

Observations de l'UNIOPSS

sur la Mission Egalité des Territoires et Logement

Programme 177 : Hébergement, Parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

Thématique annuelle : hébergement d'urgence et santé (avec un éclairage particulier en matière de santé psychique).

Audition par Mme Orliac, rapporteure pour avis du programme 177

L'UNIOPSS souhaite d'abord vous proposer un éclairage général sur les questions d'hébergement et de logement, pour en venir ensuite à répondre à vos questions plus directement liées à la santé mentale et à l'hébergement.

1/ Observations générales de l'UNIOPSS sur les questions d'hébergement et de logement.

Le positionnement de l'Uniopss s'appuie sur ces questions sur l'ensemble des échanges qu'elle a pu avoir l'année passée avec ses 34 adhérents nationaux plus directement intéressés aux questions de logement, d'hébergement, ou de précarité, au sein de son groupe Prévention Hébergement Logement qui se réunit en moyenne 4 fois par an et avec ses 22 URIOPSS et leurs conseillers techniques en charge de la lutte contre la pauvreté, qui se réunissent en moyenne 5 fois par an, ainsi que sur les échanges mails réguliers qui ont lieu entre ces réunions plénières.

L'Uniopss se situe dans une triple logique :

-Il faut un logement pour tous, y compris les personnes aux revenus les plus modestes

-Il faut concilier droit au logement et mixité sociale dans tous les territoires et en particulier dans les quartiers auxquels les personnes avec les revenus les plus modestes n'ont habituellement pas accès

-Il faut tant que possible d'abord un logement, et ensuite seulement, si cela n'est pas possible, un hébergement quelle que soit la situation administrative des personnes

Partant de là, l'Uniopss est particulièrement vigilante sur plusieurs points :

-la production de logements locatifs sociaux à un prix abordable

-la production de logements dans le parc privé conventionné pour assurer une bonne mixité sociale en complément des logements produits dans le parc public

-un investissement sur les solutions qui permettent de faciliter au maximum le passage de l'hébergement vers le logement pérenne, et notamment les alternatives aux nuitées hôtelières.

-un maintien des APL

Concernant l'hébergement, abordé dans la Mission Egalité des Territoires et Logement au programme 177 :

L'Uniopss constate avec satisfaction une réelle augmentation des fonds dédiés, qui sont passés de 1, 3 Milliards d'Euros dans la loi de finances 2015, à 1, 4 Millions d'euros dans la loi de finances 2016, à 1, 7 Milliards d'Euros dans la loi de finances 2017, soit une hausse de 21% entre la LF 2016 et 2017.

Pourtant, une fois encore, l'Uniopss craint que l'affectation de cette augmentation du budget pose problème.

La répartition des fonds en 2015 est la suivante : 42 % sur les CHRS, 36% sur l'urgence, 14% sur les logements accompagnés, 8% sur la veille sociale.

La répartition à venir n'est pas encore connue au jour de l'audition sur le PLF 2017.

Pour l'Uniopss, il faudra être vigilant à ce que toute l'augmentation n'aille pas sur les seuls dispositifs d'accueil d'urgence. Il faut assurer la fluidité du secteur Accueil Hébergement Insertion vers le logement.

Or il est justement prévu de financer les Centres d' Accueil et d'Orientation à destination des réfugiés sur le budget dédié à l'urgence. C'est donc selon toute vraisemblance sur cette ligne que portera l'augmentation.

Pour l'Uniopss, ces crédits sont certes indispensables, mais il ne faut pas oublier les autres segments de réponse qui permettent de se projeter dans une notion de parcours de la personne vers du logement pérenne, à savoir les logements accompagnés.

Enfin, un plan de réduction des nuitées hôtelières a été lancé en 2013, objectif qui était partagé par l'Uniopss et l'ensemble des acteurs associatifs.

L'examen de l'exécuté 2015 permet cependant de constater que cette ligne a augmenté de 12% et représente 42% du budget urgence.

Les nuits d'hôtel sont indispensables pour réguler la pression qui s'exerce sur l'hébergement, surtout dans un contexte d'accueil des réfugiés.

Mais l'argent investi dans les nuitées d'hôtel ne l'est pas dans des solutions réellement tournées vers l'insertion durable des personnes dans le logement.

C'est pourquoi l'Uniopss appelle à la recherche d'équilibre dans le financement des nuitées d'hôtel : assez pour garder une souplesse dans la gestion de l'urgence, mais moins que jusque là puisque les nuitées d'hôtel ne sont pas une vraie solution durable pour les personnes.

Concernant la production de logements locatifs sociaux, abordée dans la Mission Egalité des Territoires et Logement au programme 135 :

L'Uniopss constate que la production globale de logements locatifs sociaux a augmenté en 2015 et également en 2016, ce qui est une bonne nouvelle.

Mais cette bonne nouvelle globale ne garantit pas, loin de là, le fait que les personnes aux revenus les plus modestes puissent davantage accéder à un logement.

En effet, le nombre de PLAI (logements locatifs sociaux les plus accessibles aux personnes) construits en 2015 reste faible : 27 000 au regard du volume qui est jugé nécessaire par les associations pour couvrir les besoins : 60 000.

Par ailleurs, la subvention moyenne par logement de ce type baisse d'années en années.

Comment s'expliquer donc la hausse du budget prévue ?

Par le fait que ce sont surtout des logements dits « intermédiaires » qui ont été programmés, auxquels ne pourront accéder que des personnes ayant des revenus plus élevés.

Pour l'Uniopss, cette augmentation de la production des logements intermédiaires est utile en terme de création d'emplois dans le secteur de la construction, l'est également pour les personnes qui ne peuvent pas se loger dans le parc privé et ont des revenus légèrement supérieurs aux plafonds du parc public, mais elle ne l'est pas pour résoudre les questions de logement des personnes aux ressources les plus faibles.

L'Uniopss préconise donc la production de 60 000 PLAI et l'augmentation de la subvention moyenne par logement concerné.

Concernant la production de logements dans le parc privé conventionné, abordée dans la Mission Egalité des Territoires et Logement, au programme 177 ainsi que dans le budget de l'ANAH :

L'Uniopss constate que cette production s'est effondrée de 80% entre 2009 et 2015.

Ainsi, en 2015, un peu plus de 4 600 logements sociaux étaient construits, alors qu'un peu plus de 37 000 étaient construits en 2009.

Ces productions sont loin des besoins identifiés à 50 000 par les associations.

Une occasion pourrait cependant être trouvée dans le cadre de l'examen du projet de loi Egalité et Citoyenneté, qui vise justement à rétablir plus de mixité sociale. Ce projet de loi pourrait contenir l'instauration d'une programmation de construction de 50 000 logements dans le parc privé conventionné.

Pour remplir ces objectifs de production de logements sociaux accessibles financièrement aux personnes aux revenus les plus modestes, l'Uniopss propose de manière plus globale un plan d'action pluri-annuel et détaillé visant la construction de logements locatifs dans le parc public et privé, avec des loyers compatibles avec les besoins et les ressources des personnes aux ressources les plus modestes.

Concernant le maintien des APL.....(à développer...)

Les associations ont constaté avec inquiétude qu'un décret et un arrêté du 5 juillet 2016 était venu instaurer pour la première fois une dégressivité des aides personnelles au logement. Le montant de l'aide diminue au-delà d'un premier plafond de loyer. L'objectif serait d'éviter que les APL ne favorisent l'augmentation des loyers.

Pour les associations, enrayer les loyers s'obtient en encadrant les loyers de manière généralisée. L'encadrement des loyers a d'ailleurs produit de 1ers effets à Paris puisque 30 % des relocations ont donné lieu à une baisse des loyers et qu'en 2016, la plus faible hausse des loyers a été enregistrée depuis 2001.

L'effet prétendument inflationniste des APL est d'ailleurs fortement contesté, y compris dans un rapport de la Cour des Comptes de septembre 2015 le jugeant insuffisamment mesuré. Cette dégressivité sera loin d'être indolore pour les personnes. Ce sont 1,2% des locataires qui seront concernés, et un peu plus de 77 000 foyers.

Pour 60 000 d'entre eux, les aides au logement vont diminuer, en moyenne de 70 Euros, et pour les 17 000 foyers restants, les APL seront supprimées.

Or ces diminutions ou suppressions ne toucheront pas des ménages vivant dans des logements trop luxueux, elles toucheront des personnes qui n'ont pas trouvé d'autre logement dans un contexte de hausse continue des loyers depuis 2000. Il s'agit donc d'une double peine pour les personnes, contraintes de dépenser trop pour leur loyer, et de perdre en plus l'aide de l'Etat, comme l'indique la Fondation Abbé Pierre dans son communiqué de presse du 11 juillet 2016.

Les associations espèrent vivement que cette baisse et suppression n'annonce pas pour le PLF 2017 une autre baisse des APL à laquelle les associations s'opposeraient si elle avait pour conséquence d'aggraver encore les possibilités d'accès au logement des personnes aux ressources basses ou modestes.

En résumé, à travers l'ensemble de ces remarques, l'UNIOPSS appelle à fixer les arbitrages budgétaires en ayant en tête les préoccupations suivantes :

- **Oui à un investissement sur l'urgence, mais pas au détriment des dispositifs permettant une insertion plus durable des personnes dans le logement**
- **Oui à la production de logements locatifs supplémentaires, mais à condition que leurs loyers de sortie soient vraiment en adéquation avec les besoins et les ressources des personnes, donc plus de PLAI (60 000, avec une augmentation de la subvention moyenne par logement) , moins de logements intermédiaires**
- **Plus de production de logements dans le parc privé conventionné, avec un objectif de 50 000, à prévoir dans un plan pluriannuel de construction de logements locatifs privés conventionnés et publics**
- **Maintenir le niveau d'APL pour éviter les expulsions locatives et solvabiliser les ménages les plus pauvres**

2/ Observations de l'UNIOPSS sur la thématique annuelle : Hébergement d'urgence et santé (avec un éclairage particulier sur les questions de santé psychique).

Les réponses à ces questions ont été travaillées avec les adhérents de l'Uniopss plus directement concernés par ces questions, notamment Médecins du Monde, ADVOCACY, et Santé Mentale France, présents lors d'une réunion de travail de l'Uniopss le lundi 3 octobre après-midi.

L'Uniopss vous propose d'aborder ces questions de manière globale dans l'ordre chronologique où elles peuvent se poser pour les personnes accueillies en centres d'hébergement.

Un diagnostic systématique sur le plan psychiatrique des personnes entrant en CHRS n'est pas souhaité ou souhaitable.

Par contre, **il est souhaitable que les difficultés de cet ordre puissent être repérées et traitées.**

Pour ce faire, il est nécessaire que les personnels des CHRS soient informés et formés sur ces difficultés et surtout qu'elles sachent vers qui orienter les personnes.

Actuellement, on constate que ce sont souvent les personnels d'accueil, pas formés sur ces questions, qui prennent les décisions d'orientation qui seront ensuite potentiellement préjudiciables pour les personnes.

Une fois que la difficulté aura été identifiée, il faut qu'une orientation puisse être proposée.

Le CHRS a des outils pour le faire : les EMPP.

Par contre, il y a des **inégalités territoriales fortes en terme d' EMPP.**

Le CHRS peut aussi renvoyer vers un Centre Médico Psychologique, CMP.

Dans les CMP, plusieurs problèmes se posent en terme d' accès aux soins.

Les horaires sont inadaptés aux urgences des personnes trouvées à la rue, d'une part, et d'autre part les délais d'attente avant d'obtenir un rendez-vous, qui peuvent aller jusqu'à 3 semaines, sont très importants et en décalage avec les besoins d'interventions immédiates dans certains cas.

Enfin il est nécessaire qu'un réel suivi de la personne soit effectué, ce qui est rarement le cas lorsque la personne change d'hébergement, pire quand elle doit passer de nuitées d'hôtel en nuitées d'hôtel.

Les préconisations de l'Uniopss en matière de lien entre santé et hébergement sont donc les suivantes :

Développer une logique de parcours en fonction des besoins pour les personnes malades chroniques :

1° La détection/suspicion d'une pathologie chronique est une étape fondamentale du parcours d'accompagnement et de soins d'une personne malade chronique

2° La connaissance de l'offre et des modalités d'accès. En cas de pathologie chronique, les personnes en situation de précarité peuvent accéder aux dispositifs inscrits au 9° de l'article L312-1 du CASF. Selon la sévérité (séquelles, évolution, pronostic) une ré-orientation directe sur un dispositif médico-social reste la solution la plus adaptée. Les Appartements de coordination thérapeutiques, les lits d'accueil médicalisé (LAM) et les Lits haltes soins santé (LHSS) sont les plus adaptés. Ces établissements sont actuellement en cours de développement. Relativement récents (2002 pour les ACT et réforme réglementaire 2016 pour les LAM et les LHSS), ils restent peu connus sur leur capacité d'accompagnement et de fonctionnement. (Ces établissements sont financés par le PLFSS)

Nous promouvons plus de personnels au sein des CMP, des horaires d'ouverture plus adaptés aux besoins, et surtout la possibilité d'avoir des consultations sans rendez-vous, ainsi qu'une plus grande équité territoriale en matière d' EMPP.

En terme de dispositifs à promouvoir, nous préconisons 2 choses :

1° Le dispositif Un chez soi d'abord : un intervenant de ce programme interviendra lors du Colloque Santé Mentale le 10 novembre 2016, organisé par l'Uniopss à Blois, participation possible.

Un exemple de projet dans ce cadre peut être trouvé auprès d'Habitat Alternatif Social, projet porté en PACA par Olivier de Kérimel, et présenté lors du Congrès de l'Uniopss, voir le site du Congrès de l'Uniopss pour accéder au compte rendu de l'agora présentant ce dispositif.

2° Les résidences accueil : il faut les développer, et au sein de ces dispositifs, développer les moyens en terme de personnels et de formation professionnelle. La position de l'Uniopss à ce sujet a été exprimé dans le cadre de la Grande Conférence de Santé.

Pour l'Uniopss, les moyens gagneraient à être augmentés, mais il y a surtout des problèmes de coordination, entre le secteur social et médico-social.

Pour faciliter cette coordination, il faut selon nous une meilleure coordination entre les PLF et PLFSS.

Concernant les questions spécifiques liées à l'addiction, le constat est bien fait que souvent les personnes en CHRS ont des problèmes d'addictions, qui peuvent s'ajouter à des problèmes psychiâtriques.

Il y a parfois des partenariats entre CHRS et structures d'addiction.

Quand il n'y en a pas, la gestion se fait parfois par l'exclusion des personnes de l'établissement ou par l'enkistement des problèmes tant pour les personnes que pour les personnels des établissements.

Souvent, les personnels des établissements ne sont pas formés aux problèmes d'addiction, et imposent aux personnes des pratiques d'abstinence qui sont totalement inopérantes voire dangereuses.

C'est un travail sur la réduction des risques qu'il faut mener, avec une adaptation des règlements intérieurs des établissements.

Un projet de formation à ce sujet a été porté par la Fédération Addictions en Rhône Alpes, en Midi Pyrénées, en Aquitaine, débouchant sur un accompagnement pour des projets de prévention et de réduction des risques. Il a été fait **en partenariat avec la FNARS RA, la Fédération Addiction et l'ANPAA.**

Les préconisations de l'Uniopss au sujet de l'addiction sont donc les suivantes :

Plus de partenariats entre les secteurs de l'hébergement et de l'addiction

Plus de formation des travailleurs sociaux des CHRS sur ces questions

Une adaptation des Règlements Intérieurs des établissements le cas échéant

Une expérimentation intéressante : des bistrots thérapeutiques avec consommation de la personne en présence du personnel éducatif.

Pour aller plus loin sur ces questions, nous recommandons :

1° Le guide Santé mentale de la FNARS, de la Fédération Addictions et de la FNH VIH, qui est remis en main propre ce jour.

2° Une audition avec la FNH VIH, son délégué général Laurent Thévenin, disponible à cet effet, laurent.thevenin@fnh-vih.org.

3° Une audition avec la Fédération Addiction, le point de contact pouvant être Marine Gaubert, m.gaubert@federationaddiction.fr.

4° L'expérimentation ANSA, présentée le 18 mai 2016, « Comment mieux prendre en charge la santé des SDF ? », portée en lien avec la FNH-VIH.

5° Les travaux de l'ANESM sur l'accès à la santé

6° Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre de 2016 portant justement sur les liens entre santé et logement.

Le 21^e rapport sur l'État du Mal-Logement en France 2016 entend notamment mettre en lumière les liens entre le mal-logement et les problèmes de santé.

À bien des égards, la France est malade du mal-logement : la précarité énergétique, l'insalubrité, l'indignité des logements ou l'absence d'un domicile personnel ont des conséquences très graves sur l'état de santé de milliers de personnes (maladies respiratoires, allergies, bronchites, dépression, stress...). Les carences des politiques de logement et de santé s'alimentent mutuellement pour toucher les personnes les plus vulnérables, en particulier celles qui souffrent de troubles psychiatriques.

Ce nouveau rapport consacre également un chapitre à la lutte contre la ségrégation urbaine. Après les attentats de janvier 2015, le Premier ministre avait annoncé un projet de loi pour lutter contre « l'apartheid territorial ». Intitulé « Égalité et citoyenneté », ce texte législatif actuellement soumis à la concertation ambitionne de favoriser la mixité sociale. Pour la Fondation Abbé Pierre, cet objectif est légitime face à une ségrégation accrue des « zones urbaines sensibles », à condition de ne pas pénaliser les ménages modestes, comme c'est encore trop souvent le cas. Cela passe par une action volontaire dans les quartiers aisés : renforcement de la loi SRU, construction de logements très sociaux, mobilisation du parc privé et renforcement des intercommunalités. S'il y a des quartiers sensibles, c'est parce qu'il y a des quartiers insensibles.

Et, comme chaque année, le rapport de la Fondation Abbé Pierre dresse le tableau de bord du mal-logement, à partir de chiffres actualisés. Il montre la dégradation alarmante de nombreux indicateurs, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, souffrant de précarité énergétique, devant faire un effort financier excessif ou en hébergement contraint chez des tiers.