



Projet de loi ELAN :

Répondre réellement aux besoins des personnes mal logées

12 millions de personnes sont fragilisées par la crise du logement, 4 millions de personnes sont mal logées. Le gouvernement a lancé un « plan logement d’abord » national et propose aujourd’hui un projet de loi dit « ELAN » affichant la volonté de garantir « davantage d’équilibre territorial et **de justice sociale en faveur des plus fragiles** ».

Nous sommes 36 associations nationales de lutte contre le sans-abrisme et le mal logement, dont les actions permettent d’accompagner 3,8 millions de personnes en difficulté avec l’aide de 150 000 salariés et 200 000 bénévoles. Nous nous mobilisons chaque jour pour tenter d’améliorer le sort des plus démunis dans notre pays. Fortes de notre expérience quotidienne de la réalité des conditions de logement et d’hébergement des plus pauvres, nos associations souhaitent réaffirmer les messages qu’elles défendent depuis la création du Collectif des Associations Unies en 2008. L’objectif de justice sociale invoqué par le projet de loi ELAN appelle en effet des orientations qui font actuellement défaut, pour apporter des solutions réellement efficaces aux plus fragiles tout en respectant la logique du logement d’abord.

1/ Développer massivement l’offre de logements dignes réellement accessibles aux ménages les plus modestes

Le choc de l’offre annoncé par le président de la République était indispensable à la réalisation du plan logement d’abord, à condition de favoriser l’accès au logement des plus démunis. Pourtant, les associations constatent que les moyens ne sont pas mis en œuvre pour le provoquer.

Pour les associations, le projet de loi Elan devrait être **une occasion de créer les leviers nécessaires pour accroître fortement la production d’une offre locative très sociale accessible aux ménages les plus pauvres**, mobilisant les parcs public et privé, en particulier sur les territoires les plus tendus. Pour réaliser cet objectif indispensable à une politique effective du logement d’abord, le CAU demande dans ce sens depuis plusieurs années une loi de programmation pluriannuelle, fixant aux pouvoirs publics des objectifs ambitieux de production de logements sociaux à bas niveau de quittance et de production de logements privés à vocation sociale.

Or le projet de loi ELAN transforme le modèle économique du secteur HLM, notamment par la vente accrue des logements sociaux et la restructuration des bailleurs en grands groupes, par une gamme étendue de nouveaux produits immobiliers, et par l’accélération de la production de logements intermédiaires.

Combiné à la baisse des piliers de la politique sociale du logement en France que sont les APL et les aides à la pierre, ce projet de loi constitue une nouvelle étape de désengagement de l'Etat sur le logement social. **L'Etat doit rester en première ligne pour garantir la solidarité nationale, la solidarité entre tous sur le territoire, nécessaire au logement des personnes les plus en difficulté d'entre nous.** Nos associations ne comprennent donc pas le choix de l'Etat de se désengager de ce secteur. Dans cette perspective, il est par ailleurs impossible d'accepter que les 40 000 logements HLM qui doivent être vendus chaque année pour compenser le retrait de l'Etat, soient comptabilisés pour dix ans dans la production attendue des territoires dans le cadre de la loi SRU. Cette loi a permis à notre pays de renforcer la production de logements sociaux disponibles pour davantage d'équilibre entre les territoires.

Concernant le secteur privé, le rôle de l'encadrement des loyers pour éviter la flambée des loyers en zone tendue est démontré, ce système a fait ses preuves. Dès lors, rien ne peut justifier qu'il fasse l'objet d'une nouvelle expérimentation. Nous demandons donc le retrait du dispositif expérimental d'encadrement des loyers proposé dans le projet de loi, et la mise en œuvre de la loi ALUR.

De la même façon, le bail mobilité, loin de répondre aux besoins des locataires les plus fragiles, risque au contraire de les précariser là où le droit actuel leur permet déjà de changer de logement librement, avec un à trois mois de préavis. Nos associations demandent son retrait du projet de loi. Ce nouveau bail risque d'être utilisé pour louer à court terme à des ménages fragiles, renforçant les risques d'instabilité pour les ménages les plus précaires et les risques d'expulsions. La France compte déjà plus de 15 000 expulsions avec le concours de la force publique par an, des ruptures qui contribuent à alimenter le sans-abrisme et que le ministre de la Cohésion des Territoires s'est engagé à réduire par l'introduction d'un plan de prévention des expulsions. Le projet de loi ELAN doit participer de cette démarche en répondant réellement aux besoins des locataires en difficulté.

De plus, l'offre de logement doit être accessible à tous financièrement, mais aussi accessible aux personnes en situation de handicap. Les associations rappellent qu'un recul de l'obligation d'accessibilité des logements neufs constituerait une régression inconcevable du point de vue des droits des personnes en situation de handicap dans notre pays, qui a pourtant ratifié en 2010 la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

2/ Garantir l'accès et le maintien dans le logement pour mettre en œuvre le logement d'abord

Pour ne plus alimenter le sans-abrisme et l'exclusion par le logement, le projet de loi doit également **assurer l'accès au logement des plus fragiles et le maintien dans le logement des personnes en cas d'accident de parcours.** La mise en œuvre de la garantie universelle des loyers, prévue par la loi ALUR, permettrait de sécuriser les bailleurs souhaitant louer à des ménages en difficulté. Elle faciliterait l'accès des plus précaires au logement. De plus, contre l'exclusion par le logement et les logements au rabais pour les plus pauvres, la lutte contre l'habitat indigne doit être renforcée, de manière à assurer aux habitants des procédures menant rapidement à des conditions de logement dignes (auto-réhabilitation accompagnée des propriétaires en difficulté, repérage et accompagnement des copropriétés en difficulté, procédures dissuasives et plus rapides de lutte contre les marchands de sommeil). La montée des expulsions, facteur de sans-abrisme, impose de renforcer la prévention par un travail interdisciplinaire coordonné, alliant à la fois professionnels du social, du médical et du juridique, l'accompagnement et le traitement efficaces des impayés de loyer ne pouvant se faire sans prendre en compte les situations de détresse mentale et psychologique.

3/ Garantir un accueil inconditionnel et digne quelle que soit la situation des personnes

Le Collectif des Associations Unies réaffirme également la nécessité de **respecter le principe d'un accueil inconditionnel et digne de toutes les personnes en situation de détresse, sans distinction de statut administratif ou de ressources**. Ce principe essentiel est d'ores et déjà mis en cause par la circulaire du 12 décembre 2017 et la baisse du budget de l'hébergement récemment annoncée, de 20 millions d'euros en 2018 et de 57 millions sur les quatre années à venir pour les CHRS. Ce coup de rabot va également concerner l'ensemble des centres d'hébergement franciliens subissant une baisse de 9 % des moyens dès 2018 (- 38 millions d'euros). Au vu de ces arbitrages budgétaires, le Collectif demande que soit adoptée une loi de programmation de la politique de l'hébergement et du « logement d'abord », fondée sur les besoins observés à l'échelle de chaque territoire.

Enfin, le CAU rappelle que **le logement d'abord impose de favoriser les formes d'hébergement les plus proches possible du logement, dans le respect du droit à la vie privée et de l'unité de la famille**. Le projet de loi ELAN prévoit la transformation de bureaux en logements et en hébergements d'urgence sans garantir que les normes d'habitabilité de ces derniers seront les plus proches possibles de celles du logement. L'augmentation des places d'hébergement ne doit pas se faire sur le seul secteur de la mise à l'abri, au détriment du programme d'humanisation de l'hébergement et de l'accompagnement social global visant l'accès au logement des personnes. Les politiques publiques d'hébergement doivent porter un plus haut niveau d'exigence et s'ouvrir à tous les acteurs locaux de la lutte contre la pauvreté.

Notre collectif espère donc que les propositions présentées ci-après, représentatives de notre positionnement commun, seront entendues, afin que l'objectif de justice sociale affiché par l'exposé des motifs de ce projet de loi se traduise réellement dans les articles de la loi ELAN et dans les faits.

Les 36 associations du Collectif des Associations Unies

Advocacy France
Association des Cités du Secours Catholique
Association Nationale des Compagnons Bâisseurs
Association DALO
ATD Quart Monde
Aurore
Centre d'action sociale protestant (CASP)
Collectif National Droits de l'Homme Romeurope
Collectif Les Morts de la Rue
Comité des Sans Logis
Croix-Rouge française
Emmaüs Solidarité
Emmaüs France
Enfants de Don Quichotte
Fédération d'aide à la santé mentale Croix Marine
Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)
Fédération de l'Entraide Protestante
Fédération Française des Equipes Saint-Vincent
Fédération des Acteurs de la Solidarité
Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT-Gens du voyage)
Fédération Santé Habitat
Fondation Abbé Pierre
Fondation de l'Armée du Salut
France Terre d'Asile
Habitat et Humanisme
Jeudi Noir
Les petits frères des Pauvres
Ligue des Droits de l'Homme
Médecins du Monde
Secours Catholique
SoliHa – Solidaires pour l'Habitat
Union Nationale des Amis et des Familles de Malades Psychiques (UNAFAM)
Union professionnelle du logement accompagné (UNAF0)
Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ)
Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNHAJ)
Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Développer massivement l'offre de logements dignes réellement accessibles aux ménages les plus modestes

AMENDEMENT

ARTICLE 29

Supprimer l'article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La vente des logements sociaux à leurs occupants peut participer à l'accession sociale à la propriété (bien qu'elle soit contradictoire avec l'extinction des APL accession dans le budget 2018) et est acceptable dès lors qu'elle reste résiduelle. Mais elle ne peut pas constituer une politique de compensation des baisses de ressources des organismes HLM, comme l'explique l'étude d'impact.

Avec près de 2 millions de ménages en attente d'un logement social, il n'est pas concevable de se défaire massivement d'un patrimoine constitué après des années d'investissements publics.

La création d'un nouvel instrument spécifiquement dédié à l'achat et la revente d'immeubles HLM entiers, les sociétés de vente, n'est donc pas justifiée. Et la privatisation du logement social qui s'opère ainsi va à l'encontre du besoin de maintenir un parc immobilier à loyer ou à prix maîtrisé, d'autant plus qu'il a été construit et acquis avec l'argent public. En effet, de manière inédite, le projet de loi :

- Permet la vente aux collectivités en supprimant l'engagement de les mettre à dispositions des personnes défavorisées durant au moins 15 ans, ce qui est difficilement compréhensible.
- Permet la vente des logements « PLS » construits ou acquis depuis plus de 15 ans à des entreprises de droit privé (banques, assurances, fonds divers...), sans limite à la spéculation.
- Prévoit que la vente entraîne la résiliation du conventionnement et donc la sortie définitive du logement du parc social.
- Allège considérablement les procédures d'autorisation des programmes de vente. Si le maire reste consulté sur l'opportunité des ventes décidées, son accord n'est plus requis et son droit de préemption est supprimé.

Pour toutes ces raisons, il est demandé la suppression de l'article 29.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Développer massivement l'offre de logements dignes réellement accessibles aux ménages les plus modestes

AMENDEMENT

ARTICLE 34

Supprimer l'article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le rôle du législateur est de protéger les locataires dans le rapport inégal qu'ils ont avec leur propriétaire. Les protections locatives sont justifiées par le fait que le logement occupé est la résidence principale du locataire. Celui qui ne dispose pas d'un autre logement sera inévitablement mis en difficulté à la fin du bail mobilité. La mobilité devient alors forcée et risque d'alimenter les conflits locatifs et d'augmenter les procédures d'expulsions (en contradiction avec le plan de prévention annoncé par le gouvernement au mois de mars).

Le bail ne peut être calé sur la durée d'un stage, d'une formation ou d'un contrat précaire : les locataires n'ont pas forcément vocation à quitter leur logement à la fin de leurs missions ; la mobilité professionnelle n'est pas synonyme de mobilité résidentielle.

Le bail mobilité, pour aller dans le sens du Gouvernement, ne fonctionne que pour ceux qui sont en déplacement professionnel ou du fait de leur formation et qui justifient à l'entrée dans le logement d'un autre domicile dans lequel ils retourneront à l'issue de leur mission.

En l'état, le texte ne protège pas de la requalification de baux de droit commun en bail mobilité, qui n'est pas soumis à autorisation contrairement aux autres baux de courte durée. Il ne protège pas non plus les personnes en situation de précarité qui ne trouvent pas de domicile stable dans le parc privé.

Il les expose au contraire à divers abus, et les prive de plusieurs protections importantes : les diagnostics techniques (énergétiques, plombs, état d'installation d'électricité...) ne seront pas annexés au bail, pas de possibilité de recours en cas d'indécence du logement sans remise en cause du contrat, pas de quittance de loyer gratuite, pas de dispositif de prévention des expulsions locatives en cas d'impayés...

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Développer massivement l'offre de logements dignes réellement accessibles aux ménages les plus modestes

AMENDEMENT

ARTICLE 46

Supprimer les alinéas 5 et 6.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Inciter les organismes à vendre davantage tout en préservant virtuellement les logements vendus dans le décompte des communes SRU en vue de les exonérer de leurs obligations est un contresens.

En outre, il ne faut pas 10 ans pour reconstruire un logement social, surtout dans les communes SRU où des objectifs ambitieux sont fixés afin d'atteindre 20 à 25 % de logements sociaux en 2025.

Le présent amendement supprime donc la possibilité de comptabiliser les logements vendus à leurs locataires au titre de la loi SRU pendant 10 ans, revenant à la durée actuelle de 5 ans.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Développer massivement l'offre de logements dignes réellement accessibles aux ménages les plus modestes

AMENDEMENT

ARTICLE 48

Les alinéas 2 à 4 et 8 à 24 sont supprimés.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le premier obstacle à la mobilité et à l'accès au logement, c'est le loyer. C'est pourquoi l'encadrement des loyers est un facteur déterminant de mobilité et de sécurisation des bailleurs et des locataires dans le parc privé.

La loi Alur n'est ni excessive, ni confiscatoire : après une hausse de quasiment 60 % en 17 ans, elle ne vise que les loyers abusifs, au-delà de 20 % d'une médiane avec complément de loyer possible. Nous sommes très loin de l'administration du loyer, la loi ne fait qu'imposer un minimum de raison au marché locatif privé.

L'encadrement limite les abus, améliore le pouvoir d'achat des ménages à un prix quasiment nul pour l'État et est la réponse la plus logique à l'argument du soi-disant effet inflationniste des APL.

Le Conseil constitutionnel en 2014 et le tribunal administratif en 2017, à Paris et à Lille, ont validé le principe de l'encadrement. Seule son insuffisante mise en œuvre est mise en cause. Il n'est donc pas nécessaire d'abroger l'encadrement et de le remplacer par une expérimentation pour se conformer aux décisions de justice.

La prise immédiate d'un décret permettrait à l'État de le mettre en œuvre progressivement, c'est-à-dire en tout ou partie sur les agglomérations concernées, en se calant sur le déploiement des observatoires locaux des loyers.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Développer massivement l'offre de logements dignes réellement accessibles aux ménages les plus modestes

AMENDEMENT

ARTICLE 49

Supprimer l'article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le premier obstacle à la mobilité et à l'accès au logement, c'est le loyer. C'est pourquoi l'encadrement des loyers est un facteur déterminant de mobilité et de sécurisation des bailleurs et des locataires dans le parc privé.

La loi n'est ni excessive, ni confiscatoire : après une hausse de quasiment 60 % en 17 ans, elle ne vise que les loyers abusifs, au-delà de 20 % d'une médiane avec complément de loyer possible. Nous sommes très loin de l'administration du loyer, la loi ne fait qu'imposer un minimum de raison au marché locatif privé.

L'encadrement limite les abus, améliore le pouvoir d'achat des ménages à un prix quasiment nul pour l'État et est la réponse la plus logique à l'argument du soi-disant effet inflationniste des APL.

Le Conseil constitutionnel en 2014 et le tribunal administratif en 2017, à Paris et à Lille, ont validé le principe de l'encadrement. Seule son insuffisante mise en œuvre est mise en cause. Il n'est donc pas nécessaire d'abroger l'encadrement et de le remplacer par une expérimentation pour se conformer aux décisions de justice.

La prise immédiate d'un décret permettrait à l'État de le mettre en œuvre progressivement, c'est-à-dire en tout ou partie sur les agglomérations concernées, en se calant sur le déploiement des observatoires locaux des loyers.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Garantir un accueil inconditionnel et digne quelle que soit la situation des personnes

AMENDEMENT

ARTICLE 11

- I. A l'alinéa 3, supprimer « les mots : « , pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, » sont supprimés et »
- II. Supprimer les alinéas 8 à 11

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objectif de conserver, dans le cadre de la procédure de réquisition de logements et de bureaux vacants pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri, le droit pour l'attributaire de réaliser des travaux de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité ainsi que de maintenir la même durée de la réquisition.

La réduction de la qualité des normes en « fonction de l'usage prévu pour les locaux », c'est-à-dire pour de l'hébergement d'urgence, apparaît contradictoire avec les principes d'un accueil dans des conditions dignes et décentes en hébergement d'urgence prévus par l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Le rapprochement entre les normes minimales de décence en hébergement et celles dans le logement défendu depuis 2009, notamment dans le cadre du « programme d'humanisation des centres d'hébergement », demeure un objectif primordial pour sortir des logiques de simple mise à l'abri des personnes en situation de précarité.

Par ailleurs, en raison des difficultés pour accéder au logement, les personnes accueillies demeurent durant de long mois en hébergement d'urgence : ainsi le rapport d'information du sénateur Philippe Dallier précise « l'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence » précisait que « la durée moyenne de séjour serait d'environ 14 mois pour un hébergement dans un centre (hébergement regroupé) et de 12 mois en hébergement dans le diffus (c'est-à-dire en appartements gérés par une structure d'hébergement). Il peut arriver que certaines personnes restent plusieurs années hébergées dans les centres et cette proportion tendrait même à augmenter ». Ainsi au regard de la durée de maintien dans l'hébergement d'urgence, la préservation de la qualité des normes de confort et d'habitabilité et le maintien de la durée de réquisition des locaux s'inscrivent en cohérence avec le plan quinquennal « Logement d'abord » qui a notamment pour objectif de faciliter l'accès rapide au logement des personnes sans domicile, en rapprochant les conditions d'accueil en hébergement et dans le logement.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Garantir l'accès et le maintien dans le logement pour mettre en œuvre le logement d'abord

AMENDEMENT

APRÈS L'ARTICLE 42, insérer l'article suivant:

Les compétences des conseils locaux de santé mentale sont renforcées en ce qui concerne l'accès et le maintien dans le logement de personnes vivant avec des troubles de santé mentale. Elles comprennent en particulier la prévention des expulsions locatives.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les Comités locaux de santé mentale, instances de concertation instituées par le Code de la santé, dont les compétences ont été précisées par une circulaire commune des ministres des affaires sociales et de la santé, et de la ville, de la jeunesse et des sports du 30 septembre 2016, se sont avérés des outils très efficace d'insertion des personnes fragiles du fait de leurs troubles de santé mentale.

Leurs missions sont de :

- Engager des actions d'amélioration de l'accès et du maintien dans le logement (notamment par des conventions bailleurs sociaux/secteur de psychiatrie ou bailleurs sociaux/centres communaux ou intercommunaux d'action sociale) et l'emploi
- Engager des actions destinées à faciliter le recours aux structures et aux professionnels concernés,
- Permettre la continuité des soins et de l'accompagnement social et médico-social, et la coordination soins de ville/soins hospitaliers/accompagnement social et médico-social.

Alors que le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion du locataire pour impayé de loyers a augmenté de 80 % depuis le début des années 2000 pour atteindre 126 946 décisions en 2015 et que, sur la même période, le nombre total d'expulsions effectivement réalisées avec concours de la force publique est passé de 5 936 à 14 127, dont une partie atteinte de pathologies psychiques, il apparaît nécessaire de mieux utiliser pour les réduire cet outil facilitateur des relations entre acteurs de la politique de la ville et de la santé que sont les Conseils Locaux de Santé Mentale.

L'article 69 de la loi de modernisation du système de santé du 26 janvier 2016 le prévoyait déjà implicitement : « Art. L. 3221-1.-La politique de santé mentale comprend des actions de prévention, de diagnostic, de soins, de réadaptation et de réinsertion sociale. Elle est mise en œuvre par des acteurs diversifiés intervenant dans ces domaines, notamment les établissements de santé autorisés en psychiatrie, des médecins libéraux, des psychologues et l'ensemble des acteurs de la prévention, du logement, de l'hébergement et de l'insertion. »

Et plus loin, traitant du « projet territorial de santé mentale » : Il définit les actions à entreprendre afin de répondre aux besoins identifiés par le diagnostic territorial partagé. « Il organise les conditions d'accès de la population : [...] Un programme relatif au maintien dans le logement et d'accès au logement et à l'hébergement accompagné est développé pour les personnes en souffrance psychique qui en ont besoin. »

Il apparaît pertinent de souligner l'importance de développer le rôle de ces instances en matière de prévention des expulsions locatives des personnes fragiles du fait de leurs pathologies mentales.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Garantir l'accès et le maintien dans le logement pour mettre en œuvre le logement d'abord

AMENDEMENT

ARTICLE 43

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« ...- L'article L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Les mots : « vivant au foyer » sont remplacés par les mots : « composant le ménage » ;

2° Les mots « - le ou les titulaires du bail ; » sont remplacés par l'alinéa suivant :

« 1° Le ou les titulaires du bail auxquels les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements visés à l'article L.441-1 et répondant aux conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ; »

3° Avant les mots : « - les personnes figurant sur les avis d'imposition du ou des titulaires du bail ; », est inséré l'alinéa suivant :

« 2° Les autres personnes vivant au foyer, répondant aux conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat mentionné au 1° ou étant en possession d'un des documents visés à l'article L. 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et de la demande d'asile, à savoir : »

EXPOSE SOMMAIRE

Le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. Cela implique d'orienter en priorité vers le logement les personnes en hébergement d'urgence.

Or, certains couples ou familles hébergés dans les structures d'urgence ne peuvent accéder au logement social, car un conjoint seulement remplit les conditions de régularité du séjour posées par l'article L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation, alors que l'autre conjoint a fait la demande d'un titre de séjour ou d'une demande d'asile et se trouve dans l'attente d'une décision définitive relative à son droit au séjour.

Ainsi, il est proposé de distinguer le titulaire du bail - dont le séjour est régulier - du conjoint (époux, concubin notoire ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité), qui sera considéré comme une personne vivant au sein du foyer à condition de détenir a minima une attestation de demande d'un titre de séjour ou d'une attestation de demande d'asile, autorisant sa présence sur le territoire français.

Cette possibilité permettrait à des ménages d'accélérer leur sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence. D'autant que la loi autorise déjà le transfert d'un bail d'habitation à loyer modéré du titulaire décédé vers un concubin notoire dont le séjour n'est pas régulier (Cour de cassation, 20 octobre 2016, n° 15-19091).

En outre, il est proposé à des fins de cohérence de remplacer, au sein de l'article L. 442-12 précité, les termes « vivant au foyer » par « composant le ménage », puisque l'article L. 441-1 du même code ne mentionne que le terme de « ménage ».

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Garantir l'accès et le maintien dans le logement pour mettre en œuvre le logement d'abord

AMENDEMENT

ARTICLE 43

I. A l'alinéa 12, remplacer le mot : « modulation » par le mot : « augmentation »

II. Après l'alinéa 12, insérer l'alinéa suivant :

« Un cahier des charges comprenant notamment un modèle de contrat est établi par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du logement après consultation de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et social. »

III. A l'alinéa 23, supprimer les mots : « à la condition de donner lieu à la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens » et compléter l'alinéa suivant par la phrase suivante :

« Pour la fixation la dotation globale de financement, il est tenu compte du cout moyen à la place de l'établissement avant extension. »

I. Au début de l'alinéa 24, insérer les mots suivants :

« Après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, »

II. A l'alinéa 26, après les mots :

« dans la région »

Insérer les mots :

« en conformité avec les objectifs fixés par les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objectif de garantir la prise en compte des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées dans la programmation pluriannuelle des CPOM afin de garantir la qualité des nouvelles places d'hébergement en CHRS.

L'article 43 prévoit, dans la logique du logement d'abord qui vise à rompre avec l'escalier d'insertion, de supprimer la séparation des structures d'hébergement des personnes sans domicile en deux régimes distincts que sont le régime de l'autorisation en application de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles et le régime de la déclaration relevant de l'article L.322-1 du même code. Le passage du régime déclaratif au régime d'autorisation implique donc un coût certain au regard des obligations pesant sous les établissements sous ce régime (participation des personnes, démarche qualité via des évaluations internes et externes, respect des missions définies au 8° du 1 de l'article 312-1 que « l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse »). Pour déterminer le niveau de financement des places sous le régime déclaratif, il est proposé d'utiliser comme référence l'étude nationale des coûts : dans le cas où une structure d'hébergement dispose à la fois de places sous le régime de l'autorisation et de places sous le régime déclaratif, les places sous le régime déclaratif passeront sous le régime de l'autorisation à un coût à la place égal au coût à la place pour les places d'ores-et-déjà autorisés.

Le projet de loi prévoit que le passage du régime déclaratif au régime d'autorisation est conditionné à la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectif et de moyens. Or, la conclusion d'un tel contrat implique une longue procédure avant signature, les CPOM devant être conclus avant le 1^{er} janvier 2023, ce qui retardera le passage en places autorisées. Il est donc proposé de ne pas lier la transformation ou l'extension des places à la conclusion d'un CPOM. De plus, le CPOM peut s'avérer un outil pertinent dans le cas d'organisme gestionnaire de plusieurs établissements dans la mesure où le CPOM est l'outil idoine pour réfléchir à une évolution partagée des établissements en fonction des besoins identifiés sur le territoire. Il apparaît néanmoins moins adapté à des associations qui ne gèrent qu'un seul établissement et qui sont souvent intégrés de longue date dans leur territoire.

En outre, pour déterminer le niveau de financement des places qui étaient auparavant sous le régime déclaratif, il est proposé d'utiliser comme référence l'étude nationale des coûts : dans le cas où une structure d'hébergement dispose à la fois de places sous le régime de l'autorisation et de places sous le régime déclaratif, les places sous le régime déclaratif passeront sous le régime de l'autorisation à un coût à la place égal au coût à la place pour les places d'ores-et-déjà autorisés.

Par ailleurs, l'article 43 prévoit une programmation pluriannuelle des CPOM sur cinq ans, arrêtée par le préfet de région après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement ainsi qu'une exonération de la procédure d'appels à projet pour les projets d'extension des CHRS et pour les autorisations de structures d'hébergement qui étaient auparavant sous le régime déclaratif.

Premièrement, il est proposé afin de garantir la cohérence des deux programmations et planifications que la programmation pluriannuelle de CPOM soit cohérente avec les objectifs du PDALHPD qui recense les besoins des populations.

Secondement, afin de renforcer la qualité des places nouvellement autorisées en CHRS, il est proposé de rendre plus prépondérant le rôle du CRHH. Ce dernier pourrait se prononcer tant sur le caractère quantitatif de la programmation de CPOM que sur son caractère qualitatif. Ainsi, les projets d'extension des CHRS et les projets d'autorisation des structures auparavant déclarés qui sont exonérés de la procédure d'appel à projet doivent faire l'objet d'un avis en CRHH, qui serait le garant de la qualité des prestations dans les centres d'hébergement.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Garantir un accueil inconditionnel et digne quelle que soit la situation des personnes

AMENDEMENT

ARTICLE 43

Après l'alinéa 21, insérer les alinéas suivants :

7° Au premier alinéa de l'article L851-1 de la sécurité sociale, supprimer les mots :

« lorsque celles-ci sont étrangères, elles doivent justifier de la régularité de leur séjour en France »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objectif d'enlever la régularité de séjour comme condition pour bénéficier de l'hébergement en ALT dans la mesure où l'hébergement dans ce dispositif correspond en tout point (public cible identique, financement identique, statut d'occupation identique) à une modalité de l'hébergement d'urgence qui se caractérise par le principe légalement définie d'inconditionnalité de l'accueil.

Premièrement, l'ALT et l'hébergement d'urgence se caractérisent donc par leur forte similarité en termes de public ciblé. Ainsi d'après l'étude de 2016 commanditée par la direction générale de la cohésion sociale au cabinet Ville et Habitat en vue d'évaluer le dispositif d'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, 71% des personnes accueillies en ALT étaient antérieurement sans abri (à la rue, en centre d'hébergement d'urgence, en hôtel social, ou hébergés chez un tiers).

Ensuite, la répartition du financement de l'ALT a été modifiée depuis l'année 2017. Auparavant, l'ALT bénéficiait de crédits venant pour moitié de la branche famille de la sécurité sociale et pour moitié de l'Etat (dans le BOP 177). Désormais, l'ALT fait donc entièrement partie des dépenses obligatoires financées par l'Etat au titre de l'aide sociale.

Enfin, tant dans les structures d'hébergement d'urgence que dans celles conventionnées au titre de l'ALT, les personnes disposent du même statut d'occupation : elles sont accueillies à titre temporaire au sein de ces structures et ne bénéficient donc pas bail de location.

La parfaite concordance en termes de publics accueillis, de mode de financement et de statut d'occupation entre l'hébergement d'urgence et l'ALT implique que les garanties fondamentales en termes de liberté devraient s'appliquer aussi bien pour l'un que pour l'autre. Ainsi, pour renforcer la cohérence entre les deux dispositifs, le respect du principe d'accueil inconditionnel tel qu'il est légalement défini à l'article 345-2-2 du CASF devrait s'appliquer pour l'ALT, ce qui implique donc la suppression de la régularité de séjour comme condition pour bénéficier de l'hébergement en ALT.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOGEMENT AMÉNAGEMENT ET NUMÉRIQUE - (N° 721)

Garantir un accueil inconditionnel et digne quelle que soit la situation des personnes

AMENDEMENT

ARTICLE 43

Après l'alinéa 21, insérer les alinéas suivants :

II. Après le premier alinéa de l'article L312-5-3, il est inséré l'alinéa suivant :

« II. Après consultation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, le préfet de région établit un programme au niveau régional tenant compte des objectifs définis au 8° du IV de la loi précitée. Ce programme établit notamment les priorités de financement des dispositifs de la veille sociale mentionnés à l'article L 345-2 ainsi que de créations, extensions ou transformations des établissements et services mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1. »

III. Le 8° du IV de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement est complété par les mots suivants : « ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur financement. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Créé par la loi ALUR du 24 mars 2014, le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées a pour objectif d'assurer la cohérence des réponses apportées dans les départements en matière de logement et d'hébergement et de faciliter les parcours des personnes en situation de précarité pour leur permettre d'accéder rapidement à un logement. A partir d'un diagnostic partagé, ce plan définit notamment les objectifs de développement ou d'évolution de l'offre existante et les mesures destinées à répondre aux besoins des personnes sans-abri ou en difficulté prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement (SIAO/ 115, accueil de jours, maraudes, service d'accueil et d'orientation, centres d'hébergement etc.).

Or, en dépit du développement de cet outil de planification, les objectifs d'adaptation qualitative de l'offre locale aux besoins des personnes sans abri ne sont pas mis en œuvre faute d'être adossés à une programmation budgétaire.

La politique d'accueil et d'accompagnement des personnes sans abri ou en difficultés peine à sortir d'une gestion par l'urgence. Elle continue à se traduire d'année en année par une augmentation des crédits d'hébergement d'urgence pour développer des solutions de simple mise à l'abri (avec un recours massif à l'hôtel, et à des places temporaires précaires et indignes en hiver) et à une

diminution des budgets des dispositifs de premier accueil et d'insertion sociale et professionnelle qui sont pourtant indispensables pour aider les personnes à sortir durablement de leur précarité.

Cet amendement a ainsi pour objet de mieux définir les orientations budgétaires en permettant au préfet de région d'établir une véritable programmation définissant les priorités de financement destinés aux dispositifs de la vieille sociale et aux créations ou transformations de places ou de mesures dans les établissements et service assurant l'hébergement et l'accompagnement social des personnes en situation de détresse ou en difficultés.