



# Rapport d'Etienne PINTE

Député des Yvelines

## Parlementaire en mission auprès du Premier ministre

21 décembre 2007- 20 Juin 2008

sur l'hébergement d'urgence et l'accès au  
logement des personnes sans abri ou  
mal logées.

avec la contribution d'Isabelle Rougier et Laurent Chambaud, IGAS  
coordination Delphine Bonjour

## Introduction

En décembre 2007, le Premier ministre François Fillon m'a confié une mission parlementaire sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées. Cette mission intervenait alors que de nombreuses associations avaient une fois de plus tiré la sonnette d'alarme sur le manque de places disponibles pour accueillir tous ceux qui sont temporairement ou plus durablement sans domicile et sur leurs difficultés d'accès au logement. Elle prend un relief tout particulier alors que la loi créant le Droit au logement opposable (DALO) votée en mars 2007 au Parlement, est progressivement mise en place et que ses premiers effets se ressentiront à la fin de l'année 2008.

Le Premier ministre a eu raison de vouloir prendre à bras le corps cette question car elle est cruciale pour notre pays et elle est gravement sous estimée.

Nous manquons de logements en France. Non seulement nous ne construisons pas assez de logements en général mais nous ne construisons pas assez de logements très sociaux, ou de logements adaptés aux populations les plus fragiles. Il est inacceptable qu'aujourd'hui des personnes soient contraintes de vivre dans la rue, dans des hébergements inadaptés ou des logements indignes. On estime à 100 000 le nombre de sans abri, à 600 000 le nombre de logements indignes, à 900 000 le nombre de personnes sans domicile personnel et à 3.5 millions les personnes mal logées. Sans compter qu'aujourd'hui 60% de nos concitoyens relèvent du logement social en raison de leurs revenus. Il faudrait donc construire pendant plusieurs années 500 000 logements par an, dont 120 000 logements sociaux.

Pourtant, depuis le début des années 2000 des efforts très importants ont été engagés par les gouvernements successifs pour développer et améliorer les dispositifs d'hébergements et le parc de logements: programme national de rénovation urbaine créé par la loi du 1er août 2003, plan de cohésion sociale du 18 janvier 2005, loi sur l'engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, ordonnances réformant les dispositions qui régissent le péril et l'insalubrité... Un Plan d'action renforcé en faveur des sans abri (le PARSA) a été mis en place lors des accords du 8 janvier 2007 et la loi DALO du 5 mars 2007 a créé le droit au logement opposable. Christine Boutin, a également accompli un travail

considérable depuis sa nomination tant en matière d'hébergement que de logement.

Or, si la construction a augmenté ces dernières années, elle est restée en-deçà des objectifs et la crise économique et financière va entraîner cette année une baisse de l'offre de logements neufs. En 2007, près de 100 000 logements sociaux ont été financés dont 14 000 PLAI, 435 000 logements privés ont été commencés. Mais depuis le mois d'avril de cette année, on constate déjà une dégradation du marché de l'accession à la propriété et un net ralentissement du marché locatif. Une grande partie de la clientèle est désolvabilisée face à une hausse des prix des logements neufs et des charges locatives et un durcissement des conditions de crédit. Il est donc d'autant plus indispensable que l'Etat ne relâche pas son effort en matière de construction de logement social et de logement adapté. En hiver les centres d'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale parviennent à peu près à répondre aux besoins, mais ce n'est pas le cas à partir du mois d'avril lorsque de nombreuses places temporaires ferment.

Depuis 3 ou 4 ans jamais autant d'études ou de rapports n'auront été consacrés à ces questions par les associations concernées, par des organismes publics ou privés ou des instituts de recherches... Nous disposons donc d'une meilleure connaissance des problématiques et de beaucoup de propositions. Il faut maintenant nous en saisir pour les mettre en œuvre, car il y a urgence. Si les spécialistes de ces questions, et en particulier les associations qui font un travail remarquable, sont conscients des problèmes, ce n'est pas encore le cas de tous les décideurs et de tous les élus. Or, pour répondre à l'urgence, il faut une mobilisation générale.

J'ai remis en janvier 2008 une série de premières propositions « d'urgence » au Premier ministre qu'il a repris à son compte. Quelques unes d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en place, dont la nomination d'un préfet, délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement, responsable de la mise en œuvre de ce chantier national prioritaire 2008-2012. Son rôle de coordination des services de l'Etat à un niveau tant horizontal, interministériel, qu'à un niveau vertical vers les régions et les départements, sera déterminant tant la question du pilotage est importante. Des moyens financiers supplémentaires ont été engagés pour humaniser les centres d'hébergements d'urgence qui doivent l'être, augmenter leur dotation et développer les initiatives

Mission parlementaire d'Etienne PINTE auprès du Premier Ministre  
sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement.

innovantes, pour renforcer les crédits dédiés à la lutte contre l'habitat indigne. D'autres propositions sont en cours de mise en œuvre ou restent à l'être.

Depuis lors, j'ai continué ma mission en multipliant les déplacements et les rencontres sur le terrain. J'ai pu constater la mobilisation des préfets à la suite de leur sensibilisation par le Premier ministre, le ministre du Logement et de la Ville et le Haut commissaire aux solidarités. J'ai été très impressionné par le travail des associations en matière d'accueil et d'accompagnement et leur créativité pour répondre aux besoins des populations les plus fragiles. Elles ont bien souvent plusieurs longueurs d'avance sur l'Etat ou les collectivités locales.

Ce rapport est donc enrichi de nouvelles propositions. Elles concernent l'accompagnement social des publics les plus fragiles et tout particulièrement des personnes souffrant de troubles du comportement ou de problèmes psychiatriques qui sont abandonnées aujourd'hui par l'Etat, le traitement de l'habitat indigne et surtout le logement. La question de l'hébergement est en effet étroitement liée à celle du manque de logement disponible qui ne permet pas une sortie par le haut de tous ceux qui sont accueillis en centre d'hébergement d'urgence ou centre d'hébergement et de réinsertion sociale. De plus, si nous ne nous mettons pas en capacité de répondre aux demandes déposées par les personnes jugées prioritaires dans le cadre de la loi DALO, celle-ci va créer une situation explosive. Nous devons nous interroger sur la manière dont nous allons pouvoir appliquer cette loi qui fait reposer sur la seule responsabilité de l'Etat la capacité à offrir un logement alors que ce sont les élus locaux qui sont les premiers décideurs en matière d'urbanisme et de construction. Nous devons susciter de nouveaux opérateurs pour satisfaire les besoins en logements sociaux, soutenir les projets innovants, faire preuve d'imagination et surtout de volonté politique.

Ce rapport est donc aussi un appel à tous les acteurs concernés et en premier lieu aux responsables politiques, que ce soit au niveau national ou local, pour que tout soit mis en œuvre afin de surmonter les défis qui nous attendent et que chacun en France puisse accéder à un logement digne et adapté à sa situation.

**En matière d'hébergement et de logement:  
la première responsabilité est politique**

## **1 LA RESPONSABILITE DE L'ETAT**

Je l'avais souligné dans les premières propositions remises au Premier ministre, l'État détient dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement un rôle primordial car permettre à chacun d'avoir un toit est de sa responsabilité. C'est l'un des premiers fondements de notre contrat social tant le logement est vital pour la survie, le bien être et l'épanouissement de chacun et en premier lieu des enfants. L'État doit impulser l'action, coordonner les politiques en ayant une vue d'ensemble, anticiper les besoins, et fournir les moyens juridiques et financiers nécessaires aux associations, aux bailleurs et aux collectivités territoriales.

Cela implique la mise en place à tous les niveaux d'un pilotage clair et fort, des engagements respectés et une responsabilité assumée. Les acteurs sont multiples d'où la nécessité à tous les niveaux de pouvoir identifier le pilote représentant l'Etat, de consolider les lieux de coordination et de clairement préciser les responsabilités de chacun.

Aujourd'hui les crédits dédiés à l'hébergement et à l'accompagnement social sont systématiquement sous-dotés et notoirement insuffisants. Il faut en finir avec cette hypocrisie et cet aveuglement, contraires aux principes de la Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Chaque année l'Etat est condamné et doit régler les contentieux: 12 millions d'euros en 2006...Il faut maintenant remettre les compteurs à zéro et apurer les contentieux pour repartir sur des bases saines. C'est la condition pour mettre en place un partenariat avec les associations fondé sur des moyens financiers pérennes en contrepartie d'une gestion plus rigoureuse et d'une évaluation des actions.

Dans son souci de maîtrise des dépenses, l'Etat doit absolument privilégier les dépenses portées sur le long terme et adopter un comportement vertueux. Héberger dans un centre ou à l'hôtel une famille coûte bien plus cher à la collectivité que de louer un logement

même au prix du marché. Aucune estimation précise n'a été faite sur les coûts économiques, sociaux, sanitaires du mal logement. On peut les imaginer bien plus élevés que nos dépenses actuelles en matière d'accueil, d'accompagnement social et d'aide au logement.

**Compte tenu de la crise actuelle de la construction, crise à la fois structurelle et conjoncturelle, il est impensable aujourd'hui de diminuer le budget consacré à l'hébergement et la ligne fongible en matière d'aide à la pierre tant que le manque de logement sera aussi criant.**

Dans les zones tendues l'un des principaux problèmes est la rareté et donc la cherté du foncier. Or l'Etat dispose de la plupart des terrains encore disponibles. Une partie d'entre eux doivent impérativement être consacrés au logement et à l'hébergement. L'accompagnement social est multiple, disséminé, parfois redondant ou inadapté et mériterait ici ou là d'être professionnalisé.

Pendant cette mission j'ai pu mesurer à quel point l'Etat s'est désengagé de la prise en charge des personnes souffrant de troubles du comportement ou de troubles psychiatriques. L'accès aux soins, la prise en charge médicale de ces personnes est notoirement insuffisante en raison du manque très important de professionnels et des crédits. La question de l'hébergement n'est pas traitée ou laissée aux familles lorsqu'il y en a. 30 % des personnes qui sont actuellement expulsées de logements sociaux, le sont en raison de troubles du comportement. On estime que 68 % des personnes sans abri souffrent de troubles de la personnalité ou de problèmes psychiatriques.

## **Propositions**

### **1.1 Un pilotage fort et clairement identifié au niveau national**

La nomination d'un préfet délégué général à l'hébergement d'urgence et à l'accès au logement auprès du Premier ministre, du ministre du Logement et de la ville et du haut commissaire aux Solidarités répondait à un besoin véritable. Toutefois celui-ci ne sera efficace que si le chantier est reconnu par l'ensemble du gouvernement et des acteurs publics concernés et qu'une politique clairement définie soit imposée à chacun.

Je propose que le préfet réunisse sous son autorité et dans un souci d'efficacité, le pôle national de lutte contre l'insalubrité, la Délégation Interministérielle au développement de l'offre de logement.

## **1.2 Un pilotage au niveau départemental.**

Dans chaque département l'un des collaborateurs du préfet doit être clairement identifié comme le pilote de toutes les actions menées dans ce domaine.

## **1.3 Une agence de l'Etat pour gérer et vendre les terrains publics**

En matière de mobilisation des terrains bâtis ou non bâtis, l'Etat doit parvenir à une position claire et précise, avec des objectifs chiffrés sur ce qui doit être valorisé, vendu ou non, et à quel prix. Un arbitrage doit être rendu entre ce qui doit revenir aux ministères et ce qui doit être destiné à de l'hébergement, du logement social ou tout autre objet d'intérêt public. La décision doit s'imposer à chaque ministère. Je préconise l'extension des compétences de la Sovafim qui gère actuellement les terrains de RFF.

Voir proposition 11.1.1

## **1.4 Une campagne de sensibilisation**

Avoir un toit doit être un droit reconnu à chacun. Trop de nos concitoyens et de nos élus sous estiment les difficultés de logement d'une partie de la population ou sont réticents à la construction de logements sociaux ou adaptés dans leur ville ou dans leur quartier. Il est indispensable que le gouvernement agisse dans ce domaine et lance des campagnes de communication et d'information pour faire connaître les nouveaux types de logement que sont les maisons relais, les résidences hôtelières à vocation sociale et les formules d'intermédiation pour encourager à louer solidaires. Cette sensibilisation doit avant tout être menée auprès des élus locaux qui, bien souvent connaissent très mal ces dispositifs et peuvent être interpellés par des personnes réticentes à voir ces publics arriver dans leur voisinage.

## **1.5 Une politique menée dans la durée**

Une politique en matière d'hébergement et de logement, ne peut s'inscrire que sur du moyen et du long terme.

Le Ministre en charge du logement devrait être nommé pour toute la durée de la

législature.

Cette politique conduite sur une base pluriannuelle doit s'appuyer sur une logique de résultats et assortie d'indicateurs de suivi et de résultats.

Des contrats d'objectifs et de moyens sur une base triennale doivent être conclus avec les associations qui participent à cette mission de service public.

## **1.6 Un budget transparent et respecté**

Toutes les associations le dénoncent chaque année, le programme budgétaire 177 dédié à l'hébergement est systématiquement sous doté, conduisant à des rattrapages multiples et en définitive insuffisants en fin d'année, notamment en raison de la création ou de la transformation de nombreux dispositifs d'accueils. Une telle situation, pointée par un audit de modernisation réalisé en 2006<sup>1</sup>, n'est pas satisfaisante non plus pour les représentants de l'Etat au niveau local qui ne peuvent s'engager dans des négociations financières avec les associations gestionnaires, car ils sont dans l'impossibilité de garantir un budget initial suffisant et se retrouvent, en cas de demandes d'hébergements en urgence pour des raisons climatiques ou de tension dans l'accueil, entièrement dépendants de ces structures.

Cette ligne doit donc faire l'objet d'une évaluation précise des besoins puis faire l'objet d'un arbitrage spécifique du Premier ministre.

En tout état de cause le montant de la ligne en 2008 n'est pas suffisant pour remettre les compteurs à zéro. A l'heure actuelle le développement de l'intermédiation locative n'est pas financé. Or le Premier ministre s'était engagé à financer 10 000 logements en 2008. L'enveloppe prévue pour 2009 semble extrêmement juste pour financer les dépenses de fonctionnement des maisons relais en cours de création. Il s'agit pourtant d'une priorité politique qui ne peut être financée par un simple redéploiement des crédits. **La totalité des besoins selon mes estimations s'élève à 1 256 millions d'euros.** Et encore cette somme ne permettrait pas d'apurer les 40 millions d'arriérés que doit l'Etat.

Le Premier ministre s'était engagé à financer à hauteur de 10 millions, des dispositifs sanitaires supplémentaires : équipes mobiles psychiatrie précarité, lits halte soin santé,

---

<sup>1</sup> Cet audit de modernisation, qui porte sur « la procédure de prévision et de gestion des crédits d'urgence », constate une « sous-évaluation constante des crédits votés en LFI, nécessitant des abondements successifs en cours d'année pour faire face aux besoins ».

Pass. Ces crédits doivent être pérennisés.

Le budget consacré à l'aide à la pierre doit pour l'instant être laissé en l'état en attendant de mesurer les conséquences de la réforme du livret A et de la situation du marché immobilier. 798 millions d'euros avaient été votés sur le programme 135. Seulement 643 millions ont été répartis. Le reste a été gelé ou n'a pas été utilisé. Il est nécessaire que nous nous donnions les moyens de les utiliser pour la production immédiate de logements très sociaux, mieux financer la production de maisons relais par exemple en portant à 35, ou même 50 % le taux de subvention comme le préconise dans son rapport Michel Pélissier. Il serait aussi opportun de recapitaliser ADOMA pour lui permettre de s'impliquer dans le financement en partie sur fonds propres d'un programme de logements en diffus. Les crédits affectés à l'ANAH n'ont pas tous été non plus « dégelés » pourtant les besoins sont importants.

### **1.7 Une politique fiscale incitative**

Dans son discours de Vandoeuvre, le Président de la République affirmait que les avantages fiscaux accordés par l'Etat doivent désormais être proportionnés aux avantages sociaux consentis par ceux qui en bénéficient. Les aides fiscales à l'habitat représentent aujourd'hui 12 milliards d'euros. Elles doivent être conditionnées à une contrepartie sociale effective et recentrées.

\*

## **2 LA RESPONSABILITE DES ELUS ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Les élus locaux ont une responsabilité très importante en matière de logement et d'hébergement car ils délivrent les permis de construire, élaborent et votent les PLH, (Plans Locaux de l'Habitat) et les PLU ( Plans Locaux d'Urbanisme) impulsent ou freinent les projets. Ils sont en première ligne face à nos concitoyens, inquiets, récalcitrants ou hostiles à l'implantation dans leurs quartiers ou leurs villes de centres d'hébergement ou de nouveaux logements sociaux.

Là où il y a volonté politique, une vraie politique du logement peut être engagée. Lors de mes déplacements j'ai été très impressionné par les réalisations de l'agglomération de Rennes métropole qui pratique à sa manière et avec succès la loi Dalo depuis plusieurs années ou de celles de la communauté urbaine de Brest, par exemple.

Maire de Versailles, pendant 13 ans, j'ai eu à cœur de développer l'accueil et le logement aidé dans le diffus de manière à ce qu'il s'intègre le mieux possible dans la cité, en dépit de contraintes très fortes: rareté et cherté du foncier municipal représentant seulement 30 % du territoire communal, un secteur sauvegardé de 250 hectares, le plus grand de France, cela nécessite une mobilisation constante, un effort d'explication, de pédagogie et d'information des habitants, une détermination sans faille.

Je sais donc les difficultés que rencontrent les élus et combien la volonté politique est déterminante en la matière.

### **2.1 Urbanisme et construction**

Ce sont les communes, qui, par la maîtrise des règles d'urbanisme, détiennent les clefs de la construction de logements sociaux. Le développement d'une offre foncière constructible est entre leurs mains. C'est la raison pour laquelle, même si le logement demeure une compétence de l'Etat, l'article 55 de la loi SRU impose aux communes l'obligation de disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux, parmi leurs résidences principales. Huit ans après le vote de cette loi, un certain nombre d'entre elles, ne respecte toujours pas cette obligation, malgré l'existence d'une sanction financière.

Il faut donc aller plus loin, mettre en œuvre les pouvoirs de substitution donnés par la loi au Préfet, en cas de carence constatée, voire même accroître ces pouvoirs. C'est dans cette perspective que j'ai proposé que le Préfet puisse disposer du droit de préemption urbain et de la faculté de délivrer le permis de construire en lieu et place de la commune.

Toutefois, quand bien même l'ensemble des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU respecteraient leur obligation, l'effort de construction resterait insuffisant par rapport aux besoins et aux objectifs fixés dans le plan de cohésion sociale. C'est donc l'ensemble des communes, en zones tendues, qui doit participer à l'effort de construction en prévoyant dans chaque programme une part de logements sociaux.

Enfin, il est sans doute nécessaire de renforcer les compétences des agglomérations en matière d'urbanisme et de logement. Celles-ci fixent en effet la programmation des besoins à travers les programmes locaux de l'habitat mais ne maîtrisent pas leur prise en compte, par les communes, dans les documents d'urbanisme.

## **2.2 Action sociale : une responsabilité partagée**

L'accompagnement des personnes les plus fragiles vers et dans le logement met en jeu des intervenants sociaux divers :

- les travailleurs sociaux des centres d'hébergement, financés très largement par
- l'Etat. Il en est de même de l'accompagnement social dans les maisons-relais,
- les travailleurs sociaux des communes et des départements. La décentralisation du Fonds Solidarité Logement a conduit les départements à intégrer la dimension de l'accompagnement au logement dans leur politique d'action sociale ;
- les personnels des bailleurs sociaux ;
- les Caisses d'Allocations Familiales.

La coordination et la complémentarité de ces interventions est un enjeu essentiel. Son organisation échoit naturellement au conseil général en tant que chef de file de l'action sociale. Toutefois, l'Etat assure avec lui l'élaboration et le pilotage du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, (DPALPD) ce qui lui confère une responsabilité.

L'accompagnement social est une des conditions essentielles de l'accès au logement et le déficit de moyens sur ce champ est régulièrement souligné par les acteurs, notamment en

Ile-de-France. Il est impératif qu'une clarification des rôles s'opère à l'échelle du département et de l'agglomération. Plutôt que d'ajouter des intervenants (on peut notamment s'interroger sur l'opportunité d'une intervention financière de l'Etat après la sortie d'hébergement), chaque acteur doit assumer pleinement ses responsabilités. Dans ce sens, je propose notamment de clarifier les compétences du département en matière d'hébergement des familles avec enfants de moins de trois ans ( Proposition 5.2.1)

### **2.3 Action de proximité des élus locaux: accueil d'urgence, logement,**

C'est au plus près du terrain que doivent être élaborées les réponses en matière d'hébergement et d'accès au logement. L'urgence sociale est ainsi prise en compte par certaines communes à travers leur action sociale de proximité, ainsi que par la création de capacités d'accueil dans un objectif de « mise à l'abri ». Il est important que de telles réponses puissent perdurer même si elles ne participent pas à l'objectif de stabilisation des publics visé désormais par l'hébergement.

Des politiques locales très intéressantes ont été mises en place par certaines intercommunalités en matière d'accès au logement des plus démunis. L'expérience de Rennes, à laquelle il est fait fréquemment référence dans ce rapport, est particulièrement exemplaire. Elle s'appuie sur une politique volontariste de développement de l'offre de logement très social, avec un recours temporaire au parc privé, ainsi que sur une mobilisation des contingents existants. Chaque solution de relogement est assortie d'une proposition d'accompagnement social ; l'agglomération ayant la délégation du FSL.

On constate que c'est au niveau des agglomérations, et pour autant qu'existe une politique de l'habitat volontariste, que le droit au logement peut trouver à s'exercer avec le plus d'efficacité. Un tel schéma paraît cependant difficilement transposable à l'Ile-de-France.

\*

### **3 DES OUTILS PARTAGES**

#### **3.1 Cosignature du schéma départemental fusionnant le SAHI et le PDALPD**

J'avais demandé que cette fusion se réalise lors des premières propositions remises au Premier ministre. Depuis lors, j'ai pu mesurer l'enchevêtrement entre la situation de l'hébergement et celle du logement social. Il est impossible de débloquent la situation si l'on n'agit pas simultanément sur les deux versants. Je remarque également que la crise affectant le logement social ou très social dans certains départements en grande tension obligera pendant plusieurs années à conserver et même à élargir la capacité d'accueil dans les dispositifs d'hébergement.

C'est pourquoi la fusion des deux outils de planification est indispensable. Actuellement, ils ne sont pas comparables, puisque le SAHI est inclus dans le schéma départemental d'action sociale, sous la responsabilité unique du Président du Conseil général<sup>2</sup>, alors que le PDALPD procède d'une double compétence, puisqu'il est cosigné par le préfet de département et le président du Conseil général.

J'ai conscience qu'il est actuellement préconisé de clarifier les exercices de planification pour en confier la responsabilité à une seule autorité. Dans ce cas particulier, toutefois, il est indispensable que la forte mobilisation de l'Etat – que je préconise – s'accompagne d'une mobilisation complémentaire des collectivités locales, notamment celle en charge de l'action sociale. C'est pourquoi je souhaite que le nouveau schéma départemental fusionné reste sous double responsabilité de l'Etat et du Conseil général.

#### **3.2 Accompagner le passage d'une culture de la charité à une culture d'intervention professionnelle**

La vue d'une personne à la rue a, de tout temps, interpellé la société. Selon les époques, la réaction de celle-ci a pu être charitable, laissant des espaces à ces personnes et permettant qu'elles soient secourues, le plus souvent par des associations religieuses ou caritatives. Cette situation a aussi suscité la défiance, allant jusqu'à mettre en œuvre des mesures d'éloignement ou d'emprisonnement des personnes que l'on ne souhaitait pas voir errer dans la ville. Ces débats reviennent régulièrement dans notre pays, parfois à

---

<sup>2</sup> Le préfet peut toutefois définir des orientations qui doivent être prises en compte dans le schéma départemental d'action sociale. C'est sous cette forme que certains préfets ont présenté le SAHI.

Mission parlementaire d'Etienne PINTE auprès du Premier Ministre  
sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement.

l'occasion de la promulgation d'arrêtés municipaux contestables ou lors de conditions climatiques extrêmes faisant revenir dans la population le discours compassionnel.

Il est temps de passer à une autre culture, dans laquelle les responsabilités sont clairement définies, et notamment celles de l'Etat. C'est d'ailleurs les conclusions auxquelles est parvenu le jury de la conférence de consensus, organisé en fin d'année dernière par la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale, avec le concours du ministère en charge du logement.

Il faut maintenant tirer des enseignements de ce passage vers une culture professionnelle. Cela veut dire qu'il convient de dégager des objectifs précis à une réduction du nombre de personnes à la rue, sans domicile ou mal logées, comme a pu le faire la Grande Bretagne, par des voies différentes en Angleterre ou en Ecosse. Qu'il faut également mettre en œuvre une politique et en évaluer l'efficacité. Qu'il est nécessaire de revoir l'intervention sociale auprès des personnes à la rue pour définir des cadres d'intervention professionnalisés. Qu'enfin, il faut communiquer auprès de nos concitoyens pour qu'ils comprennent et accompagnent ces actions et que les initiatives individuelles guidées par la compassion entrent dans ces cadres d'intervention.

## Ne plus condamner à la rue

### 4 MIEUX PREVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES

La procédure d'expulsion reste fortement marquée par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion, qui repose sur une logique d'intervention précoce. L'objectif est d'empêcher l'expulsion, premier pas vers l'exclusion sociale. Les dispositifs de prévention ont été complétés en 2005 et peuvent intervenir désormais à tous les stades, y compris après la résiliation du bail. Il en résulte qu'une part très limitée du contentieux (environ 10%) donne lieu à une expulsion.

Le dispositif de traitement des expulsions pour dettes locatives n'a pourtant pas réussi à endiguer la forte progression des jugements d'expulsion qui ont augmenté en moyenne depuis 2000 de 4,7%. Certes, la hausse significative des loyers (13,6% dans le parc public et 17,9% dans le parc privé durant la même période) et des charges locatives peuvent être des facteurs d'explication en augmentant les risques d'impayés. Ce contexte, et celui que nous connaissons aujourd'hui, renforcent la nécessité d'une politique de prévention plus efficace.

Les voies d'amélioration passent notamment par une action volontariste en direction du parc privé, pour inciter notamment les propriétaires à signaler les premiers impayés. Ce signalement doit permettre une intervention renforcée, le plus amont possible au profit des locataires de bonne foi.

#### **4.1 Renforcer la prévention des expulsions dans le parc privé**

##### **Constat :**

Les dispositifs de prévention sont quasi exclusivement concentrés sur le parc social où des progrès importants ont été accomplis. Dans le parc privé, en revanche, les procédures de prévention sont insuffisantes et difficiles à mettre en œuvre du fait de la multiplicité des bailleurs. C'est pourtant dans ce parc que se situent les risques d'impayés les plus importants, du fait d'une évolution des loyers qui pèse lourdement sur les taux d'effort. Or,

le nombre de locataires à très faibles revenus, logé dans le parc privé, est équivalent à celui du parc social<sup>3</sup>.

## Propositions :

### **4.1.1 Mieux informer les propriétaires privés et leurs locataires sur les mesures à prendre en cas d'impayés**

Les locataires et les propriétaires du parc privé semblent très mal informés des recours amiables ou des procédures. Des initiatives existent qui s'appuient largement sur le réseau des associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL). Elles gagneraient à être systématisées par **le lancement d'une campagne nationale d'information assortie de la création d'un numéro vert géré par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).**

### **4.1.2 Inciter les propriétaires à signaler rapidement les impayés.**

Les propriétaires, qui perçoivent directement l'allocation de logement de leur locataire, ont l'obligation de signaler à la CAF, dans les deux mois, les situations d'impayés. Cette obligation n'existe pas pour les propriétaires qui ne perçoivent pas directement l'allocation de logement de leur locataire. Aussi le signalement intervient souvent avec retard. Certaines CAF (comme les CAF du Nord) ont mis en place des actions d'information en direction des bailleurs pour les alerter sur l'importance du signalement précoce et leur expliquer la procédure à suivre. Une petite dizaine de CAF intervient de manière extrêmement précoce dès les deux premiers mois d'impayés. Par ailleurs les CAF aident le ménage concerné par un impayé de loyer à élaborer un plan d'apurement avec le bailleur afin que la situation ne se détériore pas et ne conduise à l'expulsion. **Ce mode d'intervention, qu'il est prévu de systématiser, gagnerait à être étendu rapidement à l'ensemble des CAF, à partir de deux mois d'impayés.**

---

<sup>3</sup> En 2005, près de 7 millions de ménages, regroupant 18 millions de personnes, comptaient parmi les trois premiers déciles (niveaux) de revenu imposable : environ 3 millions d'entre eux étaient des propriétaires occupants (20.4 % de l'ensemble des ménages de propriétaires occupants), 2 millions étaient locataires du parc social (50.7 % de l'ensemble des ménages de locataires du parc social) et près de 2 millions étaient locataires du parc privé (représentant 35.8 % de l'ensemble des ménages de locataires du parc privé correspondant).

#### **4.1.3 Prévoir dans les baux locatifs une disposition sur le signalement des impayés de loyers**

Une des difficultés principales est d'inciter les propriétaires privés à signaler le plus en amont possible les impayés de loyer. Dans le cadre de la Garantie des risques locatifs (GRL), le propriétaire est tenu de signaler l'impayé à son assurance dans un délai de 45 jours maximum après la date d'exigibilité du loyer. Toutefois, ce dispositif n'est pas encore généralisé. Une obligation de cet ordre pourrait donc être prévue dans les baux. Le propriétaire s'engagerait à signaler à l'autorité compétente, dans les deux mois, la situation d'impayés. Une telle disposition consacrerait dans le bail locatif l'obligation déjà prévue au titre de l'allocation logement en tiers-payant, tout en l'étendant à l'ensemble des relations locatives privées. Elle suppose donc préalablement une disposition législative.

Le non-respect de cette obligation pourrait être sanctionné par un plafonnement des aides aux impayés versées dans le cadre du FSL et de l'indemnisation par l'Etat du non recours à la force publique.

#### **4.2 Agir, de manière plus précoce, sur les processus conduisant à l'expulsion**

##### **Constat :**

L'intervention dès l'apparition de l'impayé de loyer est essentielle. Elle seule peut permettre d'éviter une dette impossible à recouvrer (deux mois pouvant être un seuil irréversible). A ce stade, des solutions amiables peuvent encore être trouvées entre propriétaires et locataires, encore faut-il que la spirale de l'endettement ne se soit pas enclenchée. Une mesure véritablement préventive consisterait à maintenir le versement de l'allocation logement en cas d'impayé.

##### **Propositions :**

#### **4.2.1 Ne plus suspendre le versement de l'aide personnelle au logement en cas de non paiement du loyer**

Cette suspension intervient en effet trop tôt ce qui a pour effet de pénaliser tant le propriétaire que le locataire, en accélérant la spirale de l'endettement. Le corollaire de la généralisation de l'aide au logement en tiers-payant devrait être par conséquent le maintien de l'aide personnelle au logement dès lors que le locataire reste dans les

lieux.

#### **4.2.2 Améliorer l'analyse des situations conduisant à l'expulsion et mettre en place des outils de repérage**

La connaissance, sur chaque territoire, des situations conduisant à l'expulsion et du profil des locataires en impayés, reste encore très partielle. Il est nécessaire qu'un diagnostic approfondi soit réalisé dans le cadre des PDALPD afin d'adapter si besoin les outils de prévention.

La mise en place d'outils de repérage en serait facilitée. A titre d'exemple, les informations fournies par les CAF concernant le taux d'effort des ménages après aides au logement permettent d'identifier des situations de fragilité (taux d'effort supérieurs à 39%) vers lesquelles des actions d'information et de suivi pourraient être ciblées.

### **4.3 Renforcer le traitement social, en diversifiant les réponses, pour les locataires de bonne foi**

#### **Constats :**

Le dispositif de traitement des expulsions met en jeu de multiples acteurs. Leur coordination est souvent insuffisante pour garantir un traitement de l'impayé en amont du jugement, notamment lorsque les ménages sont en grande précarité. L'absence de solutions de relogement est par ailleurs une limite importante à l'intervention sociale. Une implication plus forte des différents acteurs, Etat et collectivités locales, pour dégager des solutions appropriées suppose sans doute de mieux cerner la notion de bonne ou de mauvaise foi.

#### **Propositions :**

##### **4.3.1 Clarifier les responsabilités et mieux articuler l'intervention des différents acteurs**

La clarification des responsabilités, aujourd'hui éclatées, relève plus du domaine de l'organisation et des moyens que du cadre légal. Celui-ci a été en effet récemment renforcé par la loi « Engagement national pour le logement » de 2006 qui fait de la prévention des expulsions un axe obligatoire des PDALPD. Une nouvelle instance

est créée- la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives<sup>4</sup> qui constitue le cadre d'articulation des différentes aides et dispositifs. Elle doit donc se traduire par une instruction unique pour les aides du FSL et les décisions relatives aux aides à la personne.

Il serait souhaitable que l'examen des situations individuelles, dans ce cadre, se concentre sur les situations les plus difficiles (environ 20% des dossiers) et que la commission désigne, pour chaque ménage, un **référént unique en matière d'accompagnement social lié au logement**.

#### **4.3.2 Organiser le traitement social autour de trois types de réponses :**

- ⇒ pour les locataires capables d'assumer le paiement du loyer : favoriser le maintien en place, avec apurement de la dette,
- ⇒ pour les locataires en décalage structurel de ressources : organiser dès que possible le relogement dans un logement correspondant à leurs moyens (avec intervention si besoin du FSL pour apurement de la dette),
- ⇒ pour les locataires ayant des difficultés comportementales (une des premières raisons d'expulsion, selon les bailleurs, dans le parc HLM) : développer des logements adaptés.

Cela suppose de caractériser dès que possible, dès le commandement de payer, la situation dans laquelle se trouve le ménage et de revoir ou de renforcer les modes d'intervention, à travers :

**4.3.3 Une révision des conditions d'attribution des FSL** (responsabilité des départements) autour de ces types de réponse. Actuellement, la solution de l'accès à un nouveau logement avec aide du FSL (par apurement de dette) est insuffisamment recherchée et proposée ;

---

<sup>4</sup> Instituée par un décret du 26 février 2008, cette commission, qui est facultative, concerne l'ensemble des ménages en impayés locatifs et donne des avis en matière d'aides du fonds de solidarité logement (FSL), d'accompagnement social, de maintien ou de suspension des aides personnelles (APL, AL), de relogement et, si le préfet le souhaite, dans la perspective du concours de la force publique.

**4.3.4 Le développement des solutions de relogement** (responsabilité Etat/ collectivités locales) : recours à l'intermédiation locative (location/ sous-location dans le parc privé) ; réforme des accords collectifs ; achat si besoin par l'Etat de droits de réservation supplémentaires dans le parc HLM.... ;

**4.3.5 La création d'une offre de logements adaptés** (responsabilité Etat/ collectivités locales) aux personnes ayant des difficultés comportementales, ou bien une relation au logement que l'on pourrait qualifier de dégradée, comme le fait la communauté urbaine de Brest. Dans ce cas de figure, un **accompagnement social spécifique doit être envisagé au titre du FSL**. La difficulté à reloger ce type de famille dans le parc social, du fait des réticences des bailleurs pourrait conduire à envisager la signature, entre l'ensemble des bailleurs d'un territoire, d'accords de réciprocité sur l'accueil de ces ménages. Un bailleur accepterait ainsi de reloger dans son parc une famille venant d'un autre organisme, à charge pour ce dernier d'assurer la réciprocité dans son parc.

**4.3.6 Mieux mesurer l'impact des mesures de prévention des expulsions :**

⇒ en fixant, dans le cadre des PDALPD, des objectifs à atteindre : diminution du nombre d'assignations, réduction du montant des impayés de loyers dans les organismes HLM...

⇒ en organisant leur suivi et en demandant aux préfets d'en rendre compte annuellement au préfet, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logés.

**4.3.7 Mieux cerner les conditions dans lesquelles l'intervention publique doit être mobilisée :** On peut se demander si la mise en place d'une intervention publique plus systématique, mobilisant notamment le relogement, ne doit pas s'accompagner d'une définition plus précise des situations de bonne ou de mauvaise foi. Ces notions sont actuellement appréciées par le juge sans référence à une définition juridique. Elles apparaissent en pratique davantage comme des notions morales que comme des notions juridiques. Ainsi, par exemple, un locataire qui ne se présente pas à l'audience (ce qui est le cas de 40% des locataires assignés) pourra

être considéré de mauvaise foi.

Une définition juridique pourrait être à la fois plus protectrice pour certains locataires et servir de fondement à l'intervention publique. La bonne foi pourrait être appréhendée à travers la notion de responsabilité du locataire et se rapprocher, à titre d'exemple, de la notion juridique de force majeure (un évènement imprévisible pouvant justifier le non paiement du loyer) dans une acceptation sans doute plus large.

#### **4.4 Expérimenter, dans certaines préfectures, de nouveaux modes d'organisation**

##### **Constat :**

L'importance des phénomènes d'impayés, dans certains départements, rend particulièrement difficile un examen au cas par cas des dossiers.

##### **Propositions :**

##### **4.4.1 A l'occasion de la mise en place des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, expérimenter de nouveaux modes d'organisation**

Plusieurs pistes pourraient être explorées pour améliorer l'organisation et faciliter un traitement plus individualisé des dossiers : amélioration des systèmes d'information pour assurer le suivi des assignations au sein des préfectures, externalisation éventuelle de certaines tâches à chaque étape de la procédure<sup>5</sup>, territorialisation des dispositifs au niveau de l'agglomération, de la circonscription d'action sociale ou encore de l'arrondissement.

#### **4.5 Améliorer la protection des occupants de logements indignes ou dégradés**

##### **Constat :**

Dans certaines situations, la protection des locataires apparaît encore insuffisante. C'est le cas des occupants de logements indignes ou dégradés (les procédures d'insalubrité et d'expulsion pouvant se dérouler parallèlement) ou encore de la location meublée.

---

<sup>5</sup> On pourrait ainsi prévoir que l'Etat puisse mandater l'APAGL (Association pour l'accès aux garanties locatives), hors dispositif GRL, pour assurer l'enquête sociale et si besoin l'accompagnement, dans des situations d'urgence à définir (exemple : ménages sur le point d'être expulsés pour impayés).

**4.5.1 Renforcer les pouvoirs du juge contre les logeurs de « locaux impropres »** (lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une procédure « insalubrité » en application du code de la santé) :

prévoir, dans ce cas, que le juge ne peut prononcer l'expulsion, soit pour impayé de loyer soit pour nullité du bail, qu'il doit imposer le relogement au logeur (article L. 521-1 du CCH) et signaler au préfet la nécessité de reloger en urgence le locataire (sans saisine préalable de la commission de médiation), autoriser les CAF à récupérer sur le logeur les allocations logement versées.

**4.5.2 Renforcer les pouvoirs du juge lorsqu'il est saisi par un bailleur ou un logeur alors que l'immeuble est frappé d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, ou qu'il s'agit d'un hôtel meublé sous prescription de sécurité.**

Le juge devrait pouvoir soulever ce moyen d'office, s'il ne l'est pas par le locataire, et en conséquence refuser la résiliation du bail et l'expulsion. Ce point est particulièrement important pour protéger les occupants d'hôtels meublés sous arrêté. Par ailleurs, on pourrait admettre que soient refusé le concours de la force publique et le versement de l'indemnité au propriétaire lorsque l'immeuble est frappé d'un arrêté, même postérieur à la résiliation du bail.

**4.5.3 Aligner le régime d'expulsion en location meublée sur le régime de droit commun :**

Actuellement, le commandement de payer et la notification de l'assignation au préfet ne sont pas une condition de recevabilité pour les locations meublées ni pour les hôtels meublés. De même, l'enquête sociale n'est pas prévue. Il convient de le prévoir.

\*

## 5. PREVENIR LA MISE A LA RUE DES PUBLICS PARTICULIERS

Parmi les personnes actuellement à la rue ou accueillies dans des structures d'hébergement, certains publics sont surreprésentés. Il s'agit notamment des personnes sortant d'hospitalisation, en hôpital général ou psychiatrique, des jeunes en fin ou en rupture de prise en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, ou des personnes sortant de prisons. Ce constat est rappelé régulièrement par les associations et il doit inciter les pouvoirs publics à mettre en œuvre des mesures concrètes et opérationnelles pour éviter ces situations qui inévitablement conduisent à « alimenter » la rue.

### 5.1. Pour ce qui concerne les soins

#### Constats

Les personnes en situation de grande fragilité, et notamment celles qui errent dans la rue ou dans des habitats précaires, vivent dans des conditions difficiles. L'âge moyen de décès des personnes qui vivent à la rue est d'environ 45 ans<sup>6</sup>, semblables à certains des pays les plus pauvres de notre planète. Ces personnes peuvent avoir des difficultés d'accès aux soins et d'observance des traitements, notamment pour des maladies chroniques (tuberculose, Sida, mais aussi diabète, cancers, ou pathologies cardiaques). L'hospitalisation permet le plus souvent de délivrer des soins actifs. Le problème se pose en amont, pour des pathologies handicapantes, mais qui ne justifient pas d'hospitalisation et en aval pour le suivi de l'hospitalisation. Les lits halte soins de santé sont une réponse partielle<sup>7</sup>, qui permet d'éviter de retrouver à la rue des personnes atteintes de pathologies graves, dans des situations dramatiques. Toutefois, ces structures sont nouvelles et le nombre de places encore peu important<sup>8</sup>.

Pour ce qui concerne les sorties d'hospitalisation en psychiatrie, votre rapporteur constate que la France s'est engagée, depuis plus de vingt ans, dans une politique de forte réduction des lits hospitaliers pour cette discipline. Il n'est pas dans notre propos de contester cette politique, justifiée par un recentrage de l'hôpital sur ses fonctions

<sup>6</sup> Hirsh M., La réduction des inégalités de santé est au cœur de la cohésion sociale. Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire 2007 ; 2-3 :9.

<sup>7</sup> Décret n° 2006-556 du 17 mai 2006 relatif aux conditions d'organisation et de fonctionnement des structures dénommées « lits halte soins santé »

<sup>8</sup> Il en existe à ce jour 671 en fonctionnement sur toute la France (source DGAS).

soignantes, comme cela est le cas pour l'ensemble des disciplines médicales (voir chapitre 10). Mais il est important de signaler que l'hôpital avait, pour ces publics, une fonction d'hébergement (dans le cadre de sa fonction « asilaire »), parfois pour une vie entière, qui n'est plus assumée. Certes, certaines structures médico-sociales ont été créées (comme des Maisons d'accueil spécialisées pour des personnes fortement handicapées), parfois par redéploiement à partir de l'enveloppe sanitaire. Certes des dispositifs particuliers existent, tels les appartements de coordination thérapeutique, mais ils sont en nombre très réduits. Ainsi le problème de l'hébergement stable de ces personnes en situation de fragilité dès que leur état ne requiert plus de soins actifs n'est pas réglé et il est indispensable de le traiter.

## **Propositions**

### **5.1.1. Développer les lits halte soins de santé**

Ce point figure déjà dans mes premières propositions. Je souhaite que les diagnostics départementaux en cours donnent avant le prochain exercice budgétaire des indications sur les besoins en la matière.

Ces lits halte soins de santé étant nouveaux, il est nécessaire également de prévoir une évaluation de leur fonctionnement et notamment du devenir des publics accueillis, car va se poser inévitablement la question de l'hébergement de personnes atteintes de maladies chroniques et invalidantes, au détour d'une hospitalisation ou d'un passage aux urgences.

### **5.1.2. Etablir avant la fin 2008 un état des lieux des besoins en places spécifiques de logement adapté ou de places dans des structures médico-sociales pour les personnes hospitalisées dans les établissements de santé spécialisés**

**5.1.3. Le plan de santé mentale 2003-2008** viendra à échéance à la fin de l'année. Il faudrait se saisir de l'opportunité de la révision de ce plan pour inscrire cet état des lieux dans les actions à mettre en œuvre.

**5.1.4.** Par ailleurs, ces actions peuvent également s'inscrire dans les articulations nécessaires entre les **schémas régionaux d'organisation sanitaire (Sros) au niveau hospitalier et les programmes régionaux et interdépartementaux d'accompagnement des personnes dépendantes (Priac)** proposant une programmation des développements de structures pour personnes âgées ou personnes handicapées. Il peut être attendu une meilleure concertation entre ces deux structures dans le cadre des agences régionales de santé.

## **5.2. Pour ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance**

### **Constats**

Le problème particulier des jeunes suivis par les dispositifs entrant dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance mérite également d'être souligné, sur deux sujets distincts.

En premier lieu, plusieurs études montrent qu'il existe un phénomène spécifique d'errance des jeunes. Sans prétendre que ces jeunes proviennent exclusivement des structures et dispositifs d'aide sociale à l'enfance, il ressort toutefois des auditions effectuées par la mission une vulnérabilité particulière de ces publics confrontés à des histoires personnelles et familiales douloureuses.

L'article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles précise les responsabilités suivantes pour le département :

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;... »

Dans un tel contexte, il est indéniable que les actions visant à prévenir des situations de rupture ou d'abandon de ces publics ne peuvent être trouvées que dans un partenariat efficace entre les collectivités départementales, qui ont à remplir leur mission, y compris

pour les jeunes majeurs de moins de vingt et un ans et l'Etat, qui finance les structures d'hébergement dans lesquels peuvent se retrouver ces jeunes, bien souvent de manière temporaire.

Par ailleurs, la mission a été alertée à plusieurs reprises par le dispositif du 115 de jeunes mères avec leur bébé se retrouvant à la rue à leur sortie de maternité, alors qu'elles n'étaient pas connues des services de santé (y compris des services de PMI) jusqu'à la date de l'accouchement. Sur ce point précis, le code de l'action sociale et des familles stipule que :

« Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général :[...]

4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique... » (article L 222-5)

Or il existe une pratique très hétérogène de l'accueil des mères par les départements, du fait de la rédaction de cet article. Certains départements accueillent les familles sans restriction, d'autres demandent à ce que soient réunis le besoin de soutien matériel et de soutien psychologique, d'autres étant disposés à accueillir les enfants, mais étant plus restrictifs pour les mères.

Les jeunes mères sortant de la maternité avec des nourrissons de moins de 3 jours et sans solution d'hébergement sont de plus en plus nombreuses. Cette situation concerne 20 femmes par mois dans les Yvelines, 150 enfants de moins de 3 ans sont logés en CHU, CHRS ou à l'hôtel. A Paris, 1959 enfants de moins de 3 ans ont été hébergés par le pôle famille du 115 de Paris en 2006<sup>9</sup>.

Les centres maternels n'accueillent que les jeunes femmes seules or il existe aussi de jeunes couples en situation précaire qui ont besoin d'être accompagnés pour pouvoir construire leur famille et leur insertion professionnelle et sociale. Il conviendrait donc d'inciter les départements à créer des maisons parentales, à l'instar de ce que fait l'association Aire de famille dans le XIXème arrondissement à Paris avec beaucoup de réussite.

---

<sup>9</sup> Données du 115 de Paris.

## Propositions

**5.2.1. Clarifier l'article L 222-5 afin d'avoir une prise en charge homogène sur l'ensemble du territoire des familles avec enfants de moins de trois ans. La notion de maison parentale permettant d'accueillir des couples avec enfants de moins de trois ans devrait être introduite dans cet article.**

Il semblerait logique de proposer que les départements soient compétents pour offrir un hébergement à ces familles, dès que le besoin est identifié. Cette proposition aurait l'avantage de permettre une synergie entre ce besoin d'accueil de la famille et d'éventuelles interventions des services d'aide sociale à l'enfance.

**5.2.2. Mettre en œuvre une concertation entre l'Etat et les collectivités départementales pour identifier les situations à risque et coordonner les interventions**

Cette concertation devrait se faire à la fois au niveau national et au niveau local.

- ⇒ Au niveau national, je recommande d'organiser une rencontre entre le Premier ministre et les présidents des conseils généraux afin de convenir d'un partenariat fort sur ce sujet.
- ⇒ Au niveau local, les préfets devraient s'engager à signer un accord partenarial avec chaque conseil général précisant les modalités de suivi et de prise en charge des jeunes pouvant bénéficier d'un soutien de l'ASE.

## **5.3. Pour ce qui concerne les sorties de prison**

### **Constats**

85 000 personnes sortent chaque année de prison. Les liens entre la prison et l'hébergement précaire sont indéniables, rapportés par l'Observatoire international des prisons : « un quart des personnes accueillies dans les CHRS (centres d'hébergement et de réinsertion sociale) a séjourné en prison ou a fait l'objet d'une condamnation pénale. Pour 20% d'entre elles, le passage en prison est l'évènement qui les a fait basculer dans la précarité. Dans tous les cas, il va aggraver leur situation. Nous savons également que 22% des entrants en prison sont sans ressources et que 25% n'avaient ni logement, ni

hébergement durables avant l'incarcération »<sup>10</sup>

Les conditions de sortie d'une incarcération devraient permettre d'appréhender les difficultés repérées et de trouver des solutions. Dans un premier temps, dans les trois mois qui précèdent la libération d'une personne condamnée, un « entretien de fin d'incarcération » doit être organisé par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), qui devrait être l'occasion d'un bilan approfondi de la situation du détenu et des difficultés à prévoir lors de la sortie. Un « entretien sortant » permet de faire un dernier point, quelques jours avant la sortie et de s'assurer que la personne possède une adresse pour se loger ou être hébergée.

En pratique, de nombreux témoignages montrent que les sortants peuvent se retrouver, à la sortie, avec comme seule possibilité, le numéro 115. Les difficultés pour trouver un hébergement peuvent être accrues par la présence de problèmes particuliers (addictions, troubles psychiatriques...). Dans ces conditions, le mouvement associatif est bien souvent le refuge que peuvent trouver ces populations, lorsqu'ils ne se retrouvent pas à la rue.

## Propositions

### **5.3.1. Evaluer, en lien avec le ministère de la Justice, l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation (spip)**

Ces services ont été créés par le décret n° 99-276 du 13 avril 1999. Ils ont, parmi les missions qui leur sont confiées, la préparation de la sortie de prison.

Il est indispensable de mieux connaître l'action de ces services, leurs modalités d'intervention et les résultats obtenus concernant le mode de sortie des détenus. Je propose donc que le délégué général puisse, en liaison avec la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, procéder à cette évaluation. Devant le malaise persistant des personnels de ces services, il est nécessaire de clarifier, pour cette mission spécifique, non seulement les besoins en personnels, mais aussi les partenariats à envisager pour assurer au mieux ce lien avec les dispositifs existant en dehors de la prison.

---

<sup>10</sup> Interview de N Maestracci, présidente de la FNARS, à l'occasion de la sortie du Guide du sortant de prison, OIP/Ed La Découverte. 2006

### **5.3.2.Organiser la sortie.**

En tout état de cause au moins un an avant la sortie des détenus de longue durée et deux mois avant celle des détenus de courte durée, il est indispensable d'engager un processus de réinsertion qui aborde la question de l'hébergement et du logement.

## **5.4. Pour ce qui concerne le suivi des publics particuliers**

### **5.4.1.Demander à chaque préfet d'assurer un suivi départemental de ces questions**

L'échelon départemental permet un suivi précis des sorties d'hospitalisation ou de prison, des difficultés rencontrées au niveau de l'aide sociale à l'enfance et de l'accompagnement nécessaire pour chaque situation. Certains départements (Yvelines, Val de Marne, Saône et Loire...) ont commencé à réunir tous les acteurs publics et associatifs pour évaluer les besoins, faire le point sur la situation et mettre en place les actions nécessaires.

Il est indispensable que l'ensemble des départements fasse un point régulier sur ces populations particulièrement vulnérables et organise un dialogue permanent avec les institutions compétentes (santé, justice, Conseils généraux).

\*

## **6. POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE**

Le parc privé indigne comprend, selon des estimations à dire d'expert, entre 400 000 et 600 000 logements avec une répartition à peu près égale entre locataires et propriétaires occupants. La lutte contre l'habitat indigne est donc une condition indispensable de la mise en œuvre du droit au logement. La loi DALO identifie de fait parmi les publics prioritaires les occupants de « locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ». Sont également prioritaires des personnes logées « dans des locaux (...) ne présentant pas le caractère d'un logement décent », si elles ont à leur charge au moins un enfant mineur ou présentant un handicap ou ont au moins une personne à charge présentant un handicap.

La politique de lutte contre l'habitat indigne a fait l'objet récemment d'un important travail de refonte des textes qui régissent les procédures de péril et d'insalubrité. Toutefois, le nombre de logements traités chaque année reste très insuffisant<sup>11</sup> au regard des objectifs à atteindre.

Le ministre en charge du Logement a depuis sa prise de fonction engagé un plan d'action d'urgence contre les marchands de sommeil (circulaire du 14 novembre 2007) et annoncé le lancement d'un programme de rénovation urbaine axé sur les quartiers anciens, assorti de moyens financiers complémentaires.

Dans la suite des propositions faites fin janvier, le Premier ministre a érigé le traitement de l'habitat indigne au rang de « priorité absolue » de l'action de l'Etat et a fixé un objectif de 15 000 logements à traiter dès 2008 assorti de moyens financiers complémentaires (enveloppe de 60 M€). Or la totalité de ces moyens n'a pas été encore mise en place.

Il est pourtant évident que la réalisation d'un objectif ambitieux de lutte contre l'habitat indigne (100 000 logements traités d'ici 2012) repose sur des moyens juridiques et financiers renforcés, ainsi que sur une organisation plus efficiente au plan local.

### **6.1. Renforcer le repérage**

#### **Constat :**

---

<sup>11</sup> Le nombre de logements traités par l'ANAH au titre de la « sortie d'insalubrité ou de péril » et du « saturnisme » était de 5857 en 2006 et de 7176 en 2007. Il faut ajouter les logements financés par les préfets sur les « travaux d'office » et au titre de la résorption de l'habitat indigne (RHI).

La loi « Engagement national pour le logement » (ENL) de 2006 prévoit la mise en place dans chaque département d'un observatoire nominatif des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, dans le cadre du PDALPD, qui permettra de repérer précisément les situations à traiter. Il est urgent maintenant que le décret d'application attendu soit publié d'ici la fin de cette année.

### **Propositions :**

Plusieurs conditions faciliteraient la mise en œuvre de cet outil :

**6.1.1. Définir au plan législatif la notion « d'habitat indigne » :** une définition législative de « l'habitat indigne » permettrait de mieux fonder en droit l'observatoire.

**6.1.2. Faciliter l'utilisation des données fiscales dans le cadre des observatoires départementaux :** il s'agit de permettre l'usage, par les observatoires locaux, du code attribué par les services fiscaux à chaque logement, pour identifier précisément les logements repérés comme indignes (mesure législative).

### **6.2. Mettre en place au plan local une coordination plus étroite des différents acteurs sous le pilotage de l'Etat**

#### **Constat :**

La lutte contre l'habitat indigne repose, au plan local, sur l'intervention d'une grande variété d'acteurs, de nature et de compétences très différentes (services de l'Etat : DDASS et DDE, conseils généraux, communes, CAF, associations...). Leur coordination est encore largement insuffisante dans de nombreux départements. On constate, en outre, un manque d'ingénierie au sein des petites communes sur le traitement de l'insalubrité. L'Etat joue un rôle majeur dans la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat indigne et il est regrettable que les arrêtés d'insalubrité soient si peu nombreux dans certains départements.

### **Propositions :**

**6.2.1 Renforcer et clarifier l'organisation de l'Etat au plan départemental :**

L'Etat est un acteur clef auquel incombe le rôle de coordination locale et d'appui aux collectivités locales. Il est proposé en conséquence :

- ⇒ de **désigner clairement un pilote, au sein de chaque préfecture parmi le corps préfectoral**, pour assurer la coordination et l'animation de la lutte contre l'habitat indigne. Ce sous-préfet, avec fonction de chef de projet, pourrait être, par exemple, le sous-préfet chargé de la politique de la ville dans les départements où ce poste existe ;
- ⇒ que ce pilote soit appuyé par la constitution, dans chaque préfecture (avec la possibilité de déléguer cette compétence aux collectivités territoriales susceptibles d'assurer cette mission), d'une équipe **pluridisciplinaire regroupant les différents services administratifs** concernés. Cette « task-force » permettrait de centraliser les compétences techniques et juridiques ainsi que les moyens financiers. Elle aurait notamment pour compétences, conformément aux recommandations du rapport Pelletier-Doutreligne<sup>12</sup> : la réalisation des diagnostics, la détermination des procédures à mettre en œuvre, le suivi des arrêtés d'interdiction d'habitation et la mise en œuvre, le cas échéant, des travaux d'office, l'exercice des droits d'attribution en matière d'hébergement et de relogement, l'exercice du droit d'expropriation et de réquisition pour le compte de l'Etat, la saisine si besoin du procureur de la République. Elle disposerait de l'appui des services fiscaux pour le recouvrement des créances et de l'appui des forces de l'ordre pour évacuer et fermer les immeubles impropres à l'habitation ;
- ⇒ d'améliorer la **formation des agents de l'Etat**, qui interviennent sur ces problématiques, afin que ces derniers puissent jouer un rôle d'appui aux communes, en particulier les plus petites d'entre elles, pour l'exercice de leur pouvoir de police ;
- ⇒ de prendre pleinement en compte, dans la réforme en cours de l'échelon territorial de l'Etat, l'implication des services déconcentrés dans la lutte contre l'habitat indigne. Il importe notamment de clarifier le **futur positionnement**

---

<sup>12</sup> Propositions pour une meilleure sécurité des personnes dans leur habitat – Philippe Pelletier, Patrick Doutreligne (octobre 2005)

**administratif des services santé-environnement des DDASS** dans le contexte de la création des agences régionales de santé (ARS) et de veiller à ce que ces services puissent disposer des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions en matière de lutte contre l'habitat indigne ;

⇒ de mettre en place dans chaque département une **articulation forte avec la Justice** (juges d'instance et procureur), à l'exemple de l'organisation retenue dans le département de Seine-Saint-Denis.

### **6.2.2. Organiser la coordination des acteurs au plan départemental**

Dans la plupart des départements, la coordination entre les acteurs doit être mieux structurée. Celle-ci peut prendre différentes formes, de la simple coordination, à la **mutualisation de moyens** administratifs, juridiques, voire financiers au sein d'un groupement d'intérêt public (GIP) à l'exemple de ce qui se pratique en Charente. Dans ce département, les acteurs mettent en commun leurs financements, leurs ressources humaines (compétences juridiques, en ingénierie, en montage financiers etc.), leurs moyens de repérages et d'enquête, ainsi que leur système d'information.

### **6.3. Créer un système efficace de traitement de la décence**

#### **Constat :**

L'article 1719 du code civil fait obligation au bailleur de louer un logement décent. La définition de la décence résulte d'un décret du 30 janvier 2002 qui vise les rapports locatifs. Il appartient aux CAF de vérifier la décence du logement occupé par les bénéficiaires de l'aide personnelle au logement. Si ce logement ne répond pas à la définition du logement décent, le versement de l'allocation en tiers-payant est suspendu.

Le système de traitement de la décence repose actuellement sur un dispositif juridique qui place le locataire en première ligne pour saisir le juge alors qu'il est souvent « captif » de son logement. De manière générale, les outils d'intervention, y compris financiers, restent insuffisants. Il est donc nécessaire, dans une optique prévention par rapport à la mise en œuvre du DALO, de mettre également l'accent sur ce type de logements.

#### **Propositions**

##### **6.3.1. Définir la notion d' « indécence lourde » et prendre en compte le**

**traitement de ces logements dans la politique de lutte contre l'habitat indigne.** Les conditions de décence sont définies dans le décret du 30 janvier 2002 de manière assez large. Les CAF qualifient, cependant, la non décence à partir de la combinaison de plusieurs critères qui, non remplis, mettent en cause la sécurité physique des familles. Une plus grande corrélation entre l'intervention de l'ANAH et les constats de non décence réalisés par les CAF permettrait d'améliorer le traitement de la décence. Il apparaît nécessaire, dans ce contexte, de définir une notion opérationnelle d'indécence lourde qui pourrait servir de base à l'intervention de l'ANAH. Cette notion serait précisée dans les règlements d'attribution des aides de l'agence, et serait définie si nécessaire au plan réglementaire. Elle recouvre en effet des situations de mal logement, incluses dans les estimations nationales concernant le nombre de logements indignes, et qui doivent donc être prises en compte dans la politique de lutte contre l'habitat indigne.

### **6.3.2. Permettre à la CAF de se substituer au locataire pour saisir le juge en cas de logement non-décent.**

Il s'agirait d'ouvrir aux CAF la possibilité d'être subrogataires des droits du locataire. Les organismes payeurs pourraient ainsi saisir le juge d'instance, sur mandat ou avec l'accord du locataire, pour injonction de travaux au bailleur, suspension du bail ou réduction du loyer. Il est à noter que la CNAF est très réservée sur une telle mesure. Celle-ci pourrait être **limitée aux situations d'indécence lourde définies par décret.**

### **6.3.3. Améliorer le traitement de la décence par l'ANAH.**

La CNAF souligne l'insuffisance de moyens financiers dédiés à la réalisation de travaux de mise en conformité, après que les CAF aient diagnostiqué (ou fait diagnostiquer) la non décence du logement. En effet, actuellement, les interventions de l'ANAH se concentrent principalement sur le logement insalubre. Une évolution des modalités d'intervention de l'Agence, prenant en compte l'indécence lourde, permettrait une **intervention plus systématique dès lors qu'un constat de non décence est fait par la CAF ou en cas de**

**jugement.** Dans ce cas, l'allocation-logement pourrait continuer à être versée en tiers payant au propriétaire qui s'engagerait à réaliser les travaux, ce qui permettrait de solvabiliser les petits bailleurs aux revenus généralement modestes.

On pourrait également prévoir la mise en place d'une **intervention systématique dans le cadre de la procédure DALO** reposant sur les principes suivants : signalement d'une situation d'habitat dégradé par la commission de médiation, enquête par un opérateur (financé par l'ANAH) qui assure ensuite le traitement du logement.

**Clarifier, au plan règlementaire, ce qu'est la décence d'un logement loué meublé** (notamment d'une pièce).

#### **6.4. Mieux aider les propriétaires occupants**

##### **Constat**

Près de la moitié des logements considérés comme indignes appartiennent à des propriétaires occupants, soit environ 240 000 personnes. Il s'agit en général de personnes âgées (60% ont plus de 60 ans), pour lesquelles le traitement du logement se heurte bien souvent à un problème de solvabilisation du propriétaire. Il paraît donc indispensable d'adapter les outils d'intervention afin de mieux accompagner les propriétaires-occupants à traiter leur logement lorsque celui-ci est indigne.

##### **Propositions :**

Conformément aux propositions faites par le groupe de travail conduit par M. PELENC<sup>13</sup>, directeur de la fédération Habitat & développement, plusieurs propositions peuvent être faites pour améliorer les outils financiers :

**6.4.1. Examiner la possibilité de rapprocher le régime des aides de l'ANAH aux propriétaires occupants de celui des propriétaires bailleurs.** L'aide actuelle, bien que majorée, semble insuffisante (50% d'un montant de 30 000 €, soit 15 000 € maximum). Un alignement sur les modalités de subvention pour les propriétaires-bailleurs très sociaux permettrait de porter le taux de

---

<sup>13</sup> Chantier national pour le logement – « Lutter contre l'habitat indigne chez les propriétaires occupants, 14 propositions pour aller aux résultats attendus » (14 mars 2008)

subvention à 70% avec un déplafonnement des travaux de sortie d'insalubrité. Une piste pourrait être notamment explorée : celle d'une majoration de l'aide visant à améliorer le logement dans l'optique d'une sous-location.

#### **6.4.2. Autoriser les avances dans le cadre des subventions accordées par l'ANAH aux propriétaires occupants**

#### **6.4.3. Expertiser, en lien avec la Caisse des dépôts, les moyens de financer le « reste à charge » payé par les propriétaires occupants grâce à un système de prêts à 0%.**

#### **6.4.4. Réformer le prêt « amélioration de l'habitat » (PAH)**

Cette aide, accordée par les CAF et les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA), qui permet l'ouverture de l'allocation logement, est aujourd'hui insuffisamment incitative (le montant du PAH n'a pas été revalorisé depuis 1974). L'objectif serait, comme le propose la CNAF, de réformer le PAH pour lui donner un effet levier vis-à-vis des propriétaires occupants à revenus modestes. Le PAH, ainsi reconfiguré, permettrait d'aider à « boucler » le financement des travaux engagés par les propriétaires occupants bénéficiant d'une aide de l'ANAH, mais ne pouvant se voir octroyer un prêt bancaire compte-tenu de la faiblesse de leurs ressources. Les grandes lignes de cette réforme du PAH seraient les suivantes :

- ⇒ étendre le prêt à des catégories de bénéficiaires non couvertes : allocataires ayant au moins un enfant à charge, toute personne bénéficiaire d'une aide personnelle au logement,
- ⇒ le limiter aux seuls propriétaires occupants,
- ⇒ réactualiser la nature des travaux éligibles,
- ⇒ introduire une condition de ressources,
- ⇒ augmenter le montant unitaire du prêt qui pourrait être porté à 4 594 € (prenant ainsi en compte la revalorisation),
- ⇒ modifier l'échéancier des remboursements,

⇒ étendre le PAH aux DOM-TOM.

**6.4.5.** Le PAH est actuellement financé sur le Fonds des prestations familiales. L'extension à des allocataires non bénéficiaires de prestations familiales au sens strict, implique de prévoir un financement par le Fonds national d'aide au logement (pour les bénéficiaires de l'allocation logement à caractère social (ALS) ou de l'aide personnalisée au logement (APL), personne seule ou couple sans enfants).

## **6.5. Simplifier les procédures de financement de l'Etat en matière de lutte contre l'habitat indigne**

### **Constat :**

Les modalités actuelles d'intervention de l'Etat sont jugées souvent trop rigides par les acteurs locaux, ce qui nuit à l'efficacité d'une intervention rendue déjà lourde par la nature des procédures à mettre en œuvre. Outre la possibilité de verser des avances, évoquée plus haut, plusieurs propositions peuvent être faites dont certaines sont en cours de réflexion au sein de l'ANAH.

### **Propositions :**

#### **6.5.1. Rénover les modalités d'interventions de l'ANAH dans le cadre des opérations programmées**

Ces opérations (Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), programme d'intérêt général (PIG)) pourraient être facilitées par la mise en place de fonds locaux décentralisés, permettant de mutualiser les financements de l'ANAH, au niveau d'un département ou d'un EPCI, avec ceux des autres acteurs (en particulier les collectivités locales). Les conditions de financement (règles de recevabilité des projets, nature des travaux finançables, taux de subvention etc.) seraient fixées dans le cadre de règlements locaux, sous la houlette des préfets et non plus au niveau national, ce qui permettrait une meilleure adaptation aux problématiques locales.

#### **6.5.2. Rationnaliser et unifier les aides de l'Etat à l'ingénierie : coexistent**

actuellement trois dispositifs de financement de l'ingénierie. L'un est géré au niveau central par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (financement des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) « insalubrité »); les deux autres (ingénierie dans le cadre des OPAH et des programmes d'intérêt généraux) sont gérés par l'ANAH. Ce système est un facteur de complexité pour les acteurs locaux qui peuvent être contraints de déposer plusieurs dossiers de financement dans le cadre d'une même procédure. Une ligne de partage pourrait être clairement établie entre d'une part, les aides aux collectivités territoriales qui devraient être unifiées au sein du budget de l'ANAH ; d'autre part, les financements affectés aux opérations sous maîtrise d'ouvrage Etat. S'agissant de ces derniers, une déconcentration des crédits gérés par la DGUHC pourrait être envisagée même si elle s'avère difficile à mettre en œuvre du fait du montant limité des enveloppes financières.

## **6.6. Améliorer certains dispositifs juridiques de protection des occupants de logements indignes**

Les textes concernant la lutte contre l'habitat indigne pourraient être améliorés sur certains points.

### **Propositions**

**6.6.1. Renforcer les pouvoirs des maires et du préfet pour reloger les occupants de logements insalubres** (lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une procédure « insalubrité » en application du code de la santé. Les textes relatifs au relogement en cas d'arrêt de péril ne sont pas actuellement en concordance avec ceux relatifs au droit au logement opposable. Ils ne donnent pas au maire ou au préfet, comme le prévoit la loi DALO, le pouvoir de désigner à un organisme HLM les personnes prioritaires sur leurs contingents respectifs. Une telle faculté, si elle existait, permettrait d'assurer le relogement effectif des personnes concernées sans qu'il leur soit nécessaire de passer par la commission de médiation. Une mise en concordance totale des procédures supposerait d'aller plus loin et de retirer de la compétence de la commission de

médiation l'examen des situations relevant de l'habitat « insalubre ou dangereux ».

### **6.6.2. Renforcer certains moyens de procédure pénale pour lutter contre les marchands de sommeil**

Il pourrait s'agir, par exemple :

- ⇒ de permettre une saisie des avoirs bancaires ou une confiscation de l'immeuble au début de la procédure et avant jugement,
- ⇒ lorsque l'infraction est constituée par la non réalisation de travaux prescrits par un arrêté d'insalubrité, de péril ou de sécurité d'un hôtel meublé et que le procureur a demandé la mise du prévenu sous contrôle judiciaire, d'inclure l'exécution de travaux parmi les obligations ouvertes dans le contrôle judiciaire.
- ⇒ **Etudier la possibilité de diminuer voire de supprimer la valeur des fonds de commerce d'hôtels meublés indignes.** Actuellement le propriétaire du fonds de commerce a droit à une indemnisation en cas de résiliation du bail, d'acquisition ou d'expropriation, sauf en cas d'insalubrité irrémédiable. Cette mesure faciliterait l'intervention publique sur ces hôtels.
- ⇒ **Définir juridiquement ce qu'est un logement.**

Avant de s'assurer qu'un logement mis en location est décent, il faut d'abord s'assurer que celui-ci est un logement. Le logement pourrait être défini comme un local aménagé aux fins d'habitation, d'une surface et d'une hauteur minimales et comportant un minimum d'équipements le rendant propre à l'habitation.

## Sortir de la rue

### 7. AMELIORER LA CONNAISSANCE ET LES OUTILS DE PILOTAGE TANT EN CE QUI CONCERNE L'HEBERGEMENT QUE LE LOGEMENT

#### Constat

Les éléments de diagnostic sont maintenant bien connus à la fois sur les informations existantes et sur les améliorations à apporter pour l'observation de la situation, la détermination des besoins et la connaissance de l'offre. Plusieurs rapports récents ont en effet examiné les données disponibles aussi bien au niveau de l'hébergement que du logement, soit de façon globale<sup>14</sup>, soit sur des thèmes spécifiques<sup>15</sup>. Ils nécessitent probablement des éclairages complémentaires<sup>16</sup>, mais les points principaux permettant de mettre en place des premiers outils de pilotage sont disponibles et devraient être mis en application sans attendre.

Des lignes de forces peuvent donc être d'ores et déjà dégagées pour conduire l'action des pouvoirs publics. Il est utile de les souligner :

**Renforcer le pilotage national** en permettant au gouvernement, par l'intermédiaire du préfet, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, d'exercer une responsabilité opérationnelle tant dans la définition de la politique que dans son suivi et dans l'appréciation des résultats des actions mises en œuvre.

**Mettre l'accent sur la continuité du pilotage entre l'hébergement et le**

<sup>14</sup> Et notamment le rapport de la Cour des comptes : Les personnes sans domicile. Rapport public thématique. La documentation française, mars 2007,

<sup>15</sup> Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence. Mission d'audit de modernisation. Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales. Avril 2006. L'hébergement d'urgence des travailleurs en situation de précarité en Ile de France et à Paris, Xavier EMMANUELLI et Bertrand LANDRIEU, avril 2006.

<sup>16</sup> Comme, par exemple, mieux connaître et comprendre les profils des publics dans des structures d'hébergement en attente de logements sociaux. Une mission sur ce sujet a été confiée récemment par le ministre du logement à l'Igas.

**logement.** La responsabilité du ministre du Logement sur l'ensemble de la chaîne allant de l'accueil d'urgence au logement social est un point déterminant. Cela doit également se traduire par une plus grande cohérence et complémentarité au niveau des services des directions centrales concernées.

**Confier au niveau départemental** (préfet de département) l'animation du diagnostic partagé, en s'assurant qu'une méthodologie commune est mise en place et que les conditions d'une concertation productive avec les collectivités locales, les bailleurs et les structures gestionnaires des dispositifs d'hébergement sont instaurées.

**Prendre en compte la diversité des situations locales**, notamment en reconnaissant la particularité de Paris et de l'Île de France.

## Propositions

La nomination récente par le Premier ministre du préfet délégué général pour l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées permet d'envisager avec confiance le développement de ces outils de connaissance et de pilotage, car ils seront nécessaires pour évaluer les actions entreprises et mesurer le chemin parcouru.

Toutefois, j'estime nécessaire de réaffirmer quelques propositions, déjà esquissées dans les propositions que j'ai remises au Premier ministre le 29 janvier dernier.

### **7.1. Renforcer de toute urgence l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes)**

Il est indispensable que puissent se mettre en place les outils et méthodes permettant un suivi au plan national de l'ensemble des mesures appliquées jusqu'à aujourd'hui (plan d'action renforcé pour les sans abri, PARSA ; mise en œuvre de la loi DALO ; application de mes premières propositions acceptées par le Premier ministre...) et de celles qui seront mises en œuvre dans le cadre des attributions du préfet délégué général.

Cette proposition a été acceptée par le Premier ministre. Je regrette qu'elle prenne tant de temps à se concrétiser.

L'Onpes doit également poursuivre le travail de connaissance sur ces publics très fragilisés, notamment en développant **des études de trajectoires**, comme le suggèrent

les rapports récents et comme le souhaitent les acteurs de terrain.

### **7.2. Développer des outils spécifiques de pilotage au niveau de Paris et de la région Ile-de-France**

La situation à Paris et en Ile de France concentre les difficultés et les tensions d'une façon particulière, autant sur l'hébergement que sur le logement social. Cette particularité a amené le ministre du Logement à organiser cette année d'une part des états généraux du logement en Ile de France et d'autre part une conférence régionale de l'hébergement.

Les propositions émanant de ces groupes de travail sont très riches et devront être examinées avec attention.

Sans préjuger des propositions qui seront retenues, il est indispensable que la région Ile-de-France se dote d'outils spécifiques permettant de piloter les dispositifs en tenant compte des effets de déport pouvant exister entre Paris et les départements limitrophes et en organisant des réponses qui permettent de traiter les situations locales et de faire jouer les solidarités entre territoires contigus.

### **7.3. Statuer, sans attendre, sur un système d'information couvrant le dispositif d'accueil d'urgence et d'hébergement**

Plusieurs initiatives se font jour, de manière non coordonnée, pour disposer d'un système d'information permettant à la fois de connaître en temps réel les places disponibles dans les structures d'accueil d'urgence et d'hébergement et de disposer de données sur les publics accueillis et leur devenir à la sortie des structures, qu'il s'agisse d'Herbnet en Ile-de-France ou de Cophra en Rhône-Alpes. Il semble que ces deux systèmes n'aient pas réussi à se déployer de manière satisfaisante dans chacune de ces régions.

Pourtant, de l'avis de tous, il est indispensable de disposer d'un système d'information performant à la fois pour une gestion locale et pour un pilotage efficace, que ce soit au niveau local ou départemental. L'élaboration et la diffusion d'un tel système est de la responsabilité de l'Etat, mais doit se construire en partenariat étroit avec les structures gestionnaires.

### **7.4. Tester un système d'observation souple et coordonné sur Paris**

La question du nombre de personnes sans domicile ou sans abri, en particulier sur Paris,

revient régulièrement, au gré des crises ou lors de conditions climatiques extrêmes. Mais aux interrogations, les pouvoirs publics, la ville de Paris ou les associations ne sont pas en mesure de s'accorder sur un chiffre, voire même une fourchette. Or un récent rapport de l'Igas<sup>17</sup> montre que plusieurs sources d'information existent sur Paris, mais qui sont totalement cloisonnées, ce qui rend impossible une estimation de cette population et donc ne permet pas de proposer des objectifs d'amélioration.

Il est urgent de mettre en place un système d'observation centralisé, afin de disposer, au moins une fois par an, d'une estimation du nombre de personnes véritablement « à la rue ».

C'est pourquoi j'invite le préfet, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, à réunir, sous l'égide des organismes compétents (Onpes et DREES, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé) l'ensemble des partenaires concernés pour définir avant la fin de l'année un cahier des charges que devra respecter l'ensemble des structures financées par l'Etat. Des contacts devront être pris avec les collectivités locales pour les inciter à adhérer à ce système d'information.

#### **7.5. Associer les communes, à travers les CCAS, dans l'identification des besoins**

En tant qu'ancien élu local, je sais combien est important le rôle des communes dans l'accueil et la prise en charge de ces personnes en difficulté. L'implication des communes n'est pas nouvelle. Elle se situe dans un contexte historique fort ancien. La commune constitue bien souvent le point d'entrée, le contact de proximité, notamment pour des personnes précipitées dans ces situations extrêmes.

Il existe un outil pour associer les communes à la détermination des besoins en la matière : l'analyse des besoins sociaux, qu'est tenue de réaliser chaque commune depuis 1995<sup>18</sup>. C'est pourquoi je propose que soit discutée avec l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale l'inclusion d'un volet optionnel sur les personnes sans domicile dans le cadre de l'élaboration des analyses de besoins sociaux.

---

<sup>17</sup> IGAS: la coordination statistique des personnes sans abri. Rapport RM 2007-076P. Laurent Chambaud. octobre 2007

<sup>18</sup> Articles R123-1 et 123-2 du code de l'action sociale et des familles

**7.6. Développer une vision européenne de la présence de publics à la rue ressortissants d'un autre Etat membre ou venant d'autre pays, hors de l'Union européenne**

Tous les Etats membres, sont confrontés à l'arrivée ou à la circulation de personnes sans abri, le plus souvent (mais pas exclusivement) dans les grandes métropoles. Les modes d'entrée, le type de populations et les modes de prise en charge peuvent être différents d'un Etat membre à l'autre, mais ces réalités et ces pratiques se confrontent rarement, sauf par l'intermédiaire de fédérations associatives, comme la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans abri (FEANTSA).

Un chercheur, impliqué depuis de nombreuses années, propose de créer une agence européenne en faveur des sans-abri<sup>19</sup>. Pour ma part, je recommande que la présidence française de l'Union européenne soit l'occasion, dans un premier temps, d'amorcer une confrontation des situations et des pratiques de prise en charge de ces publics, qu'ils soient ressortissants de l'Union européenne ou venant de l'espace extracommunautaire. Un partenariat étroit avec la FEANTSA pourrait utilement être amorcé.

\*

---

<sup>19</sup> Damon J : Pour une agence européenne en faveur des sans-abri. Revue de droit sanitaire et social, 2007, p 887

## 8. AMELIORER LES DISPOSITIFS DE PREMIER RECOURS

### Constat

En dépit de tous les efforts qui pourront et devront être mis en œuvre pour prévenir la mise à la rue, il y aura toujours des personnes qui se retrouveront dans cette situation précaire, et ce pour de multiples raisons :

Par manque d'information, les populations vulnérables ne sont pas toujours suivies et connues des services sociaux ou, lorsqu'elles sont connues, elles peuvent se retrouver brusquement dans des situations de détresse qui n'ont pas pu être anticipées par les professionnels ou les associations ;

Par le fait que ces situations d'extrême précarité constituent bien souvent un accident majeur dans un parcours marqué de différents aléas. Ainsi, si des personnes peuvent « sortir de la rue », grâce aux dispositifs mis en place, d'autres vont « basculer », et se retrouver dans ces situations. Il ne s'agit donc pas d'une population stable, mais d'un flux constant avec d'autres formes de pauvreté et de fragilité, parfois peu connues (hébergement transitoire dans la famille, chez des tiers, dans des logements de fortune, déménagements forcés, perte d'emploi, ruptures conjugales...)

Par la situation spécifique de certaines populations qui ne peuvent prétendre accéder à un logement ou à un hébergement stable. C'est le cas, en particulier, des personnes étrangères en situation irrégulière, notamment dans les grandes métropoles où les arrivées massives sont bien souvent le reflet conjugué des conflits en cours dans le monde et des « filières » d'entrée dans l'Union Européenne ;

Par choix enfin, certaines personnes ne désirant pas demander ou recevoir de l'aide et préférant se retrouver à la rue que d'être hébergées dans des structures dont ils se sont faits une image négative, quelle que soit la réalité de l'accueil.

Il est donc indispensable de disposer d'un système performant permettant à la fois aux personnes qui le souhaitent de faire appel à une aide professionnalisée et de créer, dans les grandes agglomérations, des dispositifs de repérage des personnes en détresse. Ce système est organisé autour du numéro d'appel 115 et des maraudes.

Créé en novembre 1995, un numéro gratuit d'appel est élargi à toute la France en mai 1997 et son rôle dans la veille sociale est conforté par la loi de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998. Ce système, financé par l'Etat, est maintenant opérationnel dans toute

la France, avec des opérateurs et des modes de fonctionnement très hétérogènes. Cette hétérogénéité peut s'expliquer par les différences dans la pression des appels téléphoniques selon que l'on se situe dans un département de faible ou de grande tension sur l'hébergement. Elle ne justifie pas toutefois une forte disparité dans les modes de recueil et d'analyse de l'information.

Le dispositif actuel doit non seulement être maintenu, mais il peut être amélioré. Il doit être articulé avec une politique claire, partagée par l'Etat et les collectivités locales affirmant que la rue ne peut être un lieu de vie et qu'il est donc indispensable de proposer des alternatives pour les personnes, tenant compte de leurs trajectoires et de leur situation spécifique.

### **8.1. Accélérer la constitution d'un socle minimal d'informations communes pour les 115, qui doivent avoir connaissance en temps réel de l'ensemble des places disponibles sur le territoire de référence.**

Les 115 se sont développés dans un premier temps sans qu'il y ait de réflexion nationale sur le contenu des informations qui étaient enregistrées, ni sur les modalités de fonctionnement qui, de fait, varient considérablement d'un département à l'autre.

Cette diversité doit être respectée pour tenir compte des situations locales très variées : un système léger au sein d'un CHRS peut suffire dans des départements ruraux où la tension sociale est faible. Par contre, les tensions fortes existant en région parisienne ou dans les grandes agglomérations nécessitent des équipes professionnalisées et dédiées à la régulation.

Tout en respectant cette nécessaire adaptation aux réalités locales, il est maintenant urgent que se constitue un socle national permettant de comparer et d'échanger les informations. Ce travail a été initié sous l'égide de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (Fnars), par l'entremise de l'observatoire national des 115, financé par le ministère du Logement<sup>20</sup>. La démarche engagée va dans le bon sens. Il est regrettable que le ministère ne soit pas plus moteur dans ce travail, car la responsabilité

---

<sup>20</sup> Cet observatoire fonctionne sur la base de sites sentinelles, qui sont au nombre de 35, sur 30 départements. Il est en phase de déploiement.

du bon fonctionnement de ces 115 incombe avant tout, dans l'état actuel des compétences, à l'Etat.

## Propositions

**8.1.1.** Je recommande que la base de travail soit inspirée du 115 de Paris, qui a déjà un mode de recueil de l'information très performant.

**8.1.2. Sur Paris et la région parisienne**, les 115 ne disposent pas de l'ensemble des informations sur les places disponibles. Par ailleurs, la situation spécifique de l'Île de France impose une capacité accrue d'échanges d'informations entre les 115 franciliens. Les recommandations de la conférence régionale de l'hébergement en Île de France<sup>21</sup> devraient donc être mises en application sans délai.

## **8.2. Sur Paris, s'engager résolument vers une professionnalisation des maraudes**

Les maraudes sont des tournées effectuées dans la rue pour repérer des personnes en difficulté, établir un contact et leur apporter au besoin une aide ponctuelle. Ces activités peuvent se faire par des professionnels (comme le Samu social de Paris ou la brigade d'aide aux personnes sans abri), des associations (Emmaüs, médecins du monde, la croix rouge...) ou des bénévoles auto-organisés. A Paris, c'est une vingtaine d'associations qui ont été recensées comme ayant constitué des équipes de maraude.

Les maraudes fonctionnent principalement dans les grosses agglomérations, afin de pouvoir porter assistance rapidement à des personnes en difficulté. Ces difficultés peuvent se situer sur plusieurs registres : état de santé ou état psychologique, ébriété, variations climatiques intenses, conflits ou violence à la rue...

Dans la majorité des villes où ce dispositif existe, son fonctionnement est assuré par une association ou par un nombre limité d'associations et la coordination des interventions ne pose pas de problème.

En revanche, sur Paris, la situation est nettement plus complexe, un nombre important d'associations œuvrant sans qu'une coordination efficace n'ait pu se mettre en place.

---

<sup>21</sup> Conférence régionale sur l'hébergement d'Île-de-France, fiches No 2 et No 4

Depuis que ce problème a été évoqué, en 2006<sup>22</sup>, des progrès ont été réalisés, avec notamment une charte signée par la plupart des associations<sup>23</sup>. Il reste toutefois à poursuivre ce travail, principalement dans deux directions :

**8.2.1. Etablir un référentiel de l'intervention en maraude.** En effet, certaines maraudes sont orientées vers un repérage social, d'autres privilégient un abord sanitaire, voire médical. Le recul sur l'activité de maraude devrait permettre d'élaborer des bonnes pratiques, en se prononçant sur le type d'intervention à privilégier et la qualification requise des personnels. Ce travail, d'envergure nationale, pourrait être porté par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux dès cette année.

**8.2.2. Encadrer la pratique des maraudes.** Des initiatives charitables interviennent régulièrement pour porter assistance aux personnes à la rue. Ces initiatives témoignent de la préoccupation de nos concitoyens pour leur prochain. Elles peuvent être ponctuelles (offrir un café, ou de quoi manger...), mais peuvent aussi prendre un caractère permanent. Lorsqu'elles deviennent systématiques, elles n'aident pas à organiser ni un maillage territorial ni une couverture dans le temps et peuvent aller à l'encontre d'une professionnalisation des interventions. C'est pourquoi je propose que, sur Paris, le préfet préside un comité de coordination des maraudes, en lien étroit avec la ville de Paris et les associations, que toute association s'engageant à faire des maraudes respecte le référentiel des bonnes pratiques décrit plus haut, sur le territoire et selon les horaires définis par le préfet.

\*

---

<sup>22</sup> De Fleurieu Agnès, Chambaud Laurent : Rapport de la mission effectuée à la demande de madame Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. 9 août 2006

<sup>23</sup> A noter que Médecins du Monde n'est pas signataire de cette charte.

## 9. MODERNISER LES DISPOSITIFS D'HEBERGEMENT

### Constats

Les dispositifs d'hébergement constituent la réponse principale pour sortir les personnes de la rue et initier un travail de réinsertion qui devrait aboutir, à chaque fois que cela est possible, à un logement qu'il soit de droit commun ou adapté aux fragilités particulières de la personne ou de la famille.

Pendant longtemps, la demande s'est organisée comme une réponse immédiate aux urgences, aboutissant à une augmentation de places que ce soit en centres d'hébergement d'urgence (Chu) ou en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (Chrs). Toutefois, une inflexion a été donnée depuis le début des années 2000 avec un élargissement de la palette des possibilités offertes : lancement des maisons relais en 2002, reprenant l'idée des « pensions de famille » pour les personnes démunies, création des lits halte soins de santé (LHSS) en 2006 à partir de l'expérience des « lits infirmiers » initiés en 1993, développement à partir de 2006 de lieux de stabilisation, reprenant les structures dites « bas seuil » expérimentées par quelques associations, définition de structures d'hébergement à caractère commercial - les résidences hôtelières à vocation sociale (Rhvs) - à partir de 2007.

Il faut également mentionner les accueils de jour, qui jouent un rôle important car ils constituent un lieu de rencontre, d'amorce de socialisation. Ces lieux constituent également un espace de transition entre l'individu, souvent en pertes de repères, et les réseaux qui peuvent lui venir en aide. Il est toutefois difficile d'avoir une vision complète de ces structures qui peuvent être financées en partie par les collectivités locales, notamment les communes.

Le Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (Parsa), signé le 8 janvier 2007 et la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable signent une dynamique nouvelle pour les établissements d'hébergement sur deux points majeurs :

Au plan qualitatif, les modalités d'accueil sont transformées par un élargissement de l'amplitude d'ouverture de la majorité des centres et par le principe de continuité<sup>24</sup> qui

---

<sup>24</sup> Article 4 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

stipule que toute personne accueillie dans un hébergement d'urgence peut y rester jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée ;

Au plan quantitatif, le Parsa induit la transformation de 10500 places d'urgence en places de stabilisation ou de CHRS, avec pour objectif inscrit de disposer au final le maintien de 3000 places d'urgence généraliste en collectif sur l'ensemble du territoire.

Enfin, suite aux propositions que j'ai remises au Premier ministre le 29 janvier dernier, j'observe avec satisfaction qu'un diagnostic provisoire a été lancé par le délégué général qui conduira à mieux cerner les besoins en places d'hébergement dans chaque département. En Ile-de-France, sur la base de la connaissance des services de l'Etat, une première estimation des besoins en places d'hébergement a été réalisée, dans le cadre de la conférence régionale de l'hébergement. Cette première approche francilienne nécessite toutefois d'être affinée dans la région où les besoins sont les plus importants et les tensions les plus vives.

## **Propositions**

### **9.1.Un référentiel commun pour l'ensemble des structures d'hébergement**

#### **9.1.1.Unifier les statuts des structures d'hébergements, afin d'assouplir les dispositifs de suivis des personnes**

Les évolutions récentes tendent d'une part à transformer un nombre important de places d'urgence en stabilisation ou en places d'insertion, d'autre part à obliger les structures d'urgence à une continuité de services pour les populations qu'elles accueillent. Plus que les différences propres de statuts, les différences actuelles sont surtout des différences de financement à la place dont la justification est loin d'être évidente. Ainsi, pourquoi une place d'urgence est-elle moins financée alors que de nombreuses associations pointent la difficulté d'entamer le travail social et l'importance de le faire au moment des premiers contacts ? C'est d'ailleurs ce qui m'avait conduit en janvier dernier à proposer de renforcer les équipes d'intervenants sociaux, ce qui a été accepté par le Premier ministre. Cette mesure était importante en urgence, mais il importe maintenant d'aller jusqu'au bout de la logique

Je préconise donc ce rapprochement des statuts, demandé par les associations et

déjà posé comme hypothèse dans un rapport de 2006 des services d'inspection de l'Etat<sup>25</sup>.

Ce rapprochement ne doit pas préjuger du fait qu'une partie des personnes accueillies en Chu, celles qui sont en situation irrégulière, n'ont pas vocation tant que leur situation n'est pas réglée, à entrer dans le processus de stabilisation ou d'insertion.

### **9.1.2. Mettre en œuvre dès cette année un premier référentiel coûts/prestations couvrant l'ensemble des dispositifs d'hébergement**

La proposition précédente doit être conditionnée à la mise en place de ce référentiel. Il serait en effet préjudiciable à une bonne gestion de s'orienter vers un statut unique assorti d'un coût unique de prestations, tant les populations accueillies, les modalités de suivi et l'accompagnement vers des modalités adaptées d'insertion sont variables.

Une base de travail existe et doit permettre de proposer une première ébauche de ce référentiel dès cette année. En effet, un référentiel national des prestations du dispositif « accueil, hébergement, insertion » a été élaboré en concertation avec les gestionnaires en 2005. Il demande cependant à être actualisé en fonction des dispositifs créés depuis cette date et du nouveau contexte législatif et réglementaire introduit notamment par la loi du 5 mars 2007. Il doit être également complété par un référentiel des coûts qui tienne compte de grandes catégories de prestations et des publics accueillis.

Je propose que le préfet, délégué général s'appuie, pour effectuer ce travail en partenariat avec les collectivités locales et les associations gestionnaires, sur ***l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux*** (Anesm), créée en 2007.

## **9.2. Une spécificité des dispositifs d'urgence**

---

<sup>25</sup> Igas Iga : Mission d'audit de modernisation. Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence. Avril 2006

### **9.2.1. Une clarification nécessaire de la notion d'hébergement d'urgence, une définition complémentaire à inscrire dans la loi pour la notion de mise à l'abri**

Même si les dispositifs d'urgence peuvent être intégrés dans un statut commun, il est indéniable que l'accueil d'urgence et la mise à l'abri doivent être considérés d'une manière spécifique. Les conditions de développement de ces accueils sont très diverses selon les territoires : des accueils souples peuvent être mis à disposition d'une manière spontanée par la collectivité locale ou une association, dans des communes moyennes ou rurales, alors que, dans des zones à forte tension, l'hébergement d'urgence s'effectue dans des structures importantes dédiées (telle la Mie de pain à Paris).

Par ailleurs, cette notion d'hébergement d'urgence demande à être précisée tant dans le contenu des services qui y sont offerts que dans les compétences pour sa mise en œuvre. Ainsi, l'article 2 de la loi du 5 mars 2007<sup>26</sup> donne la responsabilité d'un équipement minimal en places d'urgence aux communes et intercommunalités alors que le financement de ces places revient à l'Etat. La capacité à atteindre minimale est :

⇒ une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

⇒ une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

<sup>26</sup>

Modifiant l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat

⇒ La définition des places entrant dans la notion d'hébergement d'urgence reste confuse et doit être clarifiée. Cette notion doit être déconnectée de la notion de statut développée plus haut. Je propose de renforcer l'exigence en fixant, pour les agglomérations de plus de 3 500 habitants et de moins de 100 000 habitants, un seuil de 1 place pour 1 500 habitants, comptant également les places de mises à l'abri (voir paragraphe suivant).

⇒ Il est également nécessaire de revoir les responsabilités et les pénalités. Les communes doivent être responsabilisées si elles refusent de mettre à disposition le foncier nécessaire. Par contre elles ne peuvent être pénalisées d'une non ouverture des places par manque de financement de fonctionnement, puisque celui-ci échoit en premier lieu à l'Etat. La loi devrait donc être révisée en ce sens.

⇒ Enfin, il est impérieux de **définir une notion de « mise à l'abri »** qui ne soit pas assimilée à un hébergement pour des publics qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas s'engager dans un parcours de réinsertion, soit parce qu'ils ne sont pas sédentarisés dans un lieu précis, soit parce qu'ils refusent toute solution pérenne, ou parce qu'ils sont en situation irrégulière sur le territoire français. Pour ces personnes, les dispositifs mis en place ne devraient pas être soumis à la notion de continuité, telle qu'elle est précisée dans l'article 4 de la loi sur le droit au logement opposable. Celle-ci est de fait inapplicable et, de plus, les collectivités (notamment rurales) peuvent être réticentes à proposer de tels abris, si les contraintes qui pèsent sont disproportionnées par rapport aux attentes des publics accueillis. Une inscription de cette notion de mise à l'abri dans la loi, en complément à la loi du 5 mars 2007, permettrait de lever cette ambiguïté, tout en respectant les principes inscrits pour les publics orientés vers un dispositif d'hébergement ou de logement. Elle serait réservée aux places financées par les collectivités locales et destinées à des publics itinérants, aux personnes en situation irrégulière sur le sol français qui ne peuvent s'orienter vers un parcours menant au logement social ou dans le cadre d'opérations déclenchées lors de conditions climatiques extrêmes.

### **9.2.2. Maintenir une offre suffisante de places en hébergement d'urgence**

La transformation de places d'hébergement d'urgence en Chrs ou en structures de stabilisation a certes permis d'accueillir des publics dans des structures où peut être initié un travail social au long cours aboutissant à des solutions pérennes. Toutefois, l'engorgement actuel dans les dispositifs d'hébergement et de logement social ne pourra être résolu que par un effort de plusieurs années, notamment dans les zones de forte tension. Ainsi, les taux d'occupation dans les dispositifs d'urgence de la région parisienne restaient voisins de 98% en février 2008<sup>27</sup>.

Dans ce contexte, tant que les personnes actuellement dans des structures d'hébergement en attente de logement social ou adapté restent sans solution, il est illusoire de voir la demande en places d'hébergement d'urgence diminuer.

Par ailleurs les Chu sont, exceptés les hôtels, les seules structures habilitées à accueillir des étrangers en situation irrégulière. Sauf à ce que les flux migratoires chutent de manière conséquente, il est donc impensable de ne pas maintenir un volant incompressible de place qu'il faudrait pouvoir estimer.

### **9.3. Humaniser les centres d'hébergement**

#### **9.3.1. Mettre en place un programme pluri-annuel de rénovation et d'humanisation des centres**

L'hébergement des personnes doit pouvoir se faire dans des structures qui permettent un accueil digne et un travail de reconstruction dans des conditions satisfaisantes. Cet objectif ne peut être atteint si l'hébergement se fait dans des structures vétustes ou si l'intimité des personnes ne peut être respectée. De plus, ces situations alimentent les croyances, vraies ou fausses, qui circulent régulièrement sur l'insécurité ou le mauvais état d'hygiène des structures d'hébergement.

En Ile de France, une première enquête réalisée en février 2008<sup>28</sup> montre que 22% des places d'hébergement d'urgence et 9,2% des places en stabilisation sont en dortoirs (chambres de plus de cinq lits). Au total, sur l'Ile-de-France ce sont plus de

<sup>27</sup>

Conférence régionale de l'hébergement en Ile-de-France, fiche No6, p27, enquête DRASS

<sup>28</sup>

Conférence régionale de l'hébergement, fiche No 10, p34. Enquête réalisée sur plus de 70% des places.

1100 places qui sont ainsi en dortoirs.

Un engagement et un signal fort doivent être donnés pour corriger cette situation. Il n'est pas possible de dissuader les personnes de dormir dans la rue si les conditions d'hébergement qui sont offertes dans les structures ne garantissent pas un minimum d'intimité et de sécurité.

C'est pourquoi je propose que le gouvernement affiche un objectif d'humanisation pour qu'***en cinq ans, il ne subsiste plus aucune structure accueillant des personnes dans des chambres de plus de cinq lits***, sauf dans le cadre de projets particuliers, dûment argumentés.

**Un budget annuel minimal de 50 M€, identique à l'enveloppe dégagée dès cette année, doit être prévu à cette fin dès le prochain exercice budgétaire et pérennisé sur cinq ans.**

#### **9.4.Poursuivre la diversification des réponses**

##### **9.4.1.Expérimenter et évaluer de nouveaux accueils pour les publics les plus fragiles**

Dans mes propositions au Premier ministre, j'ai souhaité qu'un fond spécifique soit consacré à des expérimentations de lieux nouveaux pour l'accueil des personnes en difficulté. Ce fonds est maintenant créé et pour cette année 5 M€ y sont consacrés.

Des projets existent depuis plusieurs années, d'autres émergent dans de nombreux sites à l'occasion de l'appel à projets lancé en début d'année. Ils proposent soit de nouvelles formes d'hébergement (comme les villages de l'espoir, les péniches-accueil...), soit des accueils spécifiques pour des populations particulières (accueil de jeunes avec animaux, de femmes seules ou avec enfants, de personnes particulièrement désocialisées, de toxicomanes...), ou d'expériences de modèles alternatifs de fonctionnement (auto-organisation, modèles organisés sur la base de communautés de travail...).

Il est nécessaire à la fois de maintenir cette diversité et cette richesse dans les modes d'accueil de publics aux parcours très différents. Mais il est tout aussi

indispensable de procéder à des évaluations régulières de ces expériences afin de pouvoir développer des accueils sur la base des acquis réalisés et d'adapter les structures aux évolutions des publics en difficulté.

Je souhaite donc que le fonds de 5M€ dégagé cette année soit pérennisé.

#### **9.4.2. Développer des lieux expérimentaux d'insertion, (charity shops)**

Il est indispensable également d'accompagner tout l'effort sur l'hébergement et l'accompagnement vers le logement social par des mesures visant une réinsertion dans la vie sociale et au travail. De nombreuses initiatives existent dans ce champ et sont mobilisées par le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Je souhaite toutefois que soient expérimentées des initiatives permettant de concilier une reconstruction complexe de personnes fortement désocialisées et présentant des handicaps physiques, mentaux ou sociaux parfois importants et une activité s'inscrivant résolument dans l'économie du pays.

A cet égard, il me semble que des sites commerciaux pourraient faire l'objet d'un partenariat fort avec les collectivités locales à l'instar des « *charity shops* » en Grande Bretagne<sup>29</sup>. Cette expérience montre que de telles initiatives peuvent devenir une véritable opportunité, à la fois sur le plan économique et social. Des partenariats avec les grandes agglomérations, à commencer par Paris, et les réseaux associatifs, devraient être initiés pour trouver les locaux et impulser de telles expériences d'économie solidaire.

#### **9.4.3. Ouvrir le statut des « compagnons d'Emmaüs » aux associations qui en font la demande.**

Il apparaît nécessaire d'une part de sécuriser ce statut dérogatoire au droit du travail en particulier sur la question de l'ouverture des droits à l'assurance vieillesse, à certains droits sociaux et à l'accès aux dispositifs de politiques de l'emploi, d'autre part d'ouvrir l'accès à ce statut à certaines associations.

<sup>29</sup>

6675 *charity shops* étaient recensés par l'association nationale au 31 mars 2007

### **9.5. Développer un accompagnement social coordonné, au-delà des compétences institutionnelles**

L'accompagnement social est la pierre angulaire de l'accompagnement des personnes, que ce soit lors de la première rencontre, lors de l'entrée et du suivi dans le dispositif d'hébergement ou lors du passage vers un logement social ou toute autre solution adaptée aux capacités d'autonomie des personnes.

Pourtant, le travail social est cloisonné, enfermé dans les multiples compétences qui se chevauchent et s'enchevêtrent. Chaque structure, chaque dispositif développe ses capacités propres d'intervention et d'accompagnement qui, bien souvent, s'arrêtent au seuil de la structure.

Ainsi, le travail social « de droit commun » est maintenant pleinement dans les prérogatives des conseils généraux, tandis que la formation en travail social est une compétence partagée entre le conseil régional et l'Etat. L'Etat finance également le personnel social intervenant dans les structures d'hébergement. Les caisses d'allocation familiale ont également leurs propres travailleurs sociaux et financent par ailleurs les aides au logement temporaire (ALT). Les bailleurs sociaux développent également des personnels dédiés au suivi social des personnes en difficulté.

L'éclatement des compétences entre les institutions, l'étendue des champs concernés ne permettent pas, pour l'instant, de confier à un seul organisme le suivi social d'une personne, depuis le premier contact jusqu'à la consolidation d'une solution pérenne adaptée. Toutefois, il est nécessaire d'interroger la pratique professionnelle pour trouver des modalités conciliant le respect de l'éthique professionnelle et de la confidentialité par les travailleurs sociaux et la capacité de mieux articuler les interventions, au-delà de la compétence stricte des institutions.

C'est pourquoi je souhaite que le **Conseil supérieur du travail social**, dont la mission consiste à aider le ministère dans sa réflexion sur l'évolution du secteur social, s'empare de cette question et puisse faire des recommandations opérationnelles sur le sujet du suivi social des personnes sans domicile.

## 10. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES PERSONNES EN SITUATION DE SOUFFRANCE PSYCHIQUE, DE HANDICAP OU D'ADDICTIONS

### 10.1. La souffrance psychique

#### Constats

De nombreux témoignages reviennent régulièrement pour souligner les problématiques liées à la souffrance ou à la pathologie psychiatrique dans l'accueil et la prise en charge des personnes dans les structures d'hébergement ou dans le cadre de l'accompagnement vers le logement. Toutefois, il est difficile d'avoir une idée précise de l'importance réelle de ces problèmes, car la dernière enquête sur la population des personnes sans abri à Paris date de 1996. En parallèle au rapport sur ce sujet remis récemment au préfet de Paris<sup>30</sup>, une nouvelle enquête a été lancée, financée conjointement par l'Etat et la ville de Paris. Cette étude devrait en outre permettre de pérenniser un recueil d'informations et de disposer d'outils pour mesurer les évolutions et pour évaluer les actions mises en place. Toutefois, elle restera circonscrite à Paris, alors que les intervenants de toute la France se disent confrontés à ce problème.

Il est souvent fait référence, dans les entretiens avec les intervenants sociaux, à la diminution des lits psychiatriques pour expliquer la prévalence forte de ces problèmes au sein de la population des personnes sans domicile, sans que l'on ait pu trouver une relation de cause à effet entre ces deux situations. Il est indéniable que la diminution des lits psychiatriques a été importante dans notre pays. Cette diminution entre 1994 et 2005 a été de 28,6% pendant que, pour la même période, elle était de 17,2% pour les lits de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO).

Diminution des lits hospitaliers entre 1994 et 2005

|                    | 1994    | 2005    | différentiel | Pourcentage (%) |
|--------------------|---------|---------|--------------|-----------------|
| <b>psychiatrie</b> | 80 303  | 57 313  | 22 990       | 28,6            |
| <b>MCO</b>         | 270 972 | 224 247 | 46 725       | 17,2            |

Source : les établissements de santé - panorama pour l'année 2005 DRESS SERIE ETUDES ET STATISTIQUE

<sup>30</sup> Orain H, Chambaud L : L'identification et la prise en charge à Paris des personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques ou de troubles du comportement. Rapport remis au préfet de Paris. Février 2008. 50p

Toutefois, ce phénomène de désinstitutionnalisation est général, recommandé par l'Organisation Mondiale de la Santé dans le cadre de son rapport annuel 2001<sup>31</sup> qui préconise de soigner les personnes au sein de leur milieu de vie plutôt que dans les hôpitaux ou institutions spécialisées, chaque fois que cela est possible. Ce qui implique de développer les accompagnements nécessaires pour une prise en charge ambulatoire des troubles ou des handicaps et pour une insertion réelle des personnes dans la communauté.

Au niveau des réponses apportées, la mise en place des équipes mobiles spécialisées en psychiatrie a permis de mieux appréhender la spécificité des publics en situation d'exclusion. Initiées dès 1995, le cadre d'intervention de ces unités a été défini en 2005<sup>32</sup> et le plan santé-mentale 2005-2008 a permis de multiplier les équipes pour couvrir l'ensemble du territoire<sup>33</sup>. Toutefois, l'analyse de la situation sur Paris montre l'importance d'assurer une véritable coordination avec les secteurs psychiatriques d'une part, avec les gestionnaires des dispositifs d'accueil et d'hébergement d'autre part.

Les résidences accueil constituent une modalité particulière de maisons relais pour des personnes souffrant de troubles psychiatriques, mais dont la pathologie est stabilisée. Ces structures ont été lancées à la fin 2006, à titre expérimental, dans le cadre du plan de santé mentale<sup>34</sup>. Elles relèvent du logement social<sup>35</sup>.

D'autres possibilités se sont développées pour accueillir les personnes souffrant d'un trouble psychiatrique ou d'un handicap mental soit dans des structures médico-sociales spécialisées (comme les Maisons d'accueil spécialisés ou les foyers d'accueil médicalisés), soit dans des dispositifs éclatés au sein du milieu ordinaire : appartements thérapeutiques, appartements associatifs, services d'aide à la vie sociale (SAVS) et services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH), ou au sein de lieux d'accueil particuliers comme les groupes d'entraide mutuelle.

---

<sup>31</sup> Rapport sur la Santé dans le Monde 2001, Santé mentale : Nouvelle conception, nouveaux espoirs

<sup>32</sup> Circulaire DHOS/O2/DGS/6C/DGAS/1A/1B N°521 du 23 novembre 2005 relative à la prise en charge des besoins en santé mentale des personnes en situation de précarité et d'exclusion et à la mise en œuvre d'équipes mobiles spécialisées en psychiatrie

<sup>33</sup> Pour la période 2005-2008, 93 équipes ont pu être financées, dont 23 pour l'année 2008 (chiffres DHOS)

<sup>34</sup> Note d'information DGAS/PIA/PHAN n° 2006-523 du 16 novembre 2006 relative à la mise en place d'un programme expérimental de résidences accueil pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion, ayant un handicap psychique

<sup>35</sup> 110 places sont en fonctionnement, mais les financements pour 2008 permettent un financement à hauteur de 635 places (source DGAS)

Tous ces dispositifs sont nécessaires, mais ils sont souvent insuffisamment développés. Le lien entre souffrance psychique, maladie mentale et grande exclusion est étroit<sup>36</sup>. Il est donc indispensable de développer les réponses pour assurer un accueil effectif de ces personnes et un accompagnement vers des solutions de logement adaptées.

## Propositions

### **10.1.1. Définir des objectifs précis à atteindre pour l'hébergement et le logement hors du milieu hospitalier des personnes présentant un trouble ou un handicap psychiques**

Les différents dispositifs couvrent une palette de situations allant du suivi actif suite à des séjours en établissement de santé au logement adapté de personnes présentant une situation « stabilisée » sur le plan de la pathologie ou du handicap.

Il est nécessaire de pouvoir développer ces projets et ces dispositifs en fonction de besoins repérés. Or les études sur le sujet font défaut.

⇒ Je souhaite donc que **les services statistiques du ministère de la Santé puissent fournir des informations précisant l'impact de la diminution des lits en psychiatrie** sur l'afflux de personnes dans des situations d'hébergement et de logement précaires. Des études sont également nécessaires sur les modalités d'hébergement et de logement des personnes suivies soit par les établissements de santé spécialisés, soit dans le cadre des secteurs psychiatriques.

⇒ Par ailleurs, la programmation d'une offre en services adaptés pour ces personnes est à la croisée de diverses compétences qui sont en voie de réorganisation : les futures agence régionale de la santé et direction régionale de la cohésion sociale, seront concernées de même que les collectivités locales et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au sujet des services médico-sociaux. Je propose que, sur ce sujet particulier, **le préfet, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées prenne dès maintenant l'initiative d'une réunion de travail avec la ministre de la**

<sup>36</sup> Voir notamment, sur ce sujet, le 11<sup>ème</sup> rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Face à la crise : une obligation de résultat. Décembre 2005. La deuxième partie de ce rapport traite du logement des personnes atteintes de troubles psychiques

**Santé et les services centraux** du ministère pour définir des objectifs en termes d'hébergement ou de logement adapté et proposer des modalités opérationnelles permettant de consolider un partenariat entre les différentes institutions impliquées dans la réalisation de ces objectifs. Le niveau régional me paraît le niveau indiqué pour ces travaux.

### **10.1.2 Un équilibre à respecter entre maisons relais et résidences accueil**

Si les résidences accueil peuvent devenir un lieu pertinent pour accueillir des publics présentant des troubles psychiques sévères, il est illusoire de penser que ces structures puissent devenir le lieu unique d'accueil et de logement adapté pour toutes les personnes ayant des manifestations de souffrance psychique ou de troubles du comportement. La rue ou l'habitat précaire dans des lieux indignes sont en eux-mêmes pathogènes et génèrent des troubles psychologiques ou du comportement qui ne justifient pas pour autant des formules de logements spécialisés.

Il est donc essentiel :

⇒ d'une part **d'évaluer les résidences accueil** et particulièrement les publics accueillis dans ces structures spécifiques, pour personnes présentant des troubles psychiques qui sont récentes et encore peu nombreuses. Cette évaluation permettra d'estimer et de planifier le nombre de places nécessaires en fonction des populations qui pourraient bénéficier de ces services ;

⇒ d'autre part que **les cahiers des charges des maisons relais n'éliminent pas** des personnes présentant des troubles psychiques ou du comportement. Deux conditions sont toutefois nécessaires : l'assurance que les publics accueillis ne mettront pas en difficulté les autres résidents du fait des troubles qu'ils présentent et la capacité à construire des partenariats avec les services spécialisés pour résoudre d'éventuelles difficultés (conventions spécifiques avec des établissements de soins spécialisés ou des équipes mobiles spécialisées en psychiatrie).

### **10.1.3 Les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) dans les hôpitaux: un dispositif essentiel qu'il convient de maintenir et d'élargir aux patients en psychiatrie**

Les PASS constituent un élément majeur permettant de s'assurer que les personnes présentant des difficultés d'accès aux soins de santé sont pris en charge pour l'ensemble des problèmes qu'ils rencontrent, y compris « en s'assurant qu'à l'issue de leur admission ou de leur hébergement, tous les patients disposent des conditions d'existence nécessaires à la poursuite de leur traitement. A cette fin, ils orientent les patients sortants ne disposant pas de telles conditions d'existence vers des structures prenant en compte la précarité de leur situation. »<sup>37</sup>

Une première évaluation a été conduite en 2003, qui concluait à l'intérêt de ces dispositifs<sup>38</sup>. Un livret de recommandations sur l'organisation d'une PASS a été élaboré en mai 2008 par le ministère, suite à cette évaluation.

Toutefois, depuis le début de ma mission, j'ai été alerté à plusieurs reprises sur la fragilité de ces PASS dont plusieurs semblent être marginalisées au sein des établissements de santé. J'ai proposé par ailleurs d'instaurer, à titre expérimental, des PASS dans le secteur psychiatrique, afin de coordonner non seulement le suivi des soins, mais aussi les modalités d'hébergement des personnes à la sortie d'une hospitalisation en psychiatrie.

⇒ Je souhaite que soit reconduite une **évaluation des PASS** afin d'apprécier leur fonctionnement dans le nouveau contexte de tarification des hôpitaux et que soit particulièrement examinée la prise en charge des personnes vulnérables présentant des problèmes psychiatriques.

⇒ Je souhaite également que les **expérimentations de PASS psychiatriques**, que j'ai proposées en janvier dernier, soient mises en place dès cette année.

#### **10.1.4. Un partenariat fort entre équipes mobiles psychiatrie précarité et structures d'hébergement**

Les équipes mobiles ont été fortement développées grâce au plan santé mentale 2005-2008. Elles couvrent maintenant une grande partie du territoire français et sont présentes dans les zones où les problèmes d'hébergement et de publics à la rue sont concentrés. Ainsi, à Paris six équipes coexistent, ce qui pose le problème de

<sup>37</sup> Article L6112-2 du code de santé publique

<sup>38</sup> GRES Médiation Santé : Evaluation des permanences d'accès aux soins de santé. Commande de la Direction des hôpitaux et de l'organisation des soins. Octobre 2003. Dans cette étude, il est montré que 61,5% des patients n'ont pas de logement personnel

leur coordination, à la fois sur le plan administratif mais également concernant l'harmonisation des pratiques d'intervention. Des propositions ont été faites pour résoudre cette difficulté<sup>39</sup>, qui doivent être rapidement appliquées.

De manière plus générale, il est nécessaire de mieux structurer les relations entre ces équipes et l'ensemble des dispositifs d'accueil et d'hébergement.

C'est pourquoi je propose de systématiser le partenariat sur la base **d'un modèle national de convention** établi par le préfet, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

#### 10.1.5. Des expériences à développer

La problématique de la souffrance psychique chez des personnes à la rue ou hébergées est bien connue des intervenants. Elle se conjugue parfois avec un état de désocialisation important repéré par les professionnels, mais pour qui les structures existantes ne sont pas toujours adaptées du fait de la coexistence dans le même lieu d'autres populations.

Plusieurs expériences sont ou ont été tentées :

Des centres spécifiques d'hébergement pour les personnes en souffrance psychique ;

⇒ Des groupes d'entraide mutuelle (GEM). Ces accueils de jour spécifiques existent de puis près de trois ans, conçus au départ comme moyen de prévention et comme élément de compensation des conséquences du handicap pour les personnes handicapées psychiques<sup>40</sup>. Ils peuvent être particulièrement adaptés aux besoins de ces personnes et des initiatives se font jour pour mettre en place des GEM en direction de ces personnes démunies ; les associations qui les portent ont besoin d'être soutenues et reconnues.

⇒ Des abris de nuit peuvent également être confrontés à des populations particulièrement difficiles, demandant des accompagnements particuliers, comme par exemple le centre Montesquieu géré par l'association Emmaüs.

Dans certains cas, des projets tentent de proposer dans une même structure des

<sup>39</sup> Orain H, Chambaud L : opus cité.

<sup>40</sup> Les GEM ont été créés par la loi du 11 février 2005 et précisés par la circulaire DGAS/3B no 2005-418 du 29 août 2005 relative aux modalités de conventionnement et de financement des groupes d'entraide mutuelle pour personnes souffrant de troubles psychiques

offres intégrées, sur la base de plusieurs modalités d'accueil, comme l'association Saint François à Bourges. Confrontée depuis plusieurs années à ces problématiques, le Foyer Notre Dame des sans abris à Lyon a ainsi voulu répondre à ces besoins en apportant une réponse adaptée. Elle vient ainsi d'ouvrir à titre expérimental un CHRS dédié aux sortants de la rue ou exclus souffrant de ce type de troubles: l'accompagnement y est renforcé et adapté.

Toutes ces expériences doivent être suivies et accompagnées par les pouvoirs publics, notamment sur le volet d'un accompagnement spécifique en ressources spécialisées en psychiatrie et santé mentale.

⇒ C'est pourquoi je propose qu'une **convention cadre soit établie avec le ministère de la Santé** pour mobiliser au besoin des crédits d'assurance-maladie dans le cadre de ces expériences.

## 10.2. Les addictions

### Constat

Les toxicomanies peuvent être retrouvées dans ces publics vulnérables. Il peut s'agir, parfois, de réseaux particuliers associés à l'usage et la circulation de substances particulières<sup>41</sup>. Toutefois, les données sur l'importance de ces réseaux et leur évolution sont peu nombreuses, car difficiles à obtenir.

Sur le plan des réponses, les centres de soins spécialisés aux toxicomanes (CSST)<sup>42</sup> offrent des services pour ces personnes, souvent dans le cadre de réseaux de prise en charge. Il existe un centre spécialisé sur les problématiques de crack à Paris.

L'alcool mérite d'être mentionné de manière particulière. La prise d'alcool est très souvent liée à la situation de sans domicile, avec une propension importante de gros consommateurs. Cette situation est fréquemment évoquée par les intervenants, car elle peut poser des problèmes d'accueil, que ce soit dans des structures d'hébergement

---

<sup>41</sup> Ainsi, l'usage et la circulation du crack dans le nord-est parisien depuis des années, chez des personnes en situation précaire, sans domicile. Voir à ce propos les Etats généraux organisés par la mairie du 18<sup>ème</sup> et la ville de Paris : Crack, errance et polytoxicomanies. Quelles réponses concrètes ? 14 juin 2005

<sup>42</sup> Qui sont intégrés dans une nouvelle entité : les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie : Décret no 2007-877 du 14 mai 2007.

d'urgence, des espaces d'accueil de jour ou des abris de nuit.

De manière paradoxale, alors que cette problématique est fortement associée à la condition de « sans domicile », les structures de prise en charge des personnes aux prises avec l'alcool se sont très peu occupées de ces publics. Les seules actions véritables ont été des programmes de formation d'intervenants sociaux à l'alcoologie, mais qui n'ont été que rarement pérennisés. De plus des problèmes de prise en charge restent posés, notamment sur l'accès des publics hébergés en centres de post-cure, ces structures demandant que soit garantie une solution d'hébergement ou de logement à la sortie, ce que ne peuvent à l'évidence offrir les centres d'hébergement. Certaines associations comme l'ABEJ dans le Val de Marne proposent un accueil spécifique pour les sans abri souffrant d'alcoolisme chronique.

### **Propositions**

Il est nécessaire d'intégrer la dimension des addictions, et particulièrement de l'alcool, dans l'accueil et le suivi des personnes. Il faut développer des modes nouveaux permettant de prendre en compte les difficultés éprouvées par ces publics, de les réintégrer dans une démarche globale et de mettre en œuvre des solutions adaptées. Ainsi, pour la surconsommation d'alcool, la préconisation d'une démarche d'abstinence est fréquemment refusée, car elle va à l'encontre d'une appréciation réelle des conditions de vie de ces personnes.

Au-delà du nécessaire travail en partenariat qu'il convient de développer autour des réseaux de prise en charge des addictions, je propose les deux orientations suivantes :

#### **10.2.1. La mise en place d'une charte d'accueil spécifique des personnes sans domicile dans les urgences des établissements de santé, incluant une évaluation des conduites addictives**

Très souvent, des personnes sans domicile se retrouvent aux urgences des hôpitaux au cours ou au décours d'un épisode d'alcoolisation excessive. D'autres personnes sont admises pour des raisons de santé pour lesquelles l'alcool joue un rôle important.

Il n'est pas admissible que ces personnes puissent sortir de l'établissement sans qu'une proposition de suivi leur soit offerte. C'est pourquoi je propose que cette

charte soit élaborée, incluant la mobilisation de ressources internes à l'établissement (PASS, unités d'addictologie) et l'articulation avec les partenaires externes que ce soit dans le domaine du soin (médecine ambulatoire, centres de cure ambulatoire en alcoologie...) ou de l'hébergement. Certains départements ont commencé à mettre en place de tels protocoles.

### **10.2.2. L'accueil des personnes hébergées dans les centres de post-cure**

Les difficultés rencontrées pour permettre aux personnes hébergées de suivre un séjour en centres de post-cure doivent être levées. Il est donc indispensable de mettre en place des conventions spécifiques permettant d'accueillir en priorité ces publics et de prévoir des modes de suivi ambulatoire et d'hébergement au-delà du séjour.

## **10.3. Les personnes en situation de dépendance ou présentant un handicap**

### **Constat**

De l'opinion de nombre d'intervenants, il existe dans la population des personnes sans domicile ou mal logées une proportion croissante de personnes atteintes d'handicaps ou présentant une dépendance vis-à-vis des actes de la vie quotidienne. Ce peuvent être des handicaps (physiques ou mentaux), les conséquences de pathologies chroniques (traumatisés crâniens, épileptiques...) ou des personnes vieillissantes.

Toutefois, il n'existe pas à l'heure actuelle de données permettant d'apprécier la réalité de cette situation, l'importance de ces publics très vulnérables dans des habitats précaires ou à la rue et leur évolution.

### **Propositions**

Au delà d'une meilleure connaissance de la population des personnes sans domicile, sujet qui a déjà été traité dans un rapport récent de l'Igas<sup>43</sup>, dès maintenant il faut amorcer des solutions adaptées à ces publics, que ce soit en terme de dispositifs de

---

<sup>43</sup> IGAS: la coordination statistique des personnes sans abri. Rapport RM 2007-076P. Laurent Chambaud. octobre 2007

suivi ambulatoire ou de structures d'hébergement ou de logement adaptés.

**10.3.1.** Aussi, je propose de **saisir sans attendre la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)**, pour que cette dimension soit intégrée dans les programmations annuelles et que des dispositifs expérimentaux soient financés et évalués, en fonction des besoins repérés et en partenariat avec les collectivités locales.

**Augmenter l'offre de logement, en particulier de logement social et  
faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes**

## **11. INTENSIFIER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Le retard de construction accumulé au cours des vingt dernières années a conduit à une situation de pénurie de logements sociaux qui persiste sur une partie de notre territoire. **L'effort en faveur de la construction de logements sociaux doit, par conséquent, être maintenu et même intensifié dans les zones les plus tendues.** L'évolution du nombre de logements financés est encourageante<sup>44</sup> et marque un effort sans précédent. Cette production nouvelle n'est cependant pas totalement corrélée aux besoins locaux. Deux régions connaissent ainsi une situation particulièrement difficile : l'Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'Etat se doit d'être exemplaire par la mobilisation de ses terrains en faveur de la construction de logements sociaux. Il se doit de poursuivre une politique volontariste en matière de développement de l'offre de logement social en maintenant un effort financier conforme au besoin de rattrapage, et ce, au-delà de l'échéance du plan de cohésion sociale de 2005.

La production de nouveaux logements sociaux repose cependant avant tout sur les collectivités territoriales. Ce sont elles en effet qui ont la maîtrise du foncier. L'article 55 de la loi SRU impose aux communes une obligation que l'Etat doit s'employer à rendre effective en mettant en œuvre les moyens prévus par la loi, qui pourront être éventuellement complétés. Au-delà, si l'on veut atteindre les objectifs nationaux, c'est bien l'ensemble des communes (exception faite des territoires où l'offre est suffisante ou fortement déséquilibrée en faveur du logement social) qui doit contribuer à l'effort de construction. Il est donc nécessaire de renforcer les outils d'incitation à ce niveau.

---

<sup>44</sup> Plus de 100 000 logements sociaux financés en 2007, soit une progression de 150% par rapport à 2000.

### **11.1. Mobiliser les terrains publics en faveur de la construction de logements sociaux**

#### **Constat :**

Le comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL) du 28 mars dernier a validé un programme ambitieux de mobilisation des terrains publics en faveur du logement. L'objectif est de réaliser, d'ici 2012, 70 100 mises en chantier, dont près de 42 000 en Ile-de-France et 40% de logements locatifs sociaux. Ces objectifs sont assortis de mesures visant à encourager la mobilisation du foncier de l'Etat :

- ⇒ une valorisation plus juste du prix de vente des terrains destinés à accueillir des logements sociaux, en complément du mécanisme de la décote de 25 ou 30% introduit par la loi de cohésion sociale,
- ⇒ le renforcement de la mobilisation des services de l'Etat, sous l'égide des préfets,
- ⇒ la mise en œuvre d'un intéressement financier pour les ministères contributeurs à ce programme.

Les objectifs arrêtés en CIDOL représentent un effort important par rapport à ceux affichés antérieurement. Une circulaire du 6 mai 2008 précise les nouvelles procédures à mettre en œuvre en matière de cession du foncier public<sup>45</sup>. Ces mesures témoignent d'un réel volontarisme. La création d'un opérateur national pourrait faciliter la mise en œuvre de ce programme.

#### **Propositions :**

##### **11.1.1. Mettre en place une Agence nationale pour gérer les terrains de l'Etat et**

---

<sup>45</sup> La circulaire insiste notamment sur 3 évolutions par rapport aux procédures antérieures :

1) « la nécessité de l'implication personnelle des préfets, responsables de la meilleure sauvegarde des intérêts patrimoniaux de l'Etat et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en faveur du logement, est affirmée avec force ;

2) le programme est désormais établi selon des objectifs annuels de mises en chantier, ce qui implique de resserrer les délais des procédures autant qu'il est possible ;

3) la volonté de favoriser sur ces terrains publics la réalisation de logements sociaux s'accompagne de procédures visant à déterminer des estimations plus pertinentes du foncier destiné au logement social, en prenant des valeurs de référence du seul logement social, sur le même territoire et au cours des deux ou trois dernières années ».

### **des établissements publics nationaux**

Les fonctions exercées en la matière par France domaine pourraient être confiées à un établissement public. Cet établissement permettrait de gérer de manière professionnalisée, pour le compte des différents ministères ( avec lequel il passerait des conventions) les biens immobiliers publics disponibles. Il aurait pour mission de conduire les négociations avec les collectivités territoriales dont il serait l'interlocuteur unique.

La création d'une Agence permettrait de parvenir à une gestion plus interministérielle des terrains de l'Etat : les ministères seraient représentés au conseil d'administration de cet établissement. On pourrait également envisager une représentation des collectivités locales.

Cet établissement devra disposer d'un mandat clair, tenant compte de la priorité accordée à la construction de logements sociaux. L'évaluation du prix des terrains devra être cohérente avec cette destination.

Une option pourrait être de faire évoluer les missions de la SOVAFIM, société actuellement chargée de la valorisation des terrains et bâtiments de Réseau Ferré de France.

### **11.1.2.Faciliter la mobilisation de terrains ou bâtiments publics en attente d'un projet d'aménagement**

Certains terrains et bâtiments publics ne sont pas visés par le programme de développement de l'offre de logement car ils sont en attente d'un projet d'aménagement, de rénovation ou de démolition. Or, ce foncier pourrait être mobilisé de manière temporaire, notamment pour accueillir des projets d'hébergement (exemple : village de l'espoir). Les procédures d'autorisation d'occupation temporaire ( AOT) et du permis de construire précaire le permettent. Il conviendrait dans ce cas de veiller à **appliquer systématiquement des prix de location symboliques**. Une instruction devrait être adressée en ce sens aux trésoriers payeurs généraux.

## **11.2.Poursuivre, au-delà de 2009, les objectifs assignés par le Plan de cohésion sociale**

**Constat :**

Le Plan de cohésion sociale (PCS), modifié par la loi DALO, fixe un objectif de production de 142 000 logements sociaux par an, en 2008 et 2009. Il est souhaitable, au moins pour une période de cinq années supplémentaires, de prolonger le PCS, et de donner aux organismes HLM les moyens d'assurer l'effort de construction.

## **Propositions :**

### **11.2.1. Proroger jusqu'en 2014 l'effort de construction prévu par le Plan de cohésion sociale**

**11.2.2. Poursuivre, au-delà de 2009, l'exonération de 25 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et sa compensation intégrale :** la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, porte l'exonération de TFPB de 15 à 25 ans pour les logements locatifs sociaux construits entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2009. Ce régime prend fin à échéance du Plan de cohésion sociale. Il est proposé de le prolonger jusqu'en 2020 pour le stock existant comme pour les nouveaux logements. Les organismes HLM devront en effet faire face durant les prochaines années à un effort de construction accru, tout en assurant les objectifs du Grenelle de l'environnement et l'entretien du patrimoine plus ancien.

### **11.3. Mieux faire appliquer l'article 55 de la loi SRU**

#### **Constat :**

Lors du CIDOL du 28 mars 2008, le gouvernement a annoncé la stricte application, d'ici l'automne, des mesures de constats de carence et des sanctions prévues par la loi. Les moyens à disposition du préfet n'ont en effet jamais été mis en œuvre, qu'il s'agisse des procédures de déclaration de projet ou de projet d'intérêt général (article L. 123-14 du code de l'urbanisme), ou encore du transfert de l'autorisation de construire au préfet pour réaliser des programmes de logements sur des terrains de l'Etat et de ses établissements publics (article 1<sup>er</sup> de la loi ENL),

Ces moyens, qui ne sont pas nécessairement d'application aisée, pourraient être renforcés. Les propositions faites, à ce titre, fin janvier, méritent d'être rappelées et complétées.

## Propositions

**11.3.1. Augmenter les prélèvements financiers versés par les communes** qui ne respectent pas les objectifs de l'article 55 de la loi SRU.

**11.3.2. Rendre obligatoire**, dans les communes en constat de carence au regard de l'article 55 de la loi SRU, **la réalisation d'au moins 30% de logements sociaux (dont un tiers de PLAI) dans l'ensemble des programmes de construction** de l'année, excepté dans les quartiers ayant déjà atteint 40% de logements sociaux.

**11.3.3. Permettre au préfet de disposer du droit de préemption urbain sur l'ensemble du parc existant**, assorti de la possibilité si besoin de prescrire une modification du plan local d'urbanisme (PLU) et de délivrer le permis de construire.

**11.3.4. Permettre explicitement au préfet de faire une déclaration de projet pour la réalisation de programmes de logements comprenant des logements sociaux et ainsi de modifier le PLU après enquête publique.** Cette mesure, préconisée dans le cadre des états généraux du logement en Ile-de-France, supposerait de compléter, à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, les actions pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet.

## **11.4. Mieux prendre en compte les besoins de logement sur chaque territoire dans les documents d'urbanisme et de programmation**

### **Constat :**

Le programme local de l'habitat (PLH) est le cadre de programmation de l'offre de logement, sur un territoire intercommunal, réalisé à partir d'un diagnostic local. Son contenu a été précisé par la loi dans le sens d'une plus grande opérationnalité. Le PLH doit ainsi contenir un programme d'actions détaillées par secteurs géographiques, indiquant notamment les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle d'hébergement et de logement. Le PLH joue donc un rôle clef dans la territorialisation de l'offre de logement. Plusieurs limites peuvent cependant être notées :

- le PLH est une compétence obligatoire des intercommunalités, ce qui pose une difficulté dans une région comme l'Ile-de-France où l'intercommunalité est peu développée ;
- la portée opérationnelle des PLH reste insuffisante, ce qui nuit à la prise en compte de leurs objectifs dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Or, l'articulation PLH/PLU est essentielle pour que les objectifs programmés puissent se traduire au plan opérationnel ;
- le rôle de l'Etat dans la procédure d'élaboration des PLH est limité, et le non respect des objectifs inscrits dans les Plans n'est pas sanctionné.

### **Propositions :**

En se fondant sur les travaux des états généraux du logement en Ile-de-France, il est proposé de renforcer la portée de cet outil de programmation :

**11.4.1. En Ile-de-France, étendre l'obligation d'élaborer un PLH aux communes isolées de plus de 15 000 habitants.** Cette mesure permettrait d'améliorer la couverture géographique de l'Ile-de-France.

#### **11.4.2. Renforcer la portée des Plans départementaux de l'habitat (PDH) vis-à-vis des territoires non dotés d'un PLH**

Le PDH est élaboré conjointement par l'Etat, le conseil général et les EPCI dotés d'un PLH « afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département ». Le PDH s'appuie sur un diagnostic partagé du fonctionnement des marchés du logement et de la situation de l'hébergement. Il pourrait être envisagé que, pour les communes non dotées d'un PLH, le PDH fixe des objectifs en matière d'offre de logement, et que d'une manière générale, les éléments normalement contenus dans un PLH soient précisés à ce niveau.

**11.4.3. Améliorer la portée opérationnelle des PLH** en prévoyant que le programme d'actions doit être détaillé par commune, et non pas seulement « par secteur géographique ». A l'exemple du Plan local de Rennes-Métropole, le PLH pourrait donner lieu à une contractualisation entre l'agglomération et chaque

commune, identifiant de manière précise les adaptations à prévoir dans les PLU pour atteindre les objectifs de production.

#### **11.4.4. Renforcer le rôle de l'Etat dans l'élaboration des PLH et introduire un dispositif de sanction en cas de non respect des objectifs**

**11.4.5.** La mise en place d'un **visa de régularité préalable du préfet** au regard des objectifs de la politique du logement (territorialisation des objectifs de production de logements sociaux, mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU, application d'un objectif de logements très sociaux...) pourrait être prévue<sup>46</sup>.

**11.4.6.** Le non respect de ces objectifs dans sa mise en œuvre pourrait donner lieu à une sanction financière ou à la possibilité pour l'intercommunalité de se substituer à la commune. Une sanction devrait également intervenir en cas d'absence d'élaboration d'un PLH dans le délai de trois ans prévu par la loi.

**11.4.7. Renforcer les compétences des intercommunalités en matière de logement.** Le renforcement de la portée des PLH va nécessairement de pair avec un rôle accru des intercommunalités en matière de logement. Diverses solutions peuvent être imaginées, plus ou moins respectueuses des compétences communales en matière d'urbanisme :

- ⇒ renforcer les **compétences obligatoires de l'intercommunalité en termes de planification de la production de logements** (action foncière publique, droit de préemption urbain, urbanisme opérationnel, création d'emplacements réservés pour le logement dans les PLU...),
- ⇒ ne faire jouer ces compétences qu'en cas de défaillance de la commune,
- ⇒ donner aux PLH un rôle plus « normatif » en lui donnant la possibilité de contenir des dispositions supplétives minimales dans le domaine de l'urbanisme réglementaire et/ou opérationnel (exemple : densités minimales, emplacements

<sup>46</sup> Actuellement le préfet porte à la connaissance de l'EPCI ces objectifs et s'il estime qu'ils ne sont pas pris en compte dans le PLH « adresse, dans un délai d'un mois, des demandes motivées de modifications à l'EPCI qui en délibère ».

réservés pour le logement...),

⇒ transférer aux EPCI les compétences communales en matière d'urbanisme.

**Le transfert du PLU à l'intercommunalité pourrait faire l'objet dans un premier temps d'une expérimentation sur des territoires candidats.**

⇒ L'articulation PLH/PLU est une question centrale. C'est pourquoi, je souscris aux propositions des états généraux visant à mieux garantir cette compatibilité en donnant aux EPCI un droit de regard plus important sur l'élaboration des PLU, et à raccourcir le délai de mise en compatibilité du PLU avec le PLH (actuellement fixé à trois ans).

### **11.5. Développer de nouvelles modalités de production de logements sociaux**

#### **Constat :**

Le développement du parc locatif social ne saurait reposer sur les seules communes soumises à l'obligation prévue par l'article 55 de la loi SRU. La construction de logements à loyers maîtrisés doit être prise en compte dans l'ensemble des programmes immobiliers (à l'exception des marchés détendus et des territoires où l'offre de logements sociaux est prépondérante). Les investisseurs et constructeurs privés pourraient ainsi être davantage mis à contribution pour relever le défi d'un effort de construction soutenu.

#### **Propositions :**

##### **11.5.1. Imposer un certain pourcentage de logements sociaux sur tout projet immobilier initié à l'échelle communale**

Il s'agirait d'introduire l'obligation pour toutes les communes de prévoir dans toute opération de plus de 20 logements, la réalisation d'au moins 20% de logements sociaux<sup>47</sup>.

##### **11.5.2. Assouplir le recours à certaines procédures de marchés publics en zone très tendue**

⇒ Dans les zones où la demande demeure forte (Ile-de-France, PACA, Rhône-

---

<sup>47</sup> Cette obligation pourrait prendre appui sur la possibilité, ouverte aux communes par la loi ENL, de « délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale » (article 4).

Alpes...), le recours à des modes de production complémentaires à ceux mobilisés par les organismes HLM pourrait être facilité :

⇒ le recours temporaire à des marchés de conception-réalisation<sup>48</sup>, sur une part de la production de logements sociaux, au lieu de la conclusion successive de marchés d'études puis de travaux pourrait permettre de resserrer les délais de production et de simplifier les produits. Cette mesure, selon les estimations de l'Union Sociale de l'Habitat, permettrait de renforcer la production de quelques milliers de logements ;

⇒ une autre option consisterait à permettre à un ou plusieurs organismes HLM regroupés de recourir à des consultations en VEFA (vente en état futur d'achèvement) auprès des promoteurs sur la base d'un programme. L'achat pourrait porter sur 100% d'une opération au lieu des 50% prévus par la VEFA actuelle. Cette méthode pourrait permettre également d'accroître la production de quelques milliers de logements.

### **11.5.3. Etudier la possibilité de permettre aux organismes bancaires de distribuer les PLAI et PLUS.**

**11.5.4. Mettre en place une obligation pour les investisseurs institutionnels d'affecter une partie de leurs fonds propres à des opérations de logements très sociaux.** Ils bénéficieraient pour cela des aides affectées par l'Etat au PLAI.

## **11.6. Peser sur les délais de construction**

Lors d'un récent colloque un représentant de l'ambassade du Canada s'étonnait qu'en France on ne construise pas plus en bois alors que notre filière bois est très développée. Construire en bois, au delà des qualités environnementales que représente ce matériau permet de raccourcir considérablement les délais de construction. L'usage du bois pour construire du collectif commence à se répandre, démontrant qu'il n'est pas forcément plus cher, comme le prouvent les initiatives intéressantes à Roche Lez Beauré en Franche Comté, à Evreux dans l'Eure ou à Saint Dié dans les Vosges, mais trop lentement.

---

<sup>48</sup> Marché portant à la fois sur la définition du projet et sur l'exécution des travaux

## **12 FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT DES MENAGES LES PLUS MODESTES**

La mise en place du droit au logement opposable (DALO) s'effectue dans un contexte d'inadaptation de l'offre de logement qui n'est pas seulement quantitative.

Tout d'abord, **une large partie du parc social est aujourd'hui financièrement inaccessible aux ménages les plus modestes**. Un des enjeux prioritaires est donc de rééquilibrer l'offre en fonction de ce besoin<sup>49</sup> en mettant l'accent sur la construction de logement très sociaux mais aussi en favorisant dans le parc existant des loyers mieux adaptés aux capacités contributives de ces ménages. L'enjeu est ainsi de trouver des marges de souplesses pour mieux répondre aux besoins ce qui passe également par la mobilisation, là où cela s'avère nécessaire, du parc privé (grâce à l'intermédiation locative).

Pour un certain nombre de personnes, l'accès au logement passe, par ailleurs, par des réponses adaptées aux problématiques qu'elles rencontrent, soit du fait de leurs caractéristiques familiales (difficulté à loger des très grandes familles), soit du fait de difficultés spécifiques (sociales, de santé etc.). **Il est impératif que l'offre de logement corresponde réellement aux besoins sociaux. Cela implique de développer notamment le logement d'insertion**, sorte de « sas » vers le logement social classique, ainsi que des formules de **logements adaptés telles que les maisons-relais**.

La mise en place d'un accompagnement social adapté est une autre dimension essentielle de l'accès au logement. La mise en œuvre du DALO implique des partenariats renouvelés entre l'Etat et les acteurs de l'insertion sociale (collectivités locales, CAF, bailleurs sociaux, associations) pour parvenir à une véritable complémentarité des interventions.

Ces partenariats doivent accompagner une plus forte mobilisation des différents contingents en faveur de l'accueil des publics prioritaires.

### **12.1 Augmenter la production de logement très social**

#### **Constat :**

---

<sup>49</sup> 60% des ménages entrant aujourd'hui en HLM seraient éligible au PLAI

Les loyers du logement social neuf (type PLUS) sont actuellement trop élevés pour les ménages les plus modestes. Cette situation s'explique par un écart entre les loyers de référence des aides personnelles au logement et les loyers pratiqués dans le parc HLM, qui est lié, pour l'essentiel, à la sous-actualisation des aides au logement. Il en résulte que de plus en plus d'allocataires ont un loyer supérieur au loyer « plafond » des aides personnelles au logement (71% de l'ensemble des locataires en 2006 contre 58 % en 2001) et que le taux d'effort des allocataires n'a cessé de progresser (accroissement de 3 points entre 2001 et 2006), particulièrement pour les plus bas revenus.

La loi DALO du 5 mars 2007 (article 26) a institué un mécanisme d'évolution des aides personnelles plus favorable puisque l'indexation est désormais réalisée, chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, sur l'évolution du nouvel indice des loyers (IRL).

Il n'en reste pas moins que dans les zones très tendues, la solvabilisation des ménages les plus modestes ne fonctionne que dans la partie très sociale du parc. Dans ces zones, seul le loyer plafond des logements dits « PLAI » – et encore, avec certaines limites<sup>50</sup> – apparaît compatible avec le loyer maximum pris en compte pour le calcul de l'aide personnelle. Les travailleurs « pauvres » sont largement victimes de cette situation et voient leurs demandes de logement social ajournées pour insuffisance de « reste à vivre ».

Le parc de logement très social est donc constitué, soit d'un parc ancien largement concentré dans les quartiers en rénovation urbaine, soit de logements récents financés dans le cadre du PLAI. L'accroissement de l'offre de logement très social, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre du plan national de rénovation urbaine, revêt par conséquent une importance majeure.

La loi DALO complète sur ce point le Plan de cohésion sociale en fixant un objectif de 20 000 PLAI nouveaux par an. En 2007, environ 13 000 PLAI ont été financés, au lieu de 5 000 les années précédentes. Il est donc essentiel de poursuivre cet effort et d'orienter une partie de la production vers du logement à bas loyer.

### **Propositions :**

Pour la première fois cette année, l'objectif national de construction de PLAI est décliné

---

<sup>50</sup> Certains ménages semblent mal solvabilisés y compris en PLAI. Cette situation s'explique pour l'essentiel par le décalage entre le forfait de charges du barème de l'APL et les charges réelles.

par région. Il semble nécessaire d'aller plus loin et de décliner cet objectif au plan local. Le PLAI joue en effet un rôle essentiel dans l'accès au logement des personnes aux revenus modestes, qu'il convient de reconnaître.

### **12.1.1 Fixer des objectifs locaux en matière de logement très social**

⇒ **Dans les zones les plus tendues (Ile-de-France et Provence-Alpes Côte d'Azur), l'objectif régional en matière de PLAI pourrait être décliné au niveau intercommunal voire communal.** Cet objectif pourrait figurer dans les plans locaux de l'habitat (PLH) « rénovés » et son non respect pourrait être assorti de sanctions financières.

⇒ **Cet objectif devrait être inscrit dans un objectif global de logements financièrement accessibles aux ménages les plus modestes.** Cet objectif pourra intégrer l'offre très sociale du parc HLM existant, les constructions nouvelles, mais aussi l'offre à bas loyer dégagée dans le parc privé et le parc appartenant aux communes, grâce notamment aux dispositifs de location/ sous-location. Cette mesure permettrait de donner un contenu plus opérationnel aux PDALPD et de veiller à ce que l'ensemble de l'offre de logements soit mobilisé en faveur des publics prioritaires.

⇒ Cet objectif pourrait découler d'une obligation inscrite dans la loi comme par exemple **l'obligation de créer un logement très social pour 1000 habitants.** Elle permettrait de mobiliser l'ensemble des communes sur l'enjeu de développer une offre adaptée aux publics les plus en difficultés.

⇒ Enfin, l'Etat pourrait contractualiser sur des objectifs en matière de logement très social avec les délégataires d'aides à la pierre. **Une annexe spécifique serait prévue à cet effet dans les conventions de délégation.**

### **12.1.2 Renforcer la prise en compte des nouveaux PLAI dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU**

⇒ Afin d'inciter les communes, soumises à l'article 55 de la loi SRU, à développer une offre très sociale, il est proposé de **doubler la prise en compte des**

**nouveaux PLAI (et en particulier les places de maisons-relais)** en donnant à chaque nouveau logement construit en PLAI la valeur de deux logements.

### **12.1.3 Créer immédiatement en Ile-de-France 1000 logements très sociaux dans le parc de logements privés**

L'Etat aiderait directement – ou via les délégataires d'aide à la pierre – des opérateurs (associations ou bailleurs sociaux) à acheter des logements privés pour les transformer en logements très sociaux. Le coût de ces opérations isolées serait pris en compte par une majoration des crédits PLAI (au besoin en recourant à une dérogation des taux en vigueur). Des mécanismes d'avances sur subvention devraient en outre être étudiés pour les opérateurs associatifs. Une telle mesure permettrait de répondre immédiatement au besoin de logement d'une partie significative des familles reconnues prioritaires par les commissions de médiation.

### **12.1.4 Préciser la définition des publics éligibles au PLAI**

Le code de la construction (article R 331-1) assigne au PLAI le financement des logements « adaptés aux besoins des ménages qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion ». Cette notion est appréciée de manière variable par les services de l'Etat. Elle conduit, dans une interprétation stricte des textes, à ne financer que des logements destinés à des ménages nécessitant un accompagnement social. Or, le PLAI offre aujourd'hui une solution de logement à des ménages salariés, qui disposent de ressources très modestes, mais qui n'ont pas besoin d'un tel accompagnement. Il est souhaitable de reconnaître cette vocation du PLAI, en précisant la notion d'insertion. Celle-ci pourrait s'entendre comme concernant toute personne ayant des difficultés d'insertion liées à sa situation familiale, sociale, professionnelle ou encore à sa santé. La circulaire de programmation pour 2008 prévoit cette adaptation.

## **12.2 Mettre en place une politique des loyers mieux adaptée aux capacités contributives des ménages**

### **Constat :**

Les délais de constitution de l'offre nouvelle et la nécessité de reloger dès à présent les

publics prioritaires DALO impliquent de dégager, dans le parc existant, des niveaux de loyer cohérents avec les loyers plafonds de l'aide personnelle. Or, le logement social se caractérise par une politique des loyers extrêmement rigide. Le niveau de loyer résulte pour l'essentiel de l'équilibre financier initial de l'opération, ce qui conduit à figer les situations : ainsi, par exemple, un ménage logé en PLAI dont le revenu s'améliore, conservera un niveau de loyer PLAI. Ces mécanismes expliquent que, même dans les zones où l'offre de logement social est suffisante, elle peut être inadaptée aux besoins locaux.

**Il convient, par conséquent, tout en développant l'offre là où la pénurie est réelle, de s'engager dans une réforme de la politique des loyers.**

Il s'agit, cependant, d'une œuvre de longue haleine. Il est possible, dans un premier temps, de rechercher une adaptation des loyers d'entrée dans le parc HLM aux capacités contributives des ménages insuffisamment solvabilisés par l'APL. L'affectation du produit du « surloyer » à des baisses de loyers ciblées, en fonction des besoins, permettrait de résoudre certaines difficultés d'accès au logement. Cette solution s'avèrerait en outre moins coûteuse qu'une évolution des barèmes de l'aide personnelle. Parallèlement, il serait intéressant de pouvoir expérimenter dans une partie du parc HLM le principe d'un loyer « progressif » corrélé au revenu du locataire.

### **Propositions :**

#### **12.2.1 Faire jouer au surloyer un rôle de solidarité pour favoriser l'accès au logement social des ménages les plus modestes**

Le champ du supplément de loyer de solidarité (SLS), dit « surloyer », n'a cessé de se réduire depuis 1997, avec toutefois un certain ralentissement depuis 2004. Divers facteurs sont à l'origine de cette évolution : revalorisations successives des plafonds de ressources HLM, évolution des seuils d'application, paupérisation croissante des occupants du parc HLM...

Le gouvernement vient d'arrêter un nouveau barème qui permettra de donner plus d'efficacité au surloyer. Il est indispensable que **ce nouveau SLS puisse permettre de faciliter l'accès au logement social des ménages les plus modestes. Le produit du surloyer pourrait être ainsi versé, dans les comptes des organismes HLM, dans des fonds de solidarité qui financeraient des rabais de loyers pour**

**ces ménages. Dans cette optique, le champ du surloyer pourrait être étendu :**

- ⇒ en permettant **l'application du SLS dès le premier euro** de dépassement du plafond de ressources (le surloyer ne s'applique actuellement qu'au-delà de 20% de ce plafond),
- ⇒ en **rendant obligatoire le SLS pour les logements en « prêt locatif intermédiaire » (PLI)** des organismes HLM et des diverses personnes morales.

### **12.2.2 Expérimenter, en Ile-de-France, une politique de loyer progressif sur certaines parties du parc HLM**

Dans le cadre du conventionnement global, il est actuellement possible, dans certaines conditions, et à enveloppe de loyer constante, de faire varier les loyers à l'intérieur du parc d'un organisme. Cette faculté vise notamment à assurer une plus grande équité entre locataires du parc HLM en fonction de la qualité du service rendu. Ces ajustements se font toutefois dans le cadre des plafonds HLM et n'induisent pas de nouvelles règles de détermination des loyers.

A travers le « loyer progressif », il s'agirait au contraire de **permettre à un bailleur social de pratiquer un loyer supérieur au loyer de base (par exemple le loyer PLUS) qui serait progressif en fonction du revenu du locataire. Le bailleur devrait en contrepartie s'engager à loger** dans les programmes concernés **un pourcentage minimal de locataires à bas revenus**. Pour pouvoir les accueillir, il leur appliquerait un rabais de quittance.

Cette démarche novatrice implique un certain équilibre de peuplement. Elle n'a donc vocation à s'appliquer que sur une partie du parc HLM, notamment celle située hors zones urbaines sensibles. L'objectif à atteindre en termes de ménages éligibles à ces loyers bas serait déterminé régulièrement, dans le cadre du conventionnement entre l'Etat et l'organisme HLM, en s'assurant que l'équilibre d'exploitation de chaque résidence ne soit pas mis en péril par ce dispositif. Sa mise en œuvre s'effectuerait au moyen de la politique d'attribution des logements sur la rotation, sous le contrôle des services de l'Etat.

Cette politique pourrait être expérimentée dans le cadre du conventionnement global en Ile-de-France où certains bailleurs sociaux se sont d'ores et déjà portés volontaires. **Une telle expérimentation porte en germe une réforme en**

**profondeur de la politique des loyers en HLM.** Il s'agit d'une réforme de long terme car elle impacte les modalités de financement du logement social. La mise en place d'une règle de définition des loyers en fonction des revenus pose à terme la question du maintien de niveau de financements diversifiés (PLUS, PLAI...) en matière d'aides à la pierre et devrait logiquement avoir pour corollaire un mode de financement unique du logement social.

### **12.2.3 La question de l'adéquation revenu/ loyer renvoie également au problème de l'absence de mobilité dans le parc HLM.**

Le taux de rotation a fortement diminué ces dernières années pour atteindre une moyenne de 9% contre 15% dans le parc privé. **Or, une croissance d'un point de la mobilité résidentielle dans le parc HLM permettrait de libérer une offre supplémentaire de 40 000 logements.** Un organisme HLM, rencontré au cours de la mission, a évoqué une disposition ancienne, qui n'est plus aujourd'hui en vigueur, ouvrant la possibilité aux bailleurs sociaux d'imposer des échanges de logements aux locataires dans l'objectif d'optimiser l'occupation du parc social. Les propositions du bailleur devaient respecter un certain nombre de conditions en termes de niveau de loyer, localisation du logement ... Il serait utile d'expertiser la remise en vigueur d'une telle disposition.

### **12.3 Développer un système de garantie pour sécuriser les bailleurs privés**

Depuis 2007, il est proposé aux bailleurs privés un PASS GRL qui permet de sécuriser le bailleur en cas d'impayé de loyers. Ce système est un succès et doit être mieux diffusé. Il est indispensable de poursuivre plus avant dans cette voie. La majorité des bailleurs sont de petits propriétaires pour qui le non paiement du loyer peut vite devenir très préjudiciable, voire dramatique. A l'inverse, de plus en plus de locataires ne présentent pas suffisamment de garanties pour accéder au logement. Je préconise donc l'instauration d'une garantie la plus étendue possible, pour qu'elle soit accessible aux personnes les plus modestes.

### **12.4 Développer le logement d'insertion**

**Constat :**

L'insuffisante solvabilisation de certains ménages (les « travailleurs pauvres » notamment) n'est pas la seule limite à l'accès au logement des plus défavorisés. L'offre de logement ne tient pas suffisamment compte des besoins sociaux : l'Île-de-France se caractérise par un manque important de logements sociaux de très grande taille qui rend considérablement difficile le relogement des grandes familles. Dans le parcours qui va de l'hébergement au logement, le chaînon manquant est souvent le logement adapté aux difficultés particulières de certains ménages, qui ne sont pas en capacité d'accéder immédiatement au logement social. **Ce logement d'insertion, qui mobilise souvent un accompagnement social spécifique, doit constituer un segment à part entière de l'offre de logement.**

#### **Propositions :**

##### **12.3.1 Promouvoir, dans le cadre de la mise en œuvre du DALO, le développement de l'offre d'insertion**

Les réponses à apporter sont diverses :

- certains ménages ont besoin d'un « sas » pour s'insérer durablement dans le logement et doivent faire l'apprentissage de l'autonomie après la sortie de l'hébergement. Cette transition peut être plus ou moins longue.
- d'autres personnes révèlent des difficultés (problèmes comportementaux, relation au logement ou au paiement du loyer que l'on pourrait qualifier de « dégradée »...) qui motivent leur rejet par les commissions d'attribution.

**La mise en œuvre du DALO implique de trouver des réponses adaptées, alternatives au logement social classique à partir d'un diagnostic approfondi des besoins locaux.**

**On peut considérer que le besoin de logements d'insertion, pour assurer notamment la sortie des structures d'hébergement, est aujourd'hui assez largement sous-estimé.** Il est indispensable que la production d'une offre adaptée soit prise en compte dans le cadre des dispositifs partenariaux et de programmation de l'offre (PDALPD, PLH et PDH).

Des expériences locales intéressantes sont conduites dans le cadre des PDALPD (exemple de l'agglomération de Rennes, de la communauté urbaine de Brest...) qu'il conviendrait de généraliser.

### 12.3.2 Favoriser l'émergence d'un dispositif de qualité pour produire et gérer le logement d'insertion

Le développement d'une offre de logement d'insertion implique des opérateurs spécifiques, très réactifs, formés à la gestion de ces logements et à la mise en œuvre d'un accompagnement social adapté. L'émergence d'un dispositif de production et de gestion de cette offre pourrait être encouragée au niveau national par :

- ⇒ la mise en place d'un programme de formation des opérateurs de terrain appuyé sur les expériences locales,
- ⇒ une plus grande sécurisation des unions d'économie sociale : leur éligibilité à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) devrait être examinée. Elle pourrait prendre par exemple la forme d'un agrément au cas par cas par la Caisse après examen de la situation de l'association ;
- ⇒ le développement de partenariats bailleurs sociaux –associations.

## 12.4 Développer les maisons-relais pour les publics les plus fragiles

Pour les publics les plus fragiles, l'accès au logement ordinaire n'est envisageable qu'à très long terme. Dans la palette des réponses, les maisons-relais apportent une solution, sans limitation de durée, pour les « personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire »<sup>51</sup>. Le consensus qui se dégage sur l'utilité de ce dispositif a conduit le gouvernement à fixer, dans le cadre du PARSA un objectif de création de 9000 places de maisons-relais sur trois ans. Après une récente consultation, la DGAS a identifié 12 000 places créées ou en projet pour une ouverture d'ici 2012. **Il est indispensable d'atteindre ces objectifs, compte tenu des besoins et donc d'entériner dès aujourd'hui le financement du fonctionnement de ces places.**

Conformément aux propositions récemment formulées par Michel PELISSIER, Président d'ADOMA (ex-SONACOTRA)<sup>52</sup>, plusieurs leviers pourraient permettre d'accélérer le

<sup>51</sup> Circulaire n°2002-595 du 10 décembre 2002

<sup>52</sup> Mission d'appui pour la mise en œuvre du programme des maisons-relais

développement de ce dispositif :

## Propositions

**12.4.1 inscrire les maisons-relais dans une programmation régionale et locale :** les propositions faites précédemment en matière de PLAI (définition d'objectifs de production au niveau intercommunal, contractualisation avec les délégataires d'aide à la pierre) pourraient être déclinées s'agissant de la création de places de maisons-relais qui sont une catégorie de PLAI ;

**12.4.2 .Simplifier l'instruction des dossiers** en substituant à la procédure régionale de validation des projets, une procédure d'instruction conjointe DDASS-DDE sous l'autorité du préfet de département. Il est également souhaitable d'accorder simultanément la dotation de fonctionnement et la dotation d'investissement ;

**12.4.3 . Sécuriser les gestionnaires par l'élaboration d'un contrat-type** régissant les relations entre propriétaires et gestionnaires ;

**12.4.4 . Améliorer le financement des projets en accordant systématiquement le taux de subvention majoré du PLAI** aux projets de maisons-relais. Afin de limiter le coût de ces projets, des dérogations aux nouvelles règles d'accessibilité pourraient être prévues pour les opérations montées en acquisition-amélioration d'immeubles anciens, lorsque la nature du bâti ne permet pas de respecter ces règles sans surcoût important.

D'ores et déjà, le gouvernement a retenu le principe d'une harmonisation du financement de l'accompagnement social des maisons relais à hauteur de 16€ par jour, comme je le proposais en janvier dernier.

## **12.5 . Transformer certaines places de CHRS en Résidence hôtelière à vocation sociale**

En région parisienne, on estime que 30 % des personnes accueillies en CHRS sont des travailleurs pauvres, qui n'ont pas de difficultés particulières en matière d'insertion. Il s'agit

de travailleurs saisonniers, étrangers en situation régulière, salariés en CDD ou en CDI mais à temps partiel. Elles ont donc davantage vocation à être logées en résidence hôtelière à vocation sociale en attendant de pouvoir accéder à un logement durable. Une partie des places de CHRS pourrait donc être transformée en Résidence hôtelière à vocation sociale

## 12.6 **Mieux assurer l'accompagnement social vers le logement**

### **Constat :**

La mise en place d'un accompagnement social adapté est un élément clef de l'accès au logement. Or, l'intervention de multiples acteurs (travailleurs sociaux des communes et des départements, CAF, bailleurs sociaux, associations) ne garantit pas la qualité de l'accompagnement. Il est souhaitable qu'une complémentarité des interventions soit recherchée sur chaque territoire en identifiant les différentes problématiques auxquelles sont confrontés les ménages en difficulté.

Trois types de problématiques peuvent être identifiés : le passage de l'hébergement au logement ; le logement adapté ; l'accompagnement social dans le logement.

### **Propositions :**

#### **12.6.1 Mieux former les travailleurs sociaux des centres d'hébergement à l'accompagnement vers le logement**

Les travailleurs sociaux des CHRS doivent évaluer la capacité des personnes hébergées à s'insérer dans le logement. L'expérience conduite, en Ile-de-France, par le GIP Habitat et Interventions sociales, dans le cadre de la convention signée avec le 1% logement pour l'accès au logement des sortants de CHRS, a révélé des pratiques diverses selon les centres d'hébergement pour procéder à cette évaluation. Il est souhaitable que les travailleurs sociaux de ces structures soient mieux formés. Des outils tels que ceux élaborés au niveau du GIP pourraient être développés.

#### **12.6.2 Mettre en place un accompagnement spécifique pour assurer la transition vers le logement**

Pour les ménages qui ont besoin d'un « sas » vers le logement, un accompagnement

adapté s'impose. Celui-ci est en général assuré par des opérateurs dédiés.

Parmi les moyens utilisés, le recours aux baux glissants<sup>53</sup> s'avère un outil efficace. Il prépare en effet les familles à la relation locative tout en sécurisant le bailleur. Il serait souhaitable que ce type d'intermédiation puisse être financé dans le cadre de tous les Fonds de solidarité logement (FSL), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

**L'inscription de la médiation locative parmi les dépenses obligatoires des FSL** serait de nature à faciliter l'implication des départements sur ce type d'intervention.

Une revalorisation des crédits affectés par l'Etat à la gestion locative dans les résidences sociales pourrait en outre être opérée afin de faciliter le développement de ce type de logements.

Il est **nécessaire que sur chaque territoire soient définies les conditions dans lesquelles un accompagnement social adapté peut être sollicité, notamment par les bailleurs sociaux**, et que ses modalités soient arrêtées entre l'ensemble des acteurs.

### **12.6.3 .Assurer la complémentarité des interventions sociales de droit commun afin de garantir l'accompagnement des ménages dans leur logement**

L'accompagnement des ménages fragiles dans leur logement (aide à la gestion locative, prévention des impayés...) met en jeu des intervenants sociaux divers :

- ⇒ les travailleurs sociaux des communes et des départements. La décentralisation du FSL a conduit les départements à intégrer la dimension de l'accompagnement au logement dans leur politique d'action sociale ;
- ⇒ les bailleurs sociaux : la plupart d'entre eux ont mis en place des actions de prévention précoces qui permettent une intervention dès le premier impayé ;
- ⇒ les CAF : l'accompagnement social lié au logement fait partie des trois priorités qui constituent désormais le socle de l'intervention des CAF. Cette intervention s'exerce à l'égard des ménages bénéficiaires de l'Allocation de Logement Familial (ALF), (prévention des impayés, aide à l'élaboration du plan d'apurement) ;

---

<sup>53</sup> Un opérateur associatif assure la location pendant une période transitoire puis passe le relais à la famille

⇒ les associations.

Il est indispensable que, sur chaque territoire, chacune des institutions compétentes définisse précisément son rôle, pour que la complémentarité des interventions puisse s'opérer, et que l'ensemble des besoins soient couverts.

Dans l'agglomération de Rennes, une commission partenariale dite « commission offre »<sup>54</sup> permet, sur la base d'un examen individuel des dossiers concernant les publics prioritaires, **d'orienter vers la solution d'accès au logement la mieux adaptée, assortie d'une mesure d'accompagnement social**. De telles instances mériteraient d'être développées.

Il conviendrait enfin de réfléchir à la **désignation d'un référent social unique par ménage**, pour l'accompagner tout au long de son parcours d'accès au logement, sur le modèle du référent de parcours d'insertion prévu dans le cadre de la mise en œuvre du RMI.

## 12.7 Mobiliser l'ensemble des contingents pour l'accueil des publics prioritaires

### **Constat :**

La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion prévoit que, dans chaque département, le préfet conclut avec les bailleurs sociaux un accord collectif triennal qui définit, par organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements sociaux aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales.

La mise en œuvre du droit au logement opposable a conduit le Premier ministre, dans sa circulaire du 22 février 2008, à demander aux préfets « de négocier avec les autres réservataires de logements sociaux, la mobilisation, d'une part, de leur contingent en faveur des personnes déclarées prioritaires par la commission de médiation pour le droit opposable au logement ».

Cette disposition impliquait une renégociation des accords collectifs d'attribution, dont le bilan n'a pas encore pu être tiré. Au vu de ce bilan, des mesures complémentaires pourront être prises.

### **Propositions :**

---

<sup>54</sup> Les membres de cette commission sont : le conseil général, l'agglomération, la CAF et les associations. L'Etat y est invité, mais n'y participe pas

### **12.7.1 Associer les réservataires à la signature des accords collectifs d'attribution**

La loi prévoit que ces accords sont conclus entre l'Etat et les bailleurs, ce qui peut avoir pour conséquence de limiter leur portée (un certain nombre d'accords portent de fait sur le seul contingent du bailleur). Une signature plus large permettrait d'engager une discussion entre réservataires sur les objectifs à atteindre en matière d'accès au logement des publics prioritaires, et sur les moyens de mettre en œuvre cet engagement annuel. Il pourrait s'agir d'une simple faculté, car sa mise en œuvre peut se révéler difficile sur certains territoires en raison de la multiplicité des acteurs.

### **12.7.2 Prévoir dans la loi le principe d'une participation des différents contingents à l'accès au logement des publics prioritaires**

Au-delà, il serait utile de préciser dans la loi que l'accord collectif définit pour chaque organisme « un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économique et sociales (...) qui s'applique à l'ensemble des contingents ». Il pourrait être éventuellement envisagé d'aller plus loin et de prévoir qu'un seuil incompressible des attributions d'un bailleur sera dévolu aux accords collectifs. Ce seuil pourrait être fixé par le préfet, après avis du comité responsable du PDALPD, en fonction des besoins repérés sur le territoire.

### **12.7.3 Assurer une plus grande transparence des attributions en faveur des publics « potentiellement » prioritaires au sens de la loi DALO**

L'enjeu est d'orienter les politiques d'attributions vers une meilleure prévention des situations pouvant donner lieu à la saisine des commissions de médiation :

- ⇒ en demandant aux bailleurs de rendre compte de leurs attributions en faveur des publics remplissant les conditions fixées par la loi et susceptibles de saisir la commission de médiation<sup>55</sup>,
- ⇒ en incitant, au plan territorial (l'échelle pertinente étant l'agglomération), à la

---

<sup>55</sup> La loi ENL prévoit que les bailleurs adressent chaque année au préfet et aux présidents des EPCI un compte-rendu des attributions. Le décret du 28 novembre 2007 précise la nature des informations à transmettre. Il est notamment prévu un bilan des attributions réalisées dans le cadre des accords collectifs départementaux.

Mission parlementaire d'Etienne PINTE auprès du Premier Ministre  
sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement.

constitution de commissions partenariales (exemple de la commission « offre » de Rennes Métropole précédemment décrite) qui examinent les dossiers prioritaires en amont des commissions d'attribution. La commission de médiation départementale intervient dans ce cas essentiellement comme une instance « d'appel » de cette commission locale,

- ⇒ en mettant en place, au plan territorial, des outils de gestion partagés de la demande de logement<sup>56</sup> permettant d'assurer le suivi des demandes prioritaires.

\*

---

<sup>56</sup> Là encore le dispositif mis en place dans l'agglomération de Rennes peut être qualifié d'exemplaire : les demandes de logement social sont enregistrées au niveau des CCASS sur un fichier unique géré par les services de l'agglomération. Un système de cotation permet d'identifier les dossiers prioritaires qui sont ensuite examinés en commission « offre ».

### **13 MOBILISER LE PARC PRIVE POUR FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT DES MENAGES LES PLUS MODESTES**

**Le déséquilibre persistant de l'offre de logements dans les zones les plus tendues implique de trouver des solutions alternatives, dans l'attente de la construction de logements sociaux, afin d'assurer la mise en œuvre immédiate du droit au logement.** Le marché locatif privé présente, à cet égard, l'avantage d'offrir des logements immédiatement disponibles qui, par une intervention publique appropriée, peuvent contribuer à élargir le stock de logements « sociaux ».

A la lumière d'expériences étrangères, telles que l'expérience londonienne de « *temporary housing* », ou locales, comme le dispositif mis en place dans l'agglomération de Rennes, il paraît envisageable d'utiliser le parc privé dans une optique de logement « temporaire ». Celui-ci peut en effet, non seulement jouer un rôle de « sas » pour faciliter l'insertion vers le logement pérenne de certaines familles, mais aussi représenter une **première étape de l'accès au logement dans l'attente de l'attribution d'un logement social**. Dans un contexte de pénurie de logements sociaux, la mobilisation du parc privé crée ainsi les conditions pour une meilleure gestion des priorités dans l'accès au logement social.

Il est donc souhaitable que l'Etat mette en place un dispositif national de mobilisation du parc privé, qui représenterait une des composantes du parc « social » dans les zones tendues. Cette solution est indispensable à la mise en œuvre du DALO et sera en tout état de cause moins coûteuse que l'accroissement des capacités d'hébergement (notamment en hôtel) pour répondre aux besoins des ménages en attente de logements.

Ce dispositif devra être clair dans ses objectifs, simple à appréhender et attractif pour les propriétaires privés, financièrement équilibré pour les opérateurs. Enfin, il sera sans doute nécessaire de faire une distinction, dans la définition des conditions financières et opérationnelles, entre la région Ile-de-France, où l'approche interdépartementale s'impose, et le reste du territoire où le cadre d'agglomération paraît plus approprié.

#### **13.1 Dégager un volant de logements privés en location/ sous-location suffisant**

**pour répondre aux besoins des familles en attente de logement social dans les zones les plus tendues**

**Constat :**

Le développement d'une offre de logements au profit des ménages « fragiles » dans le parc privé implique le recours à des dispositifs dits « d'intermédiation » qui ont pour but de minimiser les risques locatifs pour le propriétaire. Ces dispositifs font intervenir un tiers (association, agence immobilière à vocation sociale) et peuvent prendre plusieurs formes :

- le bail glissant (prise à bail temporaire par l'intermédiaire),
- la gestion locative adaptée (le bail est conclut directement avec le ménage, l'intermédiaire assure la gestion, via un mandat, ainsi que l'accompagnement),
- la location/ hébergement ou location/ sous-location : l'intermédiaire est le locataire, il assure la gestion et accompagne l'occupant, avec lequel le propriétaire n'a pas de relation directe.

Les expériences étudiées dans le cadre de la mission, tant à Londres qu'à Rennes, s'appuient sur le dispositif de location/ sous-location. C'est en effet la forme d'intermédiation qui apporte le plus de garanties au propriétaire : celui-ci n'est en relation qu'avec l'intermédiaire, qui acquitte le loyer même en cas de vacance du logement, traite les dégradations et assume les éventuels contentieux avec le locataire. Le propriétaire dispose, de plus, de l'assurance de récupérer son logement au terme du bail car l'occupant bénéficie d'un statut moins protégé que le locataire<sup>57</sup>. Sans exclure les autres formes d'intermédiation, il est donc préconisé d'asseoir le dispositif national sur un recours à la location/ sous-location.

**Propositions :**

**13.1.1. Faire du parc privé « temporaire » une alternative à l'hébergement**

La proportion de personnes actuellement hébergées et pouvant prétendre au

---

<sup>57</sup> **Le dispositif « *temporary housing* »**

Des "housing associations" sont chargées par les collectivités territoriales à qui revient l'obligation de loger les sans-abri, de la gestion locative (prospection des propriétaires privés, rénovation des appartements et suivi des locataires). Que le logement soit occupé ou non, le propriétaire est assuré de percevoir un loyer à un prix très proche du marché. De plus, le logement est remis en l'état après le départ des locataires. Ces "housing associations" engrangent un bénéfice réel et sont choisies par les collectivités par appels d'offres. Les loyers sont à 90% payés par l'Etat (aides personnelles au logement) et les baux sont à durée limitée.

logement est généralement évaluée à 30%. Ce chiffre mérite sans doute d'être affiné et est très variable selon les structures et les régions. Il n'en reste pas moins qu'une partie des capacités d'accueil est actuellement obérée par des personnes qui ne devraient plus relever de l'hébergement. Une partie non négligeable de l'hébergement est par ailleurs effectuée en hôtel, dans des conditions qui ne sont pas toujours acceptables. En Ile-de-France, ce type d'hébergement représente plus du tiers des places.

La prise en charge des personnes hébergées est particulièrement coûteuse. En se référant à la typologie des ménages actuellement hébergés en hôtel en région parisienne, l'ANAH évalue le coût annuel moyen de l'hébergement hôtelier par famille à 19 122 €, hors accompagnement social et frais de structure. Pour un hébergement en CHRS, ce montant atteint 52 254 €.

Au regard de ces montants, les évaluations réalisées par l'ANAH pour apprécier le coût d'un dispositif de location/ sous location dans le parc privé en Ile-de-France se situent à un niveau bien moindre, autour de 10 000 € maximum par logement<sup>58</sup> et par an.

Il serait également intéressant de rapporter ce coût d'une intermédiation locative dans le parc privé à celui des dispositifs d'urgence mis en place en amont, pour des durées parfois très courtes, pour faire face à la saturation de l'offre d'hébergement notamment à l'occasion de la période hivernale.

Ces comparaisons montrent la validité du recours temporaire au parc privé comme alternative à l'hébergement pour une partie de la population hébergée. Cette solution apporte, en outre, par rapport à l'hébergement en hôtel, des conditions de vie plus décentes et un accompagnement social renforcé.

La place du logement privé mérite donc d'être posée au sein des politiques d'hébergement et d'accès au logement. **Il peut ainsi représenter une alternative à l'hébergement dans au moins cinq situations :**

⇒ pour faciliter l'accès au logement de ménages hébergés, dans l'attente d'un logement social. Le logement privé « temporaire » représente ainsi une première

---

<sup>58</sup> Quatre grands postes de dépenses sont pris en compte : la prospection, dans le but de trouver des logements ; la gestion locative du logement et l'organisation générale du système (orientation des ménages à l'entrée et à la sortie du système de location / sous-location) ; l'accompagnement social des ménages ; le différentiel de loyers.

solution de logement pour une durée qui sera équivalente au délai d'accès à un logement HLM (18 mois minimum) ;

⇒ pour prévenir l'expulsion de ménages dont les ressources sont manifestement insuffisantes par rapport au loyer (prévention dès le premier impayé) ou qui sont en voie d'expulsion ;

⇒ pour offrir un relogement temporaire aux occupants de logements faisant l'objet d'un traitement au titre de la lutte contre l'habitat indigne ;

⇒ pour apporter une solution de logement immédiate dans le cadre de situations d'urgence (exemple : femmes victimes de violence ou sortant de maternité).

⇒ pour faciliter l'insertion de ménages qui ne remplissent pas complètement les conditions d'autonomie pour accéder au logement.

### **13.1.2 Accompagner la mobilisation du parc privé d'un effort soutenu en matière de construction de logements locatifs sociaux**

Le parc privé n'a pas vocation à se substituer à celui des organismes HLM. Quels que soient les financements mobilisés pour un tel dispositif, la constitution d'un parc social pérenne restera toujours la solution la moins coûteuse pour couvrir les besoins structurels. Ce constat a conduit récemment les anglais à rééquilibrer leur politique en faveur de l'accès au logement des sans-abri, en mettant l'accent, à côté du parc privé « à vocation sociale temporaire », sur le développement de logements sociaux pérennes.

L'existence d'un tel parc est en outre la condition de réussite du dispositif. Si le logement privé veut conserver sa vocation de solution « temporaire », il est indispensable qu'au terme d'un délai qui pourrait être au maximum égal au délai d'attente pour l'accès à un logement social, un relogement définitif soit garanti à l'occupant. Cela renvoie donc à l'existence d'une offre de logements accessibles suffisante pour faciliter la mobilité des ménages concernés<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Une telle politique est conduite, depuis une dizaine d'année, dans l'**agglomération de Rennes**. Elle repose sur plusieurs leviers :

- la mise en place d'un dispositif de location/ sous-location qui mobilise 500 logements par an, répartis à parts égales entre le patrimoine privé des communes et des logements captés sur le marché

La mobilisation du parc privé, à une hauteur significative, pour offrir une solution de logement aux ménages en hébergement, suppose en outre réunies des conditions tant financières qu'opérationnelles.

### **13.2 Inciter les propriétaires privés à s'investir dans un dispositif de location/ sous location en faveur des plus défavorisés**

#### **Constat :**

L'utilisation du parc privé pour loger des personnes en difficulté repose sur la faculté du dispositif :

- à sécuriser entièrement le propriétaire dans sa relation locative,
- à compenser la différence entre le loyer consenti par le propriétaire et le niveau de loyer accessible à ces ménages.

En zone tendue, le dispositif de location/sous-location apparaît comme le mieux à même d'offrir aux propriétaires privés le maximum de garanties.

#### **Propositions :**

##### **13.2.1 Garantir les propriétaires contre les risques locatifs en recourant à l'intermédiation**

L'intérêt que trouve le propriétaire à s'engager dans un tel dispositif est l'absence totale de risques locatifs : paiement du loyer garanti même en cas de vacance, remise en état du logement, gestion d'éventuels contentieux avec les ménages logés, remise à disposition du logement au terme du bail. Cette sécurité a un coût, lié à l'intervention d'un intermédiaire, qui assume les risques en assurant directement deux fonctions<sup>60</sup> :

---

privé,

- la mobilisation d'une part significative des contingents pour le relogement des publics prioritaires,
- le développement d'une offre de logements sociaux, incluant un objectif de 25% de logements très sociaux.

Ces deux derniers leviers permettent de garantir la sortie du dispositif d'intermédiation au terme d'un délai de 18 mois.

<sup>60</sup> Dans l'agglomération de Rennes, l'intermédiaire est une Agence immobilière à vocation sociale (AIVS). Elle assure la gestion locative (y compris remise en état du logement) mais l'accompagnement social est assuré par le service social départemental et par une association spécialisée.

- une fonction de gestion locative du logement, vis-à-vis du propriétaire et vis-à-vis de l'occupant. L'intermédiaire est le locataire en titre,
- une fonction d'accompagnement social.

L'équilibre des relations locatives, tel qu'il découle de la loi de 1989, crée une situation plutôt favorable au développement d'un tel dispositif. En contrepartie de la sécurité totale qui lui est offerte, on peut estimer que le propriétaire serait prêt à accepter un loyer légèrement modéré par rapport à celui du marché. Toutefois, ce loyer restera bien au-delà du niveau de loyer compatible avec les ressources des ménages à reloger. Il faut donc prévoir une aide financière complémentaire, qui s'ajoutera au coût de l'intermédiation.

### **13.2.2 Compenser financièrement le différentiel de loyer entre le loyer du marché et celui supportable pour les ménages concernés**

La prise en charge du différentiel entre un loyer du marché légèrement décoté (de 10 à 15%) et un loyer très social est l'autre volet du dispositif de mobilisation du parc privé.

Plusieurs modalités sont envisageables :

⇒ A très court terme, il est possible d'amorcer le dispositif en s'appuyant sur le conventionnement avec l'ANAH dit « Borloo dans l'ancien » qui, en contrepartie d'une exonération de 30% des revenus fonciers, permet de parvenir un niveau de loyer intermédiaire. Une aide complémentaire de l'Etat, sous forme de subvention à l'opérateur qui prendrait le logement en location, permettrait ensuite de parvenir au niveau de loyer accessible pour les ménages en difficultés.

Ce système pourrait être mis en œuvre en priorité en faveur des familles hébergées en hôtel, ce qui permettrait notamment de redéployer les crédits affectés au financement des nuitées d'hôtel vers le dispositif de location/ sous-location. Les financements dédiés à ce dispositif devraient faire l'objet d'une ligne budgétaire. Il est important que l'usage de ces crédits soit souple et que les dépenses prises en compte soient définies non pas a priori mais en fonction du partenariat local<sup>61</sup> ;

<sup>61</sup> Elles pourront en tant que de besoin financer l'opérateur pour différentes missions : prospection, paiement du loyer, accompagnement social.

⇒ Parallèlement, **il est souhaitable d'engager rapidement une réflexion sur les conditions financières et opérationnelles d'une généralisation de ce dispositif** pour répondre à l'ensemble des besoins. Il sera nécessaire de l'asseoir sur un mode de financement clair et incitatif pour les propriétaires (qui doivent se voir garanti un loyer proche de celui du marché), qui exigera sans doute un effort financier supplémentaire de l'Etat, au moins les premières années, le temps de mettre en œuvre la fluidité de l'hébergement vers le logement<sup>62</sup>.

L'intervention de l'Etat pourrait porter prioritairement sur le financement du différentiel de loyer et sur tout ou partie des dépenses liées à la fonction de gestion locative ; l'accompagnement social résultant d'un partenariat avec les collectivités locales dans le cadre des dispositifs existants (FSL, service social départemental).

Le financement de l'Etat reposerait sur l'articulation entre deux types de dépenses :

⇒ une aide fiscale au propriétaire,

⇒ une subvention à l'opérateur qui assure l'intermédiation.

Ces deux aides peuvent être combinées de plusieurs manières. Ainsi, la mise en place d'une aide fiscale réellement incitative, telle qu'une **exonération totale des revenus fonciers en contrepartie d'un loyer social**, permettrait d'amoindrir très sensiblement le coût du différentiel de loyer à prendre en charge par subvention à l'opérateur. Sous réserve de simulations plus précises, il semble que dans un certain nombre d'agglomérations, en dehors des zones très tendues, l'exonération à 100% suffirait à compenser le différentiel de loyer. Cette aide pourrait dès lors constituer le « socle de base » du dispositif et sa mobilisation conditionnée à l'inscription dans un dispositif négocié localement (dans le cadre de conventions avec les collectivités locales).

**Une telle mesure ne serait pas illogique car elle vise à inciter le parc privé à rendre le même service que le logement social pendant la durée de la mise à disposition du logement.**

Une autre solution consisterait à exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) les logements loués à certains publics en zone tendue. En combinant cette exonération à la déduction forfaitaire existante de 45%, il serait possible de minorer

<sup>62</sup> Dans les propositions remises en janvier, cet effort était estimé à 80 M€/an pour 10 000 logements, incluant la dépense fiscale

le loyer pratiqué jusqu'au niveau HLM de base (PLUS).

Enfin, une autre forme d'incitation fiscale consisterait à permettre au propriétaire privé, qui loue son logement à un niveau nettement inférieur à sa valeur locative à des associations agréées pour l'insertion pour le logement, de bénéficier d'une déduction fiscale au titre des dons faits aux associations<sup>63</sup>.

### **13.2.3 Lancer une campagne de communication vers les propriétaires**

La réussite du dispositif de location/ sous-location repose notamment sur un effort de communication envers les propriétaires, relayé ensuite par une action de prospection.

La communication sera d'autant plus aisée que le dispositif sera simple à appréhender, dans les avantages qu'il confère aux propriétaires, comme dans ses modalités. Dans cet optique, la piste d'une exonération fiscale des revenus fonciers, assise sur un conventionnement simplifié avec l'ANAH pourrait être privilégiée. En garantissant avec certitude les revenus locatifs, sur la durée du conventionnement, ce dispositif peut se présenter comme une forme d'investissement locatif rentable pour les propriétaires privés.

## **13.3 Professionnaliser et sécuriser les opérateurs**

### **Constats :**

Le nombre d'opérateurs en capacité d'assurer la gestion locative et sociale dans le parc privé est actuellement relativement faible. Le développement à grande échelle de l'intermédiation dans le parc privé implique donc impérativement une professionnalisation des acteurs, qui passe notamment par l'émergence de nouveaux opérateurs.

### **Propositions**

#### **13.3.1 Professionnaliser et sécuriser les opérateurs associatifs**

La professionnalisation des opérateurs existants passe sans doute par une mutualisation entre organismes des fonctions de gestion et de prospection. Dans cette perspective, la réflexion engagée par l'Union régionale des PACT d'Ile-de-

---

<sup>63</sup> L'association Solidarité nouvelle pour le logement (SNL) propose que l'assiette de cette déduction corresponde au loyer de marché duquel seront déduites toutes les sommes perçues de la part de l'association louant son logement (bail classique, mise à disposition, ou bail à réhabilitation).

France sur la création d'une agence régionale de gestion de logements privés à vocation sociale doit être encouragée.

Certaines mesures permettraient par ailleurs de mieux sécuriser les opérateurs associatifs :

⇒ le versement d'avances de trésorerie aux gestionnaires associatifs pour faciliter la prise en gestion des logements (dans le cadre des aides de l'Etat ou des collectivités locales),

⇒ la possibilité pour les associations (dont la faisabilité est à examiner avec le 1% logement) de bénéficier de la garantie des risques locatifs (GRL) dans le cadre de leurs relations avec leurs sous locataires.

### **13.3.2 Inciter les bailleurs sociaux à s'engager dans le dispositif de location/ sous-location**

La mobilisation des bailleurs sociaux dans un dispositif de location/ sous-location permettrait de démultiplier les opérateurs. Elle apparaît comme une des conditions du développement à grande échelle d'un tel dispositif. Cette implication est finalement conforme à la vocation des organismes HLM qui est de gérer un parc social auquel ce parc privé peut être temporairement assimilé.

L'implication des bailleurs sociaux comme opérateurs de gestion de logements privés suppose d'étendre l'objet des organismes HLM à la location/ sous-location dans le parc privé, ce qui relève de la loi.

### **13.4 Mettre en place, en partenariat avec les collectivités territoriales, une organisation opérationnelle adaptée à chaque territoire**

#### **Constat :**

S'il appartient à l'Etat de mettre en place les conditions d'une mobilisation accrue du parc privé pour assurer l'accès au logement des publics prioritaires, le développement d'une telle politique repose nécessairement sur une articulation étroite avec les collectivités territoriales.

Le développement d'une offre de logement très sociale dans le parc privé s'inscrit en effet dans certaines de leurs compétences - aide sociale à l'enfance, insertion des bénéficiaires

du RMI par exemple pour les conseils généraux<sup>64</sup> – et ne peut produire ses effets que dans le cadre d'une articulation étroite avec les missions exercées par les collectivités locales (accompagnement social, délégations d'aide à la pierre, FSL).

Un partenariat est donc indispensable même si la situation spécifique de l'Ile-de-France implique sans doute la mise en place d'un dispositif ad hoc, fortement piloté par l'Etat.

## **Propositions :**

### **13.4.1 Prévoir un système mutualisé en Ile-de-France sous le pilotage de l'Etat**

Le particularisme de l'Ile-de-France nécessite sans doute de mettre en place un système partagé et coordonné au niveau régional, ou au moins entre les quatre départements centraux de la région dont les commissions de médiation sont les plus sollicitées. Ce dispositif, qui pourrait être placé sous la responsabilité du préfet de région, permettrait la mise en œuvre d'une mutualisation :

⇒ au niveau de la fourniture des logements en sous-location dans le parc privé : chaque préfet de département pourrait disposer d'un « droit de tirage » pour les ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation sur un volant de logements privés géré de manière centralisée ;

⇒ au niveau de la sortie de ce logement temporaire en s'appuyant sur le savoir-faire du GIP habitat et intervention sociales, qui gère déjà selon ce principe le dispositif dit de « fluidité PARSA »<sup>65</sup>. Une extension du champ de ce dispositif devrait être recherchée pour parvenir à une mobilisation plus large des contingents du 1% logement, notamment – mais pas uniquement - des logements pour lesquels aucune candidature n'a été transmise par le réservataire ; le GIP aurait, en outre, la possibilité de mobiliser les différents contingents dans le cadre des accords collectifs.

### **13.4.2 Contractualiser avec les collectivités territoriales la mise en œuvre d'un dispositif de location/ sous-location**

En dehors de la région parisienne, le cadre de l'agglomération apparaît le plus

<sup>64</sup> Certains départements, en particulier en Ile-de-France, consacrent ainsi un budget significatif à l'hébergement hôtelier dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

<sup>65</sup> Ce dispositif résulte d'une convention conclue entre l'Etat et l'Union d'Economie Sociale pour le Logement en date du 4 juillet 2007. Elle prévoit la mise à disposition, par les collecteurs, de 3000 logements sociaux au profit des sortants de CHRS.

approprié pour développer une filière de relogement prioritaire reposant sur la mobilisation du parc privé. Un tel dispositif peut en effet, comme c'est déjà le cas sur certains territoires, prendre naturellement sa place dans les politiques locales de l'habitat, tout en s'inscrivant dans la mise en œuvre du PDALPD.

Un partenariat est donc à conduire avec les délégataires d'aide à la pierre ainsi que les conseils généraux. Il pourrait porter sur :

- ⇒ les conditions financières et notamment les modalités d'intervention des collectivités locales en articulation avec l'aide de l'Etat (mobilisation du FSL sur la médiation locative ; exonération éventuelle de taxe foncière pour les propriétaires, consentie par les communes ; mobilisation du parc privé communal... ) ;
- ⇒ le choix des opérateurs (avec la possibilité de constitution d'un opérateur sui generis comme à Rennes),
- ⇒ les modalités de l'accompagnement social,
- ⇒ les critères d'accès à cette filière prioritaire (en lien avec la mise en œuvre du DALO). Si dans un premier temps, cette offre peut être réservée aux ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation, il serait, par la suite, souhaitable qu'elle puisse être mobilisée de manière préventive,
- ⇒ les modalités de pilotage du dispositif.

Un élément incitatif, pour les communes, pourrait être de **comptabiliser les logements privés ainsi mobilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU.**

Une solution alternative serait d'inclure dans les logements comptabilisés au titre de l'article 55 au moins ceux du parc privé des communes, lorsqu'ils sont dédiés au logement des plus défavorisés. Pourrait être étudiée, dans cette optique, la **mise en place d'un conventionnement ad hoc de courte durée (1 à 2 ans)** qui serait compatible avec les politiques foncières conduites par les collectivités.

## **Conclusion :**

La politique en matière d'hébergement et d'accès au logement est forcément une politique de long terme. En la matière l'anticipation est primordiale. Nous nous sommes fixés l'année dernière des objectifs très ambitieux en votant la loi DALO, c'est-à-dire en reconnaissant explicitement à chacun le droit d'accéder à un logement décent. Je formule le vœu que nous nous donnions les moyens de réussir ce défi. Ce rapport n'a pas l'ambition de couvrir la totalité du sujet lié à l'hébergement et l'accès au logement. Il n'aborde pas la situation des gens du voyage, sujets spécifique qui mérite d'être traité dans sa globalité comme l'a fait le sénateur Hérisson. Je suis heureux d'avoir apporté ma contribution au Premier ministre, au ministre du Logement et de la ville et au Haut commissaire aux solidarités.

Cette mission a été passionnante car elle m'a permis de rencontrer de nombreux acteurs de terrain, des responsables politiques et des représentants de l'Etat impliqués souvent avec beaucoup d'ardeur et de volonté à tenter d'améliorer le sort de nos concitoyens sans abri ou mal logés. Elle l'a été aussi car si l'œuvre est de longue haleine elle est noble et humaine. Je continuerai donc au-delà de cette mission à m'investir aux côtés de tous ceux qui travaillent à ce sujet.

Je remercie Isabelle Rougier et Laurent Chambaud, les deux inspecteurs des affaires sociales venus en appui à la mission, pour leur excellente contribution et leur disponibilité. Je remercie tous ceux qui m'ont accueilli ou apporté leur éclairage, leur compétence, leur professionnalisme et leur générosité.

### **Déplacements et visites**

Le Foyer Notre Dame des sans abris à Lyon,

La Mie de Pain, dans la XIII ème arrondissement à Paris

La Maison relais d'Emmaüs, dans le XI ème arrondissement de Paris

La Maison relais Saint Joseph, gérée par Habitat et Humanisme à Versailles

Le Samu social de Paris et le 115 de Paris

Le 115 des Yvelines géré par l'association ACR à Conflans Saint Honorine

Saint François à Bourges

Le service habitat de la communauté d'agglomération de Rennes

Le CHU, les CHRS gérés par l'ABEJ dans le Val de Marne

Aire de famille dans le XIXème arrondissement

Le village de l'espoir d'Ivry

le CHU de la Croix Rouge à Fresnes

Le CHU géré par Adoma, rue de Varize, dans le XVIème arrondissement de Paris

### **Réunions de travail**

avec M le Préfet de la Région Ile de France et M le Préfet de Paris

avec M. le Préfet des Yvelines et les services de la préfecture

avec M. le Directeur de la DASS des Yvelines et ses collaborateurs, le Directeur de la CAF, des représentants du conseil général des Yvelines, des bailleurs sociaux, et du monde associatif.

avec M. le Préfet de la région Bretagne, et d'Ille et Vilaine, les services de la préfecture et l'association ADSAO Revivre.

avec M. le Préfet du Val de Marne et les services de la Préfecture, les représentants de la CAF, de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, de l'association des propriétaires sociaux, de la chambre des propriétaires, de l'ADIL 94, et des associations: La Croix Rouge, Emmaüs, Joly, AUVM, L'ABEJ, l'Union départementale des CHRS du 94, Tremplin 94 et l'Adoma,.

avec Mr Potin, Vice Président de Rennes métropole en charge de l'habitat, Mme Demeslay directrice de l'Habitat à Rennes métropole et ses collaborateurs.

Journée d'échanges locations/sous-location en Angleterre organisée par l'ANAH

avec le Logement français

Rencontre sur la loi Dalo en Ecosse avec des représentants écossais de l'Institut national britannique du logement et de la Fédération des employeurs du logement lors de l'assemblée générale des Pact Arim

### **Associations auditionnées**

FNARS

UNIOPSS

L'ABEJ

Aire de famille

ATD Quart Monde

Le CASP

Les Cités du Secours catholique

Collectif les morts de la Rue

La Croix Rouge

Les Enfants de Don Quichotte

Emmaüs France et Emmaüs Paris

FAPIL

Fédération de l'Entraide protestante

Fondation Abbé Pierre

Fondation de l'Armée du Salut

Foyer Notre Dame des sans abris

Habitat et développement

Habitat et Humanisme

Médecins du Monde

La Mie de Pain

Oeuvres hospitalières de l'Ordre de Malte

Pact Arim

Les Restos du Coeur

Saint François

Secours Catholique

Secours Populaire Français

UNAFAM

UNHAJ

### **Organismes et personnalités rencontrés**

Sabine Baietto Beysson Directrice générale de l'**ANAH**

Jean Pierre Beysson, **DIDOL**, Délégué interministériel au développement de l'offre de logements

Nancy Bouché, Présidente du **pôle national de lutte contre l'habitat indigne**

Gunilla Björner et Bénédicte Constans **l'Institut Montaigne**

Jean Pierre Caroff, Président de la **Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat, Vice Président de la communauté de Brest**, en charge de l'habitat

Marc Philippe Daubresse, ancien ministre du logement et de la ville, député du Nord, Maire de Lambersart

Michel Destot, Président de l'**Association des Grandes Villes de France**

M. Alain Dinin, PDG de **Nexity**

M. Paul Duprez, Président du **GIP**, et Bruno Morel, Directeur du GIP HIS

Xavier Emmanuelli, Président du **Samu social de Paris, Président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

Agnès de Fleurieu, Présidente de l'**ONPES**

Valérie Fournier, Présidente de la **Fédération nationale des Entreprises sociales pour l'habitat**,

Geneviève GUEYDAN, Directrice de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé à la mairie de Paris et membre du Conseil d'Administration de l'**ANDASS**

Nelly Lordemus, Directrice d'Emmaüs Habitat

Alban de Loisy, Délégué adjoint au secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques.

Jean Yves Mano, **Maire adjoint chargé du logement à la ville de Paris**

Jacques Pélissard, Président de l'**AMF**, député maire de Lons le Saunier

Michel Pélissier, Président d'**Adoma**

Pierre Quercy, Délégué général de l'**Union Sociale pour l'Habitat**

Vincent Reulier, Directeur de l'habitat, et Frédéric Rousseau, Directeur régional de **Dexia Crédit Local de France**

Bernard Seillier, sénateur, Président du **Conseil national de Lutte contre l'exclusion**

## Principales Références Bibliographiques

- Les 13 propositions du collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées.
- Propositions pour une meilleure sécurité des personnes dans leur habitat. Philippe Pelletier, Patrick Doutreligne. Oct 2005
- Rapport d'Agnès de Fleurieu, Présidente de l'ONPES et Laurent Chambaud, IGAS août 2006
- Rapport du groupe national sur le logement des jeunes: 32 Propositions pour améliorer durablement la situation du logement des jeunes en France. Déc 2006
- Rapport de la Cour des Comptes, Les personnes sans domicile. Mars 2007
- Observatoire national de la Pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2007
- Premier rapport annuel du Comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable: Franchir les étapes pour rendre effectif le droit au logement opposable. 2007
- La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri. Laurent Chambaud. IGAS oct 2007
- Conférence de consensus: sortir de la rue. Rapport du Jury d'audition. nov 2007
- Le logement des personnes immigrées. Haut Conseil à l'intégration. Déc 2007
- Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires. Sabine Baïetto-Beysson, Directrice Générale de l'Anah. Bernard Béguin, Directeur de l'Equité, groupe Generali. mars 2008
- Mission d'appui pour la mise en oeuvre de maisons relais, Michel Péliissier, Président d'ADOMA. avril 2008
- Rapports des groupes de travail des Etats généraux d'Ile de France sur l'hébergement et sur le logement. avril 2008
- Sept propositions du Mouvement Pact Arim pour la politique publique de l'habitat.
- Etude de la Mise en place d'un système de location/sous location dans le parc privé à destination de ménages prioritaires au sens de la loi DALO, à Paris et en première couronne. ANAH. avril 2008
- L'identification et la prise en charge à Paris des personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques ou de troubles du comportement. H.Orain et L.Chambaud.



Propositions  
pour une relance de la politique  
de l'hébergement et de l'accès au logement

**AU PREMIER MINISTRE**

par **ETIENNE PINTE**  
**DÉPUTÉ DES YVELINES**  
**PARLEMENTAIRE EN MISSION**

MARDI 29 JANVIER 2008

## PREAMBULE

Dans son discours du 11 décembre dernier à Vandoeuvre-lès-Nancy, le Président de la République s'est engagé « à faire en sorte que tout Français ait accès à un logement décent, à un toit », en remédiant notamment à l'insuffisance de logements. L'objectif est d'atteindre un rythme de construction de 500 000 logements neufs par an, le développement de logements sociaux constituant une priorité. Le ministre chargé du logement, de la ville, de la lutte contre l'exclusion et de la précarité vient par ailleurs d'engager un plan d'action d'urgence contre les marchands de sommeil (*circulaire du 14 novembre 2007*). Le ministre a également lancé une réflexion sur la rénovation des centres-villes et des quartiers anciens trop souvent laissés à l'abandon, en confiant à François RIVIERE, président de la fondation « le temps des villes », une mission de préfiguration pour mettre en place un plan national de valorisation des centres villes.

Ces actions viennent conforter l'effort engagé depuis plusieurs années pour développer et améliorer les dispositifs d'hébergement et le parc de logements : programme national de rénovation urbaine mis en place par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, plan de cohésion sociale (*loi du 18 janvier 2005*), loi engagement national pour le logement (*ENL*) du 13 juillet 2006, ordonnances réformant les dispositions qui régissent le péril et l'insalubrité.<sup>66</sup>

Gouvernement et associations considèrent, en effet, qu'il n'est pas acceptable que dans la France de 2008, des personnes soient contraintes de vivre dans la rue, dans des hébergements inadaptés ou des logements indignes.

La situation de ces personnes nécessite un engagement fort en matière de logement comme en matière d'hébergement. Dans ce dernier domaine, depuis plusieurs années, de nombreux plans ont été mis en œuvre, conduisant à des budgets en constante augmentation. Le plan d'action renforcé en faveur des sans abri (*PARSA*), mis en place lors des accords du 8 janvier 2007, introduit un grand nombre de mesures, dont une partie importante a, d'ores et déjà, été mise en œuvre. Il y a lieu de reconnaître que les objectifs n'ont pas tous été atteints, en particulier pour le volet logement. Un dispositif inédit a été introduit par la loi du 5 mars 2007 qui crée le droit au logement opposable. Il assure, en outre, une continuité dans les structures d'accueil.

Ces efforts doivent être soutenus, mais ils ne sont pas encore à la mesure de la situation. En effet, la récente conférence de consensus organisée par la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS), avec le plein appui du gouvernement, a montré qu'il ne suffisait pas d'augmenter les places d'hébergement ou les financements pour résoudre ces problèmes.

L'initiative prise par le ministre du logement et de la ville pour organiser, sous l'égide du Préfet de la région Ile de France, une conférence régionale sur le logement et sur l'hébergement est destinée à trouver des solutions adaptées à cette région dans laquelle la situation est particulièrement tendue.

Un collectif d'associations a proposé à la mission que le Premier Ministre m'a confiée, une série de mesures comprenant des principes fondamentaux, des conditions pour réussir et des

---

<sup>66</sup> Ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, ratifiée par la loi ENL. Ordonnance du 11 janvier 2007 relative au recouvrement de créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat indigne ou dangereux, qui crée un privilège immobilier spécial.

Mission parlementaire d'Etienne PINTE auprès du Premier Ministre  
sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement.

engagements. Ces propositions ont fait l'objet d'un examen attentif et d'une discussion approfondie, avec les associations.

Au terme de cette première étape, il me semble indispensable que le gouvernement modifie fondamentalement son approche et assume toutes ses responsabilités dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement. En partenariat avec les autres acteurs de l'insertion, comme les collectivités territoriales et les associations.

**C'est pourquoi je propose au Premier Ministre de s'engager dans quatre directions :**

- 4 **Un changement profond dans la méthode**, pour refonder les politiques conduites autour d'un diagnostic partagé avec les associations gestionnaires des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement des personnes concernées. L'Etat, dans son rôle de pilote et de premier responsable, doit reconnaître la contribution majeure des associations gestionnaires, aux politiques publiques de l'hébergement et du logement. Il doit nouer avec elles un partenariat fort. Les collectivités locales, en charge de l'action sociale de droit commun et acteurs clés dans la création de logements et de places en centres d'hébergement d'urgence, prendront toute leur place dans ce cadre d'action renouvelée.
  - 5 **Une stratégie gouvernementale** axée sur trois objectifs :
    1. **NE PLUS CONDAMNER A LA RUE** : développer tous les moyens possibles pour prévenir les situations conduisant les personnes à vivre dans la rue ;
    2. **SORTIR DE LA RUE** : offrir à tous ceux qui se retrouvent contraints à vivre dans la rue un hébergement digne et l'accompagnement adapté à leur situation personnelle ;
    3. **SE DONNER LES MOYENS D'APPLIQUER LA LOI DALO** de manière optimale : dégager des offres de logement diversifiées, à la fois à court terme, en utilisant au besoin des moyens transitoires et, à moyen terme, grâce aux effets de la relance de la construction de logements sociaux.
- ⇒ **Des mesures fortes en urgence**, pour impulser un mouvement et donner une orientation claire, qui s'inscrivent dans une logique d'effort et de cohérence pluriannuelle et relevant de la solidarité nationale.
- ⇒ **Un calendrier** de réalisation s'étalant de 2008 à 2012 pour mettre en œuvre les engagements proposés et faire le point régulièrement des résultats obtenus. Pour appuyer et consolider les propositions, des dispositions législatives et réglementaires seront élaborées dès cette année.

**Je propose au Premier ministre de prendre les engagements suivants :**

**UN PILOTAGE FORT ET CLAIREMENT IDENTIFIE POUR METTRE EN ŒUVRE UNE NOUVELLE APPROCHE**

**8.3.**L'hébergement et l'accès au logement doivent être érigés au rang de « **chantier national prioritaire 2008-2012** » ;

8.4.L'Etat doit renouveler toute sa confiance aux opérateurs des différents dispositifs et structures publiques ou privées, et notamment associatifs, pour l'aider dans sa tâche d'identification, de mise à l'abri et d'accompagnement des personnes en situation de grande précarité ;

8.5.La politique de l'Etat pour un accès à un hébergement ou à un logement adapté sera définie selon les principes suivants :

- **Un pilotage fort et clairement identifié** aux niveaux national et local, tant dans les orientations à définir que dans la planification opérationnelle et la mise en œuvre des actions relevant de l'hébergement, du logement et de la politique de la ville, en partenariat avec l'ensemble des acteurs : collectivités locales, bailleurs sociaux et associations. Un rendez-vous semestriel sera organisé entre le gouvernement et les préfets pour évaluer le degré d'atteinte des objectifs d'accès à l'hébergement et au logement adapté.  
Par ailleurs, pour consolider le partenariat dans ce chantier prioritaire national, le gouvernement rencontrera, une fois par an, les représentants des Maires des Grandes Villes et des Départements.

**Mesure immédiate**

**Il est impératif que la coordination interministérielle de la politique en matière d'hébergement et d'accès au logement soit renforcée sous l'égide du Premier Ministre par la nomination d'un « super » Préfet.**

- **La réalisation rapide de diagnostics partagés** et régulièrement actualisés sur les plans national et départemental, afin de mieux cerner les besoins et les objectifs à atteindre. L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) sera chargé de réaliser cette observation nationale et de soutenir les diagnostics locaux. Il bénéficiera de l'appui de l'INSEE et des services statistiques des services centraux des ministères concernés. Dans cette optique, ses moyens seront renforcés.
- **Une politique conduite sur une base pluriannuelle**, s'appuyant sur une logique de résultats et assortie d'indicateurs de suivi et d'évaluation, et dotée de moyens financiers garantis. Elle se déclinerait dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens avec les associations participant à cette mission de service public.

### **Mesure immédiate**

Dans l'attente de la mise en place de cette démarche d'observation, **un diagnostic provisoire** sera engagé, sous l'égide des Préfets, dans l'ensemble des départements. Il devra permettre de parvenir, d'ici le 31 mai, à une programmation pluriannuelle des opérations prioritaires dans le domaine de l'hébergement et du logement adapté (résidences sociales, maisons-relais, résidences hôtelières à vocation sociale...) à partir de :

- un état des lieux et une analyse des besoins ;
- un recensement des disponibilités foncières ou immobilières existantes, ou des opérations immobilières programmées qui pourraient intégrer une offre d'hébergement ou de logements adaptés ;
- la définition avec les associations et les bailleurs sociaux d'un objectif opérationnel sur trois ans avec une identification des opérations immédiatement prêtes à démarrer.

- **Une simplification des dispositifs existants.**

*Au niveau national*, l'Etat procèdera à la fusion des comités de suivi du PARSA et du DALO et confiera à cette nouvelle structure la mission de suivi et d'évaluation des politiques publiques menées à compter de ce jour.

*Sur le plan départemental*, la mise en cohérence, puis la fusion du schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion et du programme départemental d'accès au logement des plus défavorisés sera effectuée. Un seul schéma départemental sera conservé pour réaliser une planification opérationnelle des structures et dispositifs en fonction des besoins repérés. Il associera étroitement les structures intercommunales chargées des Plans Locaux de l'Habitat (PLH).

- **La recherche et le financement de solutions expérimentales** et de moyens dérogatoires du droit commun.

**Je propose au Gouvernement une stratégie selon 3 axes:**

**Ne plus condamner à la rue : une politique de prévention**

**Mesures immédiates :**

En matière d'expulsions locatives:

- Le Premier Ministre demandera aux Préfets de réunir les partenaires pour mettre en place, dans les départements qui n'en sont pas dotés, **une commission de prévention des expulsions locatives**<sup>67</sup>.

- Des instructions seront données aux Préfets pour mettre en place, le plus en amont possible de la procédure judiciaire, **une prévention active des expulsions**. Dès la saisine par le bailleur de la commission de prévention des expulsions locatives, une enquête sociale sera systématiquement réalisée.

Le Préfet aura la possibilité de suspendre les expulsions pour les personnes de bonne foi moyennant indemnisation du bailleur ou recours à l'intermédiation locative.

Le concours de la force publique, pour toute expulsion, sera subordonné à une proposition d'hébergement. La mise à l'abri à l'hôtel doit être, dans ce cadre, un recours exceptionnel et temporaire.

- Le montant des crédits consacrés au traitement des logements indignes sera abondé de 60 M€ par rapport aux montants inscrits dans la loi de finances pour 2008.

- Un bilan de la loi « Engagement national pour le logement » qui concerne les créances logement hyper-privilégiées sera réalisé.
- A toute personne, sortant d'un séjour dans un établissement de santé, de prison, ou d'une structure relevant de la protection de l'enfance, devra être proposé un accueil dans un hébergement ou un logement adapté. D'ici six mois, les Préfets devront s'assurer que cet objectif est réalisé.

Par ailleurs, afin d'assumer la continuité de la prise en charge dans le domaine sanitaire, un travail sera conduit avec le ministère de la Santé. De nouvelles équipes mobiles psychiatrie-précarité et des lits halte-soins de santé devront être développés selon les besoins identifiés dans les diagnostics départementaux. Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) seront instaurées, à titre expérimental, dans les établissements psychiatriques.

Des actions seront menées avec le ministère de la Justice pour les sortants de prison. Une étroite concertation sera engagée par l'Etat avec les conseils généraux pour ce qui concerne les jeunes pris en charge au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance.

<sup>67</sup> Instaurée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (article 60 II 3° d)

3. **La résorption de l'habitat indigne est un élément de prévention essentiel** sur lequel les services de l'Etat doivent être mobilisés. Cet objectif sera poursuivi dans le cadre d'un plan quadriennal (2008-2012) à partir d'un état des lieux dressé par chaque Préfet de département. Ce diagnostic sera réalisé dans l'attente de la parution du décret relatif à la mise en place d'observatoires nominatifs des logements indignes et impropres à l'habitation dans chaque département, qui sera publié avant le 30 juin 2008.

Le plan visera à traiter au moins 100 000 logements relevant de l'habitat indigne d'ici 2012. Il s'appuiera sur la mise en œuvre de financements, de moyens d'intervention et d'ingénierie renforcés ainsi que sur une organisation locale appropriée associant les différents acteurs (*Etat, collectivités territoriales, associations, bailleurs sociaux, CAF...*). Cet effort est estimé à 800 millions d'€ pour la période 2008-2012.

4. **Une réforme de la caution est engagée, avec la mise en place d'un système assurantiel *ad-hoc*.** Comme l'a rappelé le Président de la République à Vandœuvre-lès-Nancy, le 11 décembre dernier, l'objectif est de créer une véritable garantie universelle des risques locatifs, qui concerne l'ensemble des propriétaires et des locataires, y compris les plus démunis. Les organismes pratiquant la location et la sous location devront y avoir accès.

Dans cette perspective, une mission a été confiée à Mme BAIËTTO-BEYSSON et à M. Bernard BEGUIN. Leur rapport, qui sera remis très prochainement, devra notamment proposer le système assurantiel le mieux adapté.

## **Sortir de la rue : offrir des solutions dignes**

### **Mesures immédiates**

- pour 2008, financer les centres d'hébergement d'urgence (CHU) sur une base trimestrielle, voire mensuelle,
- renforcer, dans l'attente du référentiel coûts/prestations, l'accompagnement social dans les CHU à hauteur d'un travailleur social pour 20 personnes accueillies,
- mettre en œuvre, sur la base de l'analyse des besoins et du référentiel, un plan pluriannuel de réhabilitations prioritaires de structures d'hébergement, y compris les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) avec un cahier des charges. Une dotation de 50 M€ est mise en place dès cette année, qui pourra être réajustée en fonction de l'état des lieux,
- conduire, sous l'autorité des Préfets, des opérations « coup de poing » pour mobiliser immédiatement du foncier public et construire des places d'hébergement nécessaires dans les zones tendues,
- mobiliser des terrains ou bâtiments désaffectés publics en vue de l'installation de structures provisoires d'hébergement ou de logements temporaires dans les zones tendues.
- en fonction des besoins, des opérations atypiques (« villages de l'espoir », péniches, wagons, containers « à la hollandaise », expériences d'auto-organisation...) seront engagés en 2008. Un fonds d'expérimentation de 5 millions d'€ est créé à cet effet.

Dans le domaine de l'hébergement, quatre grands chantiers devront être ouverts dès cette année :

11. **Une réforme des statuts** devra être entreprise afin de préciser les objectifs des différents dispositifs (*115, maraudes, accueils de jour, hébergement d'urgence, de stabilisation, de réinsertion*), les publics accueillis dans ces différentes places et les prestations complémentaires à offrir (*suivi médical et psychiatrique, insertion par l'activité etc.*). Un rapprochement des statuts d'hébergement sera proposé, pouvant aller jusqu'à la fusion, en fonction d'un référentiel coûts/prestations appliqué à toutes les structures d'hébergement. Ce référentiel sera établi avant la fin de l'année 2008.

Le nouveau statut juridique ne devra pas compromettre la pérennité et le développement, au sein de ces structures, d'une offre d'hébergement et de services d'insertion diversifiée et doit permettre le développement de formules innovantes. Par ailleurs, le principe d'accueil inconditionnel doit être respecté mais il doit conduire à proposer des orientations dans un cadre contractuel négocié avec chaque personne.

12. **Une coordination effective du travail de maraude** devra être exercée par les Préfets, afin de préciser la nature des interventions qui peuvent être réalisées (sociales, sanitaires et plus particulièrement psychiatriques), compte tenu de la multiplicité des organismes effectuant ce travail et de la mise en relation indispensable avec le 115 et le dispositif d'hébergement

d'urgence.

13. **La rénovation et l'humanisation des centres d'hébergement** ont été engagées par le PARSA. Elles doivent être poursuivies. Les besoins font actuellement l'objet d'une enquête des services sous l'autorité de la ministre du logement et de la ville. Afin de ne pas amputer la capacité d'hébergement, la diminution des places liée aux travaux d'humanisation sera systématiquement compensée et l'affectation des nouvelles places sera décidée dans le cadre du diagnostic partagé effectué au plan départemental. Les diagnostics départementaux devront également établir les besoins éventuels en places nouvelles d'hébergement.
14. **Les budgets affectés à l'hébergement au niveau national seront réexaminés** en fonction du référentiel adopté par tous les partenaires, afin que la dotation initiale couvre l'ensemble des besoins dès 2009.

## **Se donner les moyens d'appliquer la loi DALO : dégager une offre adaptée de logements**

### **Mesures immédiates**

- Pour 2008, un objectif de construction d'au moins 20% de PLAI sur le total des logements sociaux sera assigné à chaque préfet de région. Afin d'atteindre cet objectif le taux de financement public pourra être majoré pour les opérations menées dans le diffus par les associations.
- Dans toutes les maisons relais, l'accompagnement social devra être financé par l'Etat de manière identique à hauteur de 16€/j
- Pour accélérer la création de maisons-relais, l'Etat devra s'engager :
  - => à ce que ces opérations bénéficient des subventions publiques aux taux maximum réglementaires.
  - => à conclure d'ici fin mars un accord avec l'Union sociale de l'habitat (USH) pour mobiliser l'ensemble des bailleurs sociaux autour de cet objectif
  - => à soutenir la constitution d'associations régionales entre les bailleurs sociaux et les fédérations d'associations pour aider à la réalisation de logements adaptés (recherche d'opportunité foncière, montage des dossiers, partenariats financiers) et suivre le fonctionnement de ces structures.
- un soutien au montage des projets immobiliers porté par les associations sera mis en place
- Dans la mise en œuvre du dispositif d'intermédiation dans le parc privé, la priorité sera donnée pour 2008-2009 aux familles en situation régulière actuellement obligées de loger à l'hôtel, en CHRS, ainsi qu'aux personnes de bonne foi menacées d'expulsion, déclarées prioritaires par la commission de médiation du DALO. Une première tranche de 10 000 logements sera engagée en 2008 correspondant à une estimation de 80 M€ (incluant la dépense fiscale et les cofinancements des collectivités locales). Cette mesure visera prioritairement le développement d'une offre dans les secteurs tendus (zone A et grandes agglomérations de la zone B).

⇒ **Le développement d'une offre de logement d'insertion, accessible aux publics très modestes ou en difficulté est une priorité nationale.** Elle vise à inscrire les personnes hébergées dans un parcours résidentiel, leur permettant d'accéder au logement, en fonction de leurs possibilités d'autonomie. Les objectifs fixés par le plan de cohésion sociale sont de 20 000 PLAI par an. Au sein de cette offre, le PARSA prévoit la création de 9000 places de maisons-relais dont 6000 restent encore à construire.

Le gouvernement devra employer tous les moyens nécessaires pour parvenir à cet objectif :

- le programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de l'aménagement durable, qui vise la mise en chantier de 60 000 logements supplémentaires sur des terrains publics pour la période 2008-2012, devra inclure une offre de logements adaptés, qui sera précisée dans chaque région en fonction des besoins repérés.

Mission parlementaire d'Etienne PINTE auprès du Premier Ministre  
sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement.

- Une mission a été confiée à Michel PELLISSIER, Président d'ADOMA (ex-SONACOTRA) pour développer l'offre de maisons-relais.
- Des objectifs à atteindre en termes de création de places de maisons-relais seront assignés à chaque Préfet de département.
- Dans le décompte des logements sociaux visés par l'article 55 de la loi SRU, chaque place de maisons-relais comptera pour deux logements
- Des instructions seront données aux Préfets pour qu'une programmation opérationnelle pluriannuelle soit rapidement arrêtée en matière de logement adapté et pour que les projets prêts soient immédiatement engagés.
- L'éligibilité des associations bailleurs à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) sera recherchée avec cet établissement public.

⇒ **La mobilisation d'une offre de logement social, voire très social, dans le parc privé existant est un complément indispensable à l'effort effectué en matière de logement public social.** Elle constitue une réponse immédiate, de nature à faciliter la mise en œuvre du DALO.

L'Etat devra s'engager à financer, en partenariat avec les collectivités locales, la mise en place d'intermédiations locatives par le biais notamment des associations.

⇒ **Des instructions devront être données aux Préfets pour négocier avec l'ensemble des réservataires** (1% logement, bailleurs sociaux, collectivités locales) l'attribution d'une part de leur contingent pour les personnes déclarées prioritaires par la commission de médiation tout en respectant l'objectif de mixité sociale. Dans les zones les plus tendues, une part correspondant à 25% des réservations sera recherchée.

⇒ **Dans les communes en constat de carence au regard de l'article 55 de la loi SRU :**

⇒ L'ensemble des programmes de construction de l'année devront comprendre une part d'au moins 30% de logements sociaux (dont un tiers de PLAI), excepté dans les quartiers ayant déjà atteints 40% de logements sociaux.

⇒ Le Préfet devra disposer du droit de préemption urbain sur l'ensemble du parc existant, de la possibilité si besoin de prescrire une modification du plan local d'urbanisme (PLU). Il pourra délivrer le permis de construire.

⇒ En ce qui concerne la problématique particulière des gens du voyage, il me semble qu'elle doit faire l'objet d'un traitement particulier. Il est essentiel de respecter les modes de vie choisis par ces personnes. Je propose que le Premier Ministre demande au Président de la Commission consultative des gens du voyage de lui remettre, d'ici le 30 juin, un rapport sur les modifications nécessaires des textes juridiques permettant de prendre en compte la reconnaissance de leur mode d'habitat.

Par ailleurs, au plan départemental, un état des lieux et des besoins doit être réalisé concernant la mise en place des terrains d'accueil, y compris des terrains familiaux, dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. Il donnera lieu à un bilan national au vu duquel des mesures nouvelles pourront être décidées.

**ANNEXE FINANCIERE**

**2008**

| <b>Mesures</b>   | <b>Enveloppe supplémentaire<br/>2008</b> |
|--|--|
| <b>Plan d'humanisation des centres d'hébergement<br/>(dont construction de nouveaux centres)</b>   | 35 M€                                    |
| <b>Plan de lutte contre l'habitat indigne</b>  | 60 M€                                    |
| <b>Fonctionnement de l'hébergement / logement<br/>adapté dont :</b><br>- veille sociale<br>- hébergement d'urgence<br>- intermédiation locative<br>- maisons relais<br>- fonds d'expérimentation | 135 M€                                   |
| <b>Financement de dispositifs sanitaires :</b><br>- équipes mobiles psychiatrie précarité<br>- lits LHSS<br>- PASS   | 10 M€                                    |
| <b>Total</b>   | <b>240 M€</b>                            |

## ELEMENTS DE CALENDRIER 2008

### Mesures à effet immédiat :

Hébergement et accès au logement, « chantier national prioritaire 2008-2012 »

Nomination d'un préfet délégué

Financement des hébergements d'urgence sur une base trimestrielle

Mise en place d'un groupe de travail sur le référentiel coûts/prestations sur tout le dispositif d'hébergement. Ce groupe de travail comprendra également un référentiel sur les maraudes et le 115

Financement de l'accompagnement social de toutes les maisons-relais sur une base identique

Décret sur le développement des commissions départementales de prévention des impayés

Rapport d'étape de M. Péliissier sur le développement des maisons relais

Réunion avec les préfets et instructions sur : le plan pluriannuel de résorption de l'habitat indigne, l'engagement du diagnostic et de l'état des lieux des besoins, la prévention des expulsions (circulaire)

### Février :

Remise du rapport sur la réforme de la caution

Groupe de travail avec le ministère de la justice

Groupe de travail avec les conseils généraux

Mise en place d'un fonds d'expérimentation dans le cadre d'un appel à projets

### Mars :

Renforcement de l'ONPES

Fusion des comités PARSA et DALO

Mise en place d'une organisation spécifique en Ile de France pour la mise en œuvre du DALO et premières conclusions des groupes de travail Ile-de-France.

Mise en place des actions dans le domaine de la santé

### Avril :

Présentation du Chantier national aux Présidents des départements et Maires des grandes villes

Point d'étape avec les associations

**Mai :**

Réalisation des diagnostics provisoires départementaux et démarrage des opérations de réhabilitations prioritaires en matière d'hébergement

**Juin :**

Finalisation du référentiel coûts/prestations pour l'hébergement  
Réunion avec les préfets  
Retour de l'appel à projets expérimentation  
Rapport sur les aspects juridiques des caravanes pour les gens du voyage  
Remise du rapport de M. Pinte au Premier ministre au plus tard le 21 juin

**Début juillet :**

Point d'étape avec les associations

**Fin juillet**

Première programmation nationale pluriannuelle des travaux d'adaptation de l'hébergement et de logement adapté en fonction des priorités départementales

**Septembre :**

Rapport du comité de suivi du DALO

**Novembre :**

Réunion avec les préfets  
Point d'étape avec les associations

**Décembre :**

Premier rapport national spécifique de l'ONPES  
Début des possibilités recours contentieux loi DALO

## SOMMAIRE

Lettre de Mission

Introduction

### Une responsabilité et une volonté politiques

1. **L'hébergement et le logement relèvent en premier lieu de la responsabilité de l'Etat** 9
  - 1.1. Un pilotage fort et identifié, au niveau national
  - 1.2. et au niveau départemental
  - 1.3. Montrer l'exemple
  - 1.4. Une campagne nationale de sensibilisation et de mobilisation
  - 1.5. Une politique conduite sur un plan pluriannuel
  - 1.6. Un budget vérité et respecté
2. **La responsabilité des élus et des collectivités territoriales** 13
  - 2.1. Urbanisme et construction
  - 2.2. Action sociale, une responsabilité partagée
  - 2.3. Action de proximité des élus locaux: accueil d'urgence, logement,
3. **Des outils partagés** 14
  - 3.1. Cosignature du schéma départemental fusionnant le SAHI et le PDALPD
  - 3.2. Accompagner le passage d'une culture de la charité à une culture d'intervention professionnelle

### Ne plus condamner à la rue

4. **Prévenir les expulsions** 19
  - 4.1. Mieux prévenir les expulsions dans le parc privé
  - 4.2. Renforcer la prévention le plus en amont possible
  - 4.3. Améliorer la protection des occupants de logements indignes ou dégradés
5. **Prévenir la mise à la rue des publics particuliers** 27
  - 5.1. Les sortants d'hôpitaux psychiatriques
  - 5.2. Les jeunes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance
  - 5.3. Les sortants de prison
6. **Poursuivre la lutte contre l'habitat indigne** 34

Mission parlementaire d'Etienne PINTE auprès du Premier Ministre  
sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement.

- 6.1. Renforcer le repérage
- 6.2. Mettre en place au plan local une coordination plus étroite des différents acteurs sous le pilotage de l'Etat
- 6.3. Créer un système efficace de traitement de la décence
- 6.4. Mieux aider les propriétaires occupants
- 6.5. Simplifier les procédures de financement de l'Etat en matière de lutte contre l'habitat indigne.
- 6.6. Améliorer certains dispositifs juridiques de protection des occupants de logements indignes

Sortir de la rue

7. **Enrichir la connaissance et les outils de pilotage des besoins en** matière 44
  - 7.1. Renforcer de toute urgence le rôle de l'Observatoire Nationale de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
  - 7.2. Développer des outils spécifiques de pilotage à Paris et en Ile de France
  - 7.3. Améliorer la connaissance des parcours
8. **Améliorer les dispositifs de premier recours** 49
  - 8.1. Préciser les informations minimales constituant le socle du fonctionnement du 115
  - 8.2. Définir un cahier des charges de la professionnalisation des maraudes, notamment sur le territoire de Paris
9. **Moderniser les dispositifs d'hébergement** 53
  - 9.1. Travailler à un référentiel commun pour l'ensemble des structures d'hébergement
  - 9.2. La spécificité des dispositifs d'urgence
  - 9.3. Poursuivre la diversification des réponses, humaniser les centres
  - 9.4. Développer un accompagnement social coordonné au-delà des compétences institutionnelles
10. **Mieux prendre en compte les personnes en situation de souffrance psychique ou de handicap ou d'addictions** 61
  - 10.1. La souffrance psychique
  - 10.2. Les addictions
  - 10.3. Les personnes en situation de dépendance ou présentant un handicap

Augmenter l'offre de logement, en particulier de logement social et faciliter l'accès au  
logement des ménages les plus modestes

**11. Intensifier la production de logements sociaux** 72

- 11.1. Mobiliser les terrains publics en faveur de la construction de logements sociaux
- 11.2. Poursuivre au-delà de 2009 les objectifs assignés par le plan de cohésion sociale
- 11.3. Mieux faire appliquer l'article 55 de la loi SRU
- 11.4. Mieux prendre en compte les besoins de logement sur chaque territoire dans les documents d'urbanisme et de programmation
- 11.5. Inciter à la prise en compte des logements sociaux dans les programmes immobiliers privés
- 11.6. Peser sur les délais de construction

**12. Faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes** 81

- 12.1. Augmenter la production de logement très social et familial
- 12.2. Mettre en place une politique des loyers mieux adaptée aux capacités contributives des ménages
- 12.3. Développer le logement d'insertion
- 12.4. Mieux assurer l'accompagnement social vers le logement
- 12.5. Mobiliser l'ensemble des contingents de logements sociaux pour l'accueil des publics prioritaires

**13. Mobiliser le logement privé pour faciliter l'accès au logement des plus modestes** 96

- 13.1. Dégager un volant de logement en location-sous location dans les zones tendues
- 13.2. Inciter les propriétaires privés à s'investir dans un dispositif de location -sous location
- 13.3. Professionnaliser et sécuriser les opérateurs
- 13.4. Mettre en place en partenariat avec les collectivités territoriales une organisation opérationnelle adaptée à chaque territoire

Conclusion

**Premières propositions au Premier ministre : janv 2008** 112