDAS) et en appel à la

² Article 75 de la loi du 25 mars 2009² codifiée dans l'article L 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles

³ La commission départementale d'aide sociale (CDAS) est une juridiction administrative spécialisée compétente pour connaître en première instance des recours dont elle est saisie en matière

d'aide sociale aux personnes âgées, d'aide sociale aux personnes handicapées, de couverture maladie universelle complémentaire ; d'aide à l'acquisition d'une assurance complémentaire santé, d'aide sociale État (allocation simple, placement en établissement...). La CDAS est présidée par le

commission centrale de l'aide sociale, en cas de refus d'admission en CHRS ou en cas de discrimination lors d'une procédure d'admission.

L'article 42 de la loi ALUR⁴ précise que les places d'hébergement proposées par le préfet au demandeur reconnu prioritaire du droit à l'hébergement opposable doivent présenter un caractère de stabilité.

Un paradoxe : Le non recours à ces dispositifs ?

En décembre 2014, selon le rapport du comité de suivi de la loi DALO⁵, le 115 a recensé 18 382 sollicitations de personnes, et 44% des sollicitations au 115 n'ont pu donner lieu à une proposition d'accueil.

Ce même rapport fait état d'un bilan plus que mitigé du recours à la commission DAHO et auprès des commissions départementales de l'aide sociale.

En effet, en octobre 2014 5469 recours étaient recensés.

Sur les 5556 décisions hébergements prises au premier semestre 2014, 66% ont fait l'objet d'une décision favorable.

La loi du 5 mars 2007 prévoit la possibilité de requalifier un recours DALO en recours DAHO si la commission de médiation juge que la situation du ménage ne lui permet pas d'accéder à un logement autonome de droit commun.

En 2013 sur 1573 ménages ayant obtenu une décision favorable de réorientation du DALO en demande DAHO, 273 ont été accueillies suite à une proposition (CHU, CHRS, stabilisation, ALT, résidences sociales...).

La demande ne garantit pas l'accueil et le constat de l'inadéquation de ces dispositifs avec l'offre de service est manifeste.

Comment comprendre ce non-recours à des dispositifs censés permettre l'accueil inconditionnel de tous ?

Président du Tribunal de Grande Instance ou le magistrat désigné par lui pour le remplacer.

Les recours contre les décisions de la CDAS peuvent être portés en appel devant la commission centrale d'aide sociale, dans un délai maximum de 2 mois

⁴ Loi du 20 février 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « ALUR »)

⁵ « Le droit à l'hébergement opposable en péril », Comité de suivi de la loi DALO, N°8, 2015

Le non-recours : un phénomène d'ampleur non maîtrisée ?

Le non-recours est selon la définition de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE)⁶ « *toute personne qui ne reçoit pas- quelle qu'en soit la raison- une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre* ».

Le non recours est selon Philippe WARIN, directeur de recherches au CNRS et co-fondateur de l'ODENORE, un phénomène difficile à appréhender mais qui met directement en question la légitimité des dispositifs et l'efficacité des politiques publiques.

L'observatoire des non-recours aux droits et services a défini quatre formes différentes de non recours :

- La non-connaissance : lorsque l'offre n'est pas connue
- La non-proposition : lorsque l'offre n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou non l'offre.
- La non-réception : lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée.

- La non-demande : quand l'offre est connue mais pas demandée, ou bien un droit ouvert mais la prestation non utilisée.

Le non-recours peut être contraint ou peut être volontaire, ce qui met en cause l'effectivité, la pertinence et le sens de l'offre pour l'utilisateur.

La complexité des dispositifs est, selon Philippe WARIN, la première cause du non-recours. Cette complexité touche autant les usagers que les agents les mettant en œuvre.

Le non-recours, en particulier par non connaissance ou non réception, montre bien que tout le monde n'a pas la même possibilité ou capacité à s'informer, à formuler et à porter une demande, à rechercher un soutien, à exiger des comptes, contester et se défendre.

Le non recours ou une certaine éco- logie ?

Un autre type de non-recours doit être mis en évidence c'est celui créé par

⁶ Warin Philippe « le non- recours : définition et typologies, Working Paper, N°1, 2010 actualisé en 2016

l'action sociale, ses intervenants et les structures.

Le rôle des travailleurs sociaux est essentiel dans l'accès au droit. Ils doivent informer, s'assurer de la clarté des informations transmises et vérifier ainsi que les usagers ont bien compris leurs droits et les conditions pour y accéder.

Cette obligation du droit à l'information est inscrite dans la charte des droits et des libertés de la personne accueillie, qui énonce les principes du droit à l'information et du libre choix et du consentement éclairé.

Mais les principes de cette charte semblent être mis à mal.

Dans l'étude « le Point de non-recours »⁷ sur l'accompagnement social des personnes dépourvues de logement et droit au logement ou à l'hébergement opposable, deux éléments sont mis en avant pour la non proposition du dispositif de recours :

- Le dispositif jugé comme inefficace ou inadapté en termes de temps : Les travailleurs sociaux semblent ainsi présupposer de l'inefficacité ou l'inadaptation du dispositif (inadéquation entre urgence de la

situation et durée de traitement de la demande) sans forcément avoir eu l'opportunité de valider ces hypothèses.

- La communication des informations est soumise à l'expertise ou au diagnostic des travailleurs sociaux. Cette expertise ou diagnostic se fait sur des critères objectifs (éligibilité), mais les critères subjectifs viennent bien souvent entraver la communication des informations sur les recours.

A ces éléments, il faut rajouter une non-proposition par méconnaissance ou mal connaissance des dispositifs et des critères d'admission.

Ce non-recours fabriqué n'est pas malveillant, même parfois argumenté sous couvert de protection de l'utilisateur « ce serait le mettre en difficulté ».

Par ailleurs, pour répondre aux contraintes de performance les établissements doivent justifier de l'efficacité et de l'efficience des prises en charge dans des temps raisonnables. Le budget de

⁷ « Le point de non recours : accompagnement social des personnes dépourvues de logements et droit au logement et à l'hébergement opposables »

Working paper du collectif soif, N°1, Septembre 2016

fonctionnement n'est pas fixé en fonction du public reçu ou en fonction de la temporalité nécessaire à un accompagnement. Les structures doivent aussi jongler avec la multiplicité des problématiques tout en maintenant un équilibre nécessaire à la réalisation des missions des intervenants sociaux.

Ces multiples contraintes poussent les structures à effectuer un ciblage par « effet Matthieu » parmi les demandes d'admission.

L'effet Matthieu⁸, dans le contexte des politiques sociales, est observé quand « *les résultats d'un dispositif ou d'une prestation aboutissent à donner plus à ceux qui ont déjà plus et moins à ceux qui ont déjà moins, alors qu'ils sont ciblés pour bénéficier d'une attention supplémentaire* ».

Depuis 2004, les capacités d'accueil⁹ des établissements ont augmentés pour offrir 85 400 places

⁸ H.Deleeck, « L'effet Matthieu », droit social, N°11, 1979, p 375-383

⁹ Enquête ES 2008 « Les établissements accueillants des adultes et des familles en difficulté sociale », études et résultats Dress, 2008

d'hébergement. Mais cette augmentation ne permet pas de combler la demande.

Bien que la circulaire DGAS/1 A n° 2002-388 du 11 juillet 2002¹⁰ précise que « *l'accueil en CHRS doit garder son caractère universel et ne peut être conditionnée par l'effectivité d'une participation aux frais d'hébergement et d'entretien* », certaines structures vont faire le choix ne pas accueillir des personnes sans ressources ou de limiter leur nombre car leur prise en charge impacte le budget de l'établissement.

Un autre tri est fait par les structures : celui de la multiplicité des problématiques. Ce tri parle des conditions d'admission dans les structures et du fait que si les SIAO sont décideurs en matière d'orientation, les responsables de structures restent décisionnaires de l'admission effective des demandeurs.

Double diagnostic et double évaluation, celle du SIAO et celle du responsable de la

¹⁰ Circulaire DGAS/1 A n° 2002-388 du 11 juillet 2002¹⁰ relative à la participation financière des personnes accueillies dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale à leurs frais d'hébergement et d'entretien

préadmission- admission qui multiplie les risques de non communication des informations et par là du non-recours aux dispositifs existants.

Une certaine écologie des populations ?

Selon la théorie de l'écologie des populations, les changements dans les populations (d'organisation) s'expliquent davantage en terme de sélection qu'en terme d'adaptation. Les populations (organisations) sont positivement sélectionnées et survivent alors que les autres disparaissent ou bien changent pour correspondre aux exigences environnementales.

Et si le non- recours créé par le contexte social, les organisations et les agents qui sont chargés de faire appliquer les dispositifs permettait de faire un tri écologique ou éco- logique parmi le public dans une certaine visée de paix sociale ?

Redonner le choix aux usagers :

Il semble indispensable de redonner le pouvoir de choisir aux usagers, leur donner les informations qui leur

permettent de redevenir maîtres de leur recours ou non- recours. Cela devrait passer par un nombre limité de diagnostics et la transmission automatique des solutions de recours qui existent.

Pour cela, il serait intéressant de développer les expérimentations du type laboratoire d'innovation territoriales¹¹ où les acteurs du territoire collaborent dans l'objectif de trouver des solutions en y intégrant les usagers. Ce qui permettra d'informer les usagers des dispositifs existants. Par ailleurs, ces espaces de coopération permettraient de vérifier l'adéquation des dispositifs et des besoins des usagers.

Il serait alors judicieux que tous les travailleurs sociaux et cadres puissent participer à ces espaces afin de maintenir une veille permanente facilitant pour tous une meilleure connaissance des dispositifs, une meilleure anticipation des évolutions.

Par ailleurs, il semblerait opportun de favoriser la formation et l'information des travailleurs sociaux sur les dispositifs de

¹¹ Le Lab0 créé à Marseille en 2017 favorise la coopération des acteurs du terrain dans l'objectif 0 : Les 2 objectifs

définis sont 0 sans abris, et 0 non-recours aux droits.

recours et ce dès les formations initiales de ceux-ci.

Dans ce sens, il peut être favorisé les échanges de bonnes pratiques via les plateformes d'échange professionnel (Ecett network¹²) afin de permettre aux travailleurs sociaux de connaître les expérimentations en France ou en Europe afin de développer des expérimentations et pratiques innovantes ayant fait leurs preuves ailleurs.

¹² Ecett Network, plateforme d'échange et de formation sur les bonnes pratiques professionnelles, favorise « le

compagnonage » entre structures sociales en France et en Europe afin de favoriser la mise en place de bonnes pratiques

« Je soussignée, certifie que le contenu de ce document est le résultat de mon travail personnel.

Je certifie également que toutes les données, raisonnements et conclusions empruntés à la littérature sont exactement rapportées, citées, mentionnées dans la partie références.

Je certifie enfin que ce document, totalement ou partiellement n'a jamais été évalué auparavant et n'a jamais été édité ».