

Le GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri

Ce GIP associant l'Etat, des organismes publics et des bailleurs sociaux, a été créé en 1993 pour reloger les familles évacuées du cours des Maréchaux à Vincennes et du quai de la Gare à Paris. La Cour a rendu compte du contrôle de ces deux opérations dans son rapport public de 1999. Elle estimait que la création du GIP avait « entraîné des coûts de structure élevés sans apporter une valeur ajoutée significative ». La question de la pérennité de cette structure était alors posée.

Finalemment reconduit en 2003 avec un recentrage et une clarification de ses missions, le GIP a connu un fort développement de son activité qui s'est traduit fin 2007 par un doublement de la subvention de l'Etat. Il occupe aujourd'hui une place importante dans le dispositif de relogement d'urgence en Ile-de-France et constitue une singularité de cette région. Bien que sa gestion interne doive encore être améliorée, il assure aujourd'hui à la satisfaction de ses tutelles des missions diversifiées, dont il convient d'encadrer la croissance.

I - Le champ d'activité du GIP et son encadrement par l'Etat

La Cour avait souligné, dans son rapport de 1999, que le champ d'activité du GIP était ambigu. Les missions du GIP paraissent désormais mieux encadrées mais restent encore assez larges.

Une disposition ajoutée en 2007 à la convention constitutive permet ainsi au GIP de concourir « aux missions particulières de relogement qui lui sont confiées par les pouvoirs publics et leurs partenaires », ce qui recouvre une grande variété de missions.

La Cour relève que cette prolongation de la convention constitutive, bien qu'adoptée en assemblée générale du 17 décembre 2007, n'a été approuvée que par un arrêté daté du 18 décembre 2009, publié au Journal officiel du 1er janvier 2010.

II - Les frais de fonctionnement du GIP

Ces frais, dont la Cour dénonçait la progression, ont encore nettement augmenté avec la croissance de l'activité du GIP, ce qui doit le conduire à améliorer ses outils de gestion.

En 2007, la subvention de fonctionnement de l'Etat au GIP a été portée de quelque 0,7 M€ à 1,5 M€. Ce doublement a répondu à une forte progression de l'activité : le nombre de familles suivies est passé de 286 en 2002 à 688 en 2006 et à 1 752 en 2009 ; les familles nouvelles prises en charge en cours d'année ont quadruplé entre 2006 et 2008 pour atteindre 1 426 en 2009. Fin 2009, le GIP avait relogé, depuis 2002, 2 456 familles, tous dispositifs confondus.

Le GIP ne s'est toujours pas doté des outils de gestion indispensables, dans ce contexte, à la maîtrise de ses coûts : analyse des risques, contrôle interne, comptabilité analytique (pourtant annoncée dans la réponse au précédent contrôle de la Cour).

III - La valeur ajoutée du GIP et le coût élevé de l'accompagnement social des familles

Le recours à un GIP au lieu d'une association est une originalité de l'Ile-de-France, qui peut se justifier au regard de trois contraintes :

- l'insuffisance et l'inégale répartition du parc social supposent de conduire le relogement au niveau interdépartemental, en prenant appui sur un partenariat large. Le GIP permet, de ce point de vue, d'associer acteurs publics et bailleurs sociaux dans le cadre régional pertinent ;
- la nécessité d'un accompagnement social pour la plupart des familles, notamment sous forme de baux glissants (le GIP est

locataire du logement pour une période donnée) justifie l'association entre l'Etat et les bailleurs sociaux ;

- enfin, la sensibilité médiatique du relogement en Ile-de-France impacte fortement l'action de l'Etat, qui peut avec le GIP mobiliser rapidement des travailleurs sociaux dans un contexte sensible.

Par ailleurs, le coût global de l'accompagnement social a connu une forte progression - l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement nécessaires au relogement est passé de 1,58 M€ en 2005 à 2,35 M€ en 2008 -, mais le coût unitaire par famille a corrélativement baissé de 8 940 € à 4 025 €, reflétant une meilleure productivité et des économies d'échelle sur les frais de structure et de gestion.

En revanche, la durée moyenne de prise en charge des ménages au titre de l'accompagnement social reste stable autour de 20 mois.

IV - L'avenir du GIP

Le GIP semble aujourd'hui pérennisé et son activité s'est diversifiée, mais la Cour souligne que le risque, déjà identifié dans son précédent rapport, de lui voir confier des missions éloignées de son objet reste bien réel.

Ainsi, devant l'engorgement de la commission départementale chargée d'étudier les dossiers déposés dans le cadre de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi DALO, le GIP a été chargé d'instruire les dossiers en 2008 et 2009. Cette tâche purement administrative, aujourd'hui achevée, illustre la tentation de solliciter le GIP pour toute action relevant à un titre ou l'autre de la problématique du logement d'urgence.

Il est satisfaisant qu'il ne soit pas envisagé à ce stade de recourir au GIP pour assurer directement les relogements DALO. Le GIP intervient cependant dans le cadre des dispositions de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, consistant à réserver un quart des attributions du « 1% logement » au public reconnu prioritaire au titre de la loi DALO. Des missions lui sont également confiées dans le cadre du « plan d'action renforcé pour les sans abri » (PARSA), du dispositif « SOLIBAIL » (intermédiation locative avec les bailleurs privés) et de la décohabitation des ménages polygames.

Afin d'apporter une réponse durable aux campements installés rue de la Banque à Paris (2^{ème}) à l'automne 2007, l'Etat a confié au GIP le relogement de 244 ménages, suivant des critères de priorité définis par les

associations. Fin 2008, 71 relogements étaient effectifs et 185 avaient été proposés, dont 31 avaient fait l'objet d'un refus injustifié des familles, qui revendiquaient un relogement à Paris. La Cour note qu'il est désormais entendu que la mission du GIP prend fin dès qu'une proposition de logement adapté a été faite, et qu'une mission est achevée lorsque 80% de l'objectif global de relogement a été atteint.

Enfin, l'augmentation du recours aux baux glissants, qui est restée forte jusqu'à 2009, accroît le risque financier supporté par le GIP, alourdit l'accompagnement social et dégrade la gestion comptable du fait de l'émission d'un volume très important de titres et mandats, que le GIP peine à traiter sur l'exercice (le volume des charges à payer a plus que doublé depuis 2006). Il est indispensable de mettre en œuvre sans délai une procédure de sécurisation des recouvrements à effectuer par le GIP.

La politique d'hébergement et de relogement en Ile-de-France suppose une mutualisation des moyens et un pilotage régional, ce qui devrait confirmer le rôle du GIP, sous réserve que sa gestion interne s'améliore. Les expériences acquises (accompagnement social, intermédiation locative, polygamie) pourraient être davantage mutualisées. Il conviendra de veiller à l'adéquation du volume et du calendrier de versement de la subvention de l'Etat avec les missions confiées, qui doivent rester sous l'autorité unique du Préfet de région. Le statut du GIP lui donne souplesse et réactivité ; si une nouvelle extension de son périmètre d'action était envisagée, il conviendrait à tout le moins de maintenir les moyens d'un contrôle effectif sur cette structure.

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT**

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes relatif au groupement d'intérêt public (GIP) « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » et je souhaite porter à votre connaissance les éléments suivants.

De façon générale, je partage l'appréciation de la Cour qui estime nécessaire de ne pas confier au GIP « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » (GIP HIS) des missions éloignées de son objet, celles-ci devant rester centrées sur le relogement.

De la même manière, je souscris au souhait de la Cour de voir le GIP améliorer ses outils de gestion. Une comptabilité analytique doit notamment être mise en place.

Par ailleurs, j'ai noté que la Cour relevait, en particulier, la forte augmentation du recours aux baux glissants et l'accroissement, en conséquence, du risque financier pour le GIP HIS.

Je considère que le dispositif du bail glissant favorise l'accès et l'insertion durable dans le logement de ménages en voie d'autonomie puisqu'il permet aux ménages, quand ils remplissent les conditions, de rester dans le même logement en tant que locataire après une phase d'intermédiation locative.

Pour autant, le recours systématique au bail glissant qui permet de sécuriser le relogement pèse aussi très lourdement sur le GIP HIS, la part de l'accompagnement social étant considérable et le risque d'impayé important. Aussi, le GIP HIS doit être particulièrement vigilant en vérifiant préalablement l'opportunité de la mise en place de cet outil afin d'en maîtriser le recours. Il convient effectivement de définir des critères d'entrée dans ce dispositif avec les bailleurs qui souhaitent l'activer.

Le décret n° 2010-1564 du 15 décembre 2010 relatif aux conditions d'examen périodique contradictoire de la situation des sous-locataires pris en application de l'article 98 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion permet de mieux encadrer la sortie des ménages bénéficiaires de ce dispositif après évaluation de leur capacité à assumer les obligations résultant d'un bail à leur nom. L'examen contradictoire sous la forme d'un entretien entre le bailleur, le GIP HIS et le ménage bénéficiaire de la mesure du bail glissant doit avoir lieu tous les six mois afin de faciliter la sortie de ce dispositif.

De surcroît, l'arrêté du 18 décembre 2009 approuvant la modification de la convention constitutive du GIP a prévu que son conseil d'administration fixe, chaque année, le plafond du nombre de baux glissants gérés par le groupement.

L'objectif partagé entre l'État et le GIP HIS est d'améliorer la gestion des baux glissants et d'en maîtriser les risques financiers.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Dans son rapport public annuel de 1999, la Cour des comptes estimait que la création du GIP avait entraîné des coûts de structure élevés, sans apporter de valeur ajoutée significative en matière de relogement des familles. La question de la pérennité de cette structure était clairement posée.

Le projet d'insertion de la Cour dans le rapport public 2011 fait état de notables améliorations, tant en ce qui concerne l'accomplissement des missions du GIP que sa gestion interne.

Reconduit en 2003 avec un recentrage et une clarification de ses missions, il a en effet connu un fort développement de son activité et occupe aujourd'hui une place importante dans le dispositif de relogement d'urgence en Île-de-France, dont la complexité nécessite une mutualisation des moyens et un pilotage régional.

Comme le note la Cour, le GIP doit encore poursuivre ses efforts en matière de maîtrise des coûts en se dotant des outils nécessaires : analyse des risques, contrôle interne, comptabilité analytique.

Il convient également de veiller à ce que l'extension de ses compétences ne nuise pas à la réalisation de sa mission en matière d'hébergement et de relogement.

REPONSE DU PREFET DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

Le texte du rapport consacré au GIP-HIS appelle quelques observations qui sont portées à la connaissance de la Cour.

Propos introductifs :

La nécessité d'encadrer la croissance du GIP trouve un premier élément de réponse dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2011, voté lors du dernier Conseil d'administration et au terme duquel le montant des dépenses prévues est en réduction de 12,62% par rapport à 2010 et l'évaluation des effectifs salariés en baisse de 4,3 équivalents temps plein (45,2 ETP contre 49,5 ETP en 2010).

Chapitres A et B :

Afin de mieux cerner le champ d'activité du GIP, une convention annuelle d'objectifs et de performance pour 2011 qui préfigure une convention cadre pluriannuelle a été visée par le contrôleur financier le 17 décembre 2010. L'objectif ainsi visé est, d'une part, de définir strictement les missions du groupement et d'en maîtriser l'évolution et, d'autre part, d'amener le GIP à établir une comptabilité qui permettra de mieux identifier le coût unitaire des missions qu'il assure, préfigurant ainsi la comptabilité analytique qu'il s'est engagé à mettre en place.

Toute mission nouvelle confiée au GIP fait l'objet d'une validation du Préfet de la région.

Chapitre C : Le recours au GIP en Ile de France répond moins à « L'insuffisance et l'inégale répartition du parc social » qu'aux situations sociales très critiques des publics concernés par les missions de relogement et au nombre de familles souvent important pour chacune d'entre elles (évacuations de squat de grande ampleur, expulsions massives dans le cadre de rénovation urbaine...).

Il convient également de souligner que le GIP est sans doute le meilleur outil pour répondre à des situations d'urgence avérées sur Paris comme sur la petite couronne.

Chapitre C :

L'instruction des dossiers examinés par la commission de médiation instaurée en application de la loi dite DALO a été confiée au GIP-HIS exclusivement sur le territoire de Paris, chacun des autres départements de la région ayant confié cette fonction à un autre prestataire (CAF ou ADIL). Il faut également préciser que cette mission a pris fin pour le GIP depuis juillet 2009.

L'action du GIP en matière d'attribution des logements mis à disposition par les collecteurs du 1 % pour le relogement des publics DALO doit être précisée. Conformément à la loi du 25 mars 2009, les collecteurs mettent à disposition des préfets de la région le quart de leurs logements vacants. Les services de l'Etat proposent l'attribution de ces logements aux familles reconnues prioritaires par les commissions de médiation. Seuls les logements qui pour différentes raisons (niveaux de loyers, localisations, par exemple) ne peuvent être adaptés aux familles bénéficiant du droit au logement opposable, sont confiés au

GIP pour lui permettre de réaliser ses objectifs en matière de fluidité des structures d'hébergement (prolongement au PARSA). Le GIP ne participe donc pas aux missions de relogement lié au DALO.

La part de l'accompagnement social dans l'action menée par le GIP HIS est considérable et permanente. L'augmentation des baux glissants et surtout la difficulté d'aboutir à leur glissement dans des délais raisonnables a été identifiée. A la demande des services de l'Etat, le GIP s'est engagé à maîtriser cette évolution. Un processus de vérification sur l'opportunité de la mise en place de bail glissant est désormais systématiquement mis en œuvre par le GIP à l'égard des bailleurs qui l'exigent. Cette seule mesure a été de nature à réduire l'évolution des baux glissants sur le dernier trimestre 2010. Une analyse bilatérale entre les services de l'Etat et le GIP va être engagée dans le contexte conventionnel de 2011, pour définir les « sorties » possibles de familles bénéficiaires de baux glissants depuis plusieurs années.

Enfin la conclusion de ce rapport mentionne « la mutualisation des moyens et un pilotage régional » en matière de politique d'hébergement et de logement. Cette fonction est bien celle de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, créée le 1er juillet 2010, sous l'autorité du Préfet de la région Ile de France. Le GIP-HIS est un des acteurs clés de cette politique coordonnée par l'Etat. Son action s'inscrit désormais dans un cadre conventionnel qui instaure un dispositif de pilotage par objectifs et de contrôle assuré par les services de l'Etat.

REPONSE DU PRESIDENT DU GIP HABITAT

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer dans ma correspondance du 14 juin dernier, je suis reconnaissant à la Cour d'avoir fait état de l'originalité et de l'efficacité de l'intervention du GIP HIS ainsi que des progrès réalisés depuis 1999. Ceux-ci sont le fruit du travail accompli, sous l'autorité du Conseil d'Administration, par la direction du groupement et l'ensemble des personnels.

Si le coût unitaire par famille prise en charge, a, ainsi que l'a relevé la Cour, baissé de 8 940 € à 4 225 €, ce résultat n'a pu, de fait, être atteint qu'au prix de considérables efforts, les moyens budgétaires accordés n'ayant pas, à certaines périodes, été à la mesure des sollicitations, toujours plus nombreuses, dont nous avons été l'objet de la part des pouvoirs publics.

A cet égard, il importe de souligner que le risque relevé par la Cour de voir le GIP assurer des missions éloignées de son objet ne saurait être apprécié sans avoir en tête que, par-delà son statut, le GIP

n'a d'autre raison d'être que de seconder les pouvoirs publics quand ils le souhaitent et qu'il ne saurait se soustraire aux sollicitations qui lui sont adressées sans indisposer. La période au cours de laquelle une tendance s'était faite pour désigner le GIP comme une sorte de bouc émissaire d'impuissances qui n'étaient pas les siennes est heureusement révolue. Mais on ne saurait sans inconvénient le pénaliser de son succès en lui contestant des compétences qu'il a démontré être en mesure d'assumer et auxquelles d'autres ne l'étaient pas (ceci vaut pour le DALO). Cette fonction de soutien de l'action publique dans des situations particulièrement urgentes et complexes constitue une des originalités du GIP qu'il convient de préserver.

L'augmentation significative des ressources concédées au GIP représente certes, de la part de l'État, un sacrifice. Mais pas un sacrifice sans contrepartie, non seulement, en terme de cohésion sociale, mais encore, d'économies sur d'autres fronts de dépenses n'ayant pas la même valeur d'investissement.

Cela étant, une première convention d'objectifs et de performance vient d'être signée avec la DRIHL pour l'exercice 2011, comprenant en annexe le tableau analytique d'évolution des missions, aujourd'hui prévisibles. Ce tableau qui est en quelque sorte la feuille de route annuelle du groupement fera naturellement l'objet d'une actualisation (trimestrielle), car, l'activité du GIP souvent liée à des défis imprévisibles n'est pas de celles qu'on peut figer une ou plusieurs années à l'avance. On peut raisonnablement considérer qu'il s'agit là également d'une première étape significative de la construction d'une comptabilité analytique qui aurait été menée plus tôt si les moyens nécessaires avaient pu être dégagés sans que cela nuise à l'accomplissement des missions principales.

La Cour relève quant au reste un certain nombre de faiblesses dont il serait vain de nier la persistance. Encore ne faudrait-il pas se méprendre sur les données susceptibles de fonder le diagnostic.

Ainsi, concernant la question des baux glissants, loin que la situation se soit dégradée, ont récemment été obtenues des avancées significatives afin de limiter, autant qu'il est raisonnable et possible, le recours à ce dispositif. En 2008, 38 % des relogements ne pouvaient être acquis que par ce moyen. Ce pourcentage est tombé à 35% en 2009 et à 21 % en 2010. Nous nous sommes employés à négocier la consolidation d'un plus grand nombre de baux, et si nous avons déjà obtenu – dans un contexte accru de fragilité économique particulièrement pénalisant pour les publics suivis par le GIP HIS – 94 glissements en 2009, ce sont au 31/12/2010, 125 ménages supplémentaires qui seront devenus locataires en titre. La conjugaison de ces deux actions aura permis de contenir la progression du nombre de familles bénéficiaires de baux glissants puis d'en amorcer la décrue : + 69 % en 2007, + 61 % en 2008, + 18 % en 2009 et 0 % en 2010. Il y a donc renversement de tendance et non

amplification du recours aux baux glissants, ces progrès trouvent leur fondement dans la qualité du partenariat instauré de longue date entre le GIP, les bailleurs sociaux et action logement ; ceci gagnerait à être mis en exergue, sachant que le mouvement engagé ne peut revêtir une ampleur telle qu'il compromettrait l'entrée dans le logement de publics que les bailleurs ne consentent, même dûment sensibilisés, à accueillir qu'avec des garanties à leurs yeux suffisantes.

S'agissant de l'accompagnement social, dont on a déjà observé que le coût unitaire avait été divisé par deux, on ne saurait utilement déplorer que sa durée reste stable dès lors que sa nécessité va croissant avec l'alourdissement des difficultés rencontrées par les populations prises en charge.

Ces deux indicateurs doivent être compris à la lumière de cette évidence que les publics suivis sont de plus en plus lourds.

S'agissant des impayés locatifs, conformément aux préconisations en matière de contrôle interne et d'analyse des risques, un plan d'action a été mis en place pour les prévenir et en assurer le recouvrement.

En matière de quittance, les délais d'envoi aux familles des appels de règlement ont été écourtés et les familles défaillantes sont relancées systématiquement. Nous restons malheureusement tributaires, sur cette question des quittances, de la réception préalable des avis d'échéance des bailleurs, qui, pour un mois donné, nous arrivent en fin de période, voire au début de mois suivant, d'où des décalages toujours incompressibles, mais à la suite d'une réorganisation interne de la gestion locative, les appels aux familles sont désormais adressés la première semaine du mois suivant.

En matière d'engagement des procédures contentieuses, nous avons pris l'attache d'un avocat spécialisé et d'huissiers départementaux, une note de procédure contentieuse a été rédigée, commentée et diffusée en interne à tous les travailleurs sociaux, une commission réunissant le directeur adjoint, les chefs de service de la gestion locative et du pôle social a été mise en place. Des contentieux ont été engagés. En une première phase sont adressées des commandements à payer signifiés par voie d'huissier, dès 3 mois d'impayés consécutifs du loyer résiduel. 62 actes ont été signifiés à ce jour. En une seconde phase, saisine de l'avocat et, à ce jour, 24 assignations ont été délivrées, les premières audiences devant les TI des lieux de sous-location auront lieu dès ce mois de janvier 2011. En ce domaine encore, mesure doit, c'est l'évidence, être gardée eu égard au profil des publics concernés qu'il s'agit de responsabiliser sans accroître ni surtout sceller leur précarité.