



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.

SYNTHESE

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

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.

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, surtout dans trois zones géographiques : l'Île de France, la région Paca et le Nord. 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.** On estime à 100 000 le nombre de sans abris, 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. 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. La construction a augmenté ces dernières années, mais 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. 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. 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. Pour répondre à l'urgence, il faut une mobilisation générale. Voici mes propositions, pour que tout soit mis en œuvre tant au niveau national que local afin de surmonter les défis qui nous attendent et que chacun en France puisse accéder à un logement digne et adapté à sa situation.

Principales propositions

Consolider les efforts budgétaires de l'Etat en matière d'hébergement et de logement tant que la crise ne sera pas résorbée.

En matière d'hébergement : la ligne budgétaire en 2008 n'est pas suffisante pour remettre les compteurs à zéro et financer les nouvelles décisions. L'enveloppe prévue pour 2009, au stade actuel des arbitrages, semble insuffisante pour répondre aux besoins d'hébergement, poursuivre le développement des maisons relais (pour la partie accompagnement social) et changer de logique d'intervention en substituant à l'hébergement des solutions de logements temporaires, à terme moins coûteuse. A l'heure actuelle le développement de l'intermédiation locative n'est pas budgété. Or le Premier ministre s'était engagé à financer 10 000 logements en 2008.

Les besoins minimums s'élèvent :

- ⇒ **Pour le programme 177 (hébergement) à 1 256 millions d'euros en 2008.** Le budget initial 2009 doit être établi sur une base transparente, tenant compte des besoins recensés, par le préfet, délégué général nommé par le Premier ministre.
- ⇒ **Pour les dispositifs sanitaires supplémentaires** : équipes mobiles psychiatrie précarité, lits halte soins de santé, permanences d'accès aux soins de santé, (PASS), le financement relève du budget Santé. Le Premier ministre s'était engagé à les financer en 2008 à hauteur de **10 millions**, qu'il faut pérenniser.
- ⇒ **Une partie des sommes consacrées aux nuitées d'hôtel pourrait être utilisée à développer la location sous location.**

En matière de logement

- ⇒ **Le maintien des aides à la pierre à hauteur de la dotation votée pour 2008, sur le programme 135, est indispensable. (800 millions d'euros)**

Les crédits votés doivent être réellement engagés et concentrés davantage sur les zones les plus tendues.

798 millions d'euros avaient été votés dans le Projet de Loi de Finances 2008. Seulement 643 millions ont été répartis. Le reste a été officiellement gelé ou non utilisé. Il pourrait servir à 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, et à renforcer les fonds propres de l'ADOMA. Les crédits affectés à l'ANAH n'ont pas tous été non plus « dégelés » pourtant les besoins sont importants.

- ⇒ 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.

Renforcer le pilotage au niveau national et local

- ⇒ **En réunissant sous l'autorité du nouveau Préfet** délégué général à l'hébergement d'urgence et à l'accès au logement le pôle national de lutte contre l'insalubrité et la Délégation Interministérielle au développement de l'offre de logement.
- ⇒ **Au niveau départemental, par un pilotage clairement identifié auprès du préfet.**
- ⇒ En renforçant les pouvoirs du préfet en matière d'application de la loi SRU
- ⇒ Par une programmation unique, au plan départemental pour l'hébergement et le logement des plus défavorisés, copilotée par l'Etat et le conseil général (fusion du SAHI et du PDALPD)
- ⇒ Grâce à une campagne de sensibilisation 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.

Conditionner les avantages fiscaux à une vraie contrepartie fiscale.

Les aides fiscales au logement représentent aujourd'hui 9 milliards d'euros hors aides à la pierre. Les aides à l'investissement locatif devraient être davantage conditionnées à une contrepartie sociale effective et recentrées par exemple sur la location sous location à destination des plus modestes.

Améliorer et diversifier les capacités en matière d'hébergement pour répondre au plus près des besoins par :

- ⇒ La réalisation d'un diagnostic précis de l'existant et des besoins en matière d'hébergement
- ⇒ La poursuite du plan humanisation des CHU et CHRS avec un objectif précis de réduction des dortoirs et la pérennisation du budget de 50 millions par an pour financer les travaux d'investissement annoncé par le PM
- ⇒ La création de centres dédiés à des publics particuliers et de structures d'accueil diversifiées en encourageant les projets innovants
- ⇒ Une **prise en charge plus homogène sur l'ensemble du territoire des familles avec enfants de moins de trois ans par les conseils généraux.**

Faire un effort particulier vers les populations les plus fragiles

- ⇒ Il est urgent de prendre en compte les personnes souffrant de troubles de la personnalité ou de problèmes psychiatriques tant d'un point de vue sanitaire, social qu'en matière d'hébergement en particulier lors de leur sortie d'hôpital.
- ⇒ La poursuite d'une offre soutenue de Maisons relais et de logements adaptés, pour les personnes particulièrement vulnérables (personnes âgées, handicapées, souffrant d'addictions...) doit être réaffirmée comme une priorité

Poursuivre la politique de prévention des expulsions:

- ⇒ Prévoir dans les baux locatifs une obligation pour le propriétaire de signaler les impayés de loyer
- ⇒ **Maintenir temporairement l'allocation logement en cas d'impayés** afin de faciliter la recherche de solution amiable

Maintenir l'effort de construction de logements sociaux :

- ⇒ **Proroger jusqu'en 2014 l'effort de construction prévu par le Plan de cohésion sociale**
- ⇒ **Poursuivre, au-delà de 2009, l'exonération de 25 ans de taxe foncière sur les**

propriétés bâties (TFPB) et sa compensation intégrale :

- ⇒ Améliorer l'application de la loi SRU et les obligations en matière de construction :
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, et Imposer 20% de logements sociaux sur tout projet immobilier de plus de 20 logements initié à l'échelle communale dans toutes les communes de plus de 2500 hab**
- ⇒ **Chaque place en maison relais et chaque PLAI comptera double au regard de l'article 55.**

Pour faire face à la pénurie de logements dans les zones tendues il faut immédiatement déclencher:

- ⇒ L'achat de 1000 logements privés par des opérateurs grâce à une mobilisation de PLAI majorés, (actuellement non utilisés) pour loger les familles prioritaires.
- ⇒ Le développement des dispositifs de location-sous location grâce à des mesures d'incitations fiscales appropriées : 80 % du loyer solidaire déduit ;
- ⇒ Ces logements devraient être pris en compte au regard de l'article 55 de la loi SRU.

Développer l'accès au logement social des plus modestes

- ⇒ Utiliser le produit du surloyer pour favoriser l'accès au logement social des ménages les plus modestes qui ont des revenus insuffisants pour accéder au parc social neuf.
- ⇒ Le produit du surloyer pourrait être versé, dans les comptes des organismes HLM, dans des fonds de solidarité qui financeraient des rabais de loyers pour ces ménages.
- ⇒ Expérimenter, en Ile-de-France, une politique de loyer progressif en fonction du revenu sur certaines parties du parc HLM situées hors zones urbaines sensibles. A l'inverse les loyers les plus bas pourraient être minorés.

Accentuer les efforts de lutte contre l'habitat indigne

Se donner les moyens de traiter 100 000 logement d'ici 2012 :

- ⇒ En consolidant les moyens affectés à l'ANAH et en simplifiant ses modalités d'intervention
- ⇒ En réformant le Prêt d'amélioration de l'habitat (PAH) afin d'aider les propriétaires occupants à améliorer leur logement
- ⇒ En renforçant les moyens juridiques et financiers de traitement des logements dégradés qui ne relèvent pas de procédures d'insalubrité ou de péril.

Promouvoir une logique nouvelle en matière d'accompagnement social

Celui-ci doit être clarifié et mieux réparti entre les différents intervenants et en fonction des situations.

- ⇒ En CHU et CHRS, un référentiel commun doit être trouvé
- ⇒ De nouvelles mesures pour prévenir les expulsions, en améliorant l'information, la coordination des acteurs, la prévention le plus en amont possible et en clarifiant les responsabilités.
- ⇒ De manière général, il faut développer un accompagnement social coordonné autour de la personne, dépassant les clivages institutionnels ou liés aux dispositifs d'accueil et de prise en charge.