



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement en France 2017

RAPPORT ANNUEL #22



# *Tableau de bord*

---

## **Le suivi des politiques du logement**

**AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent**

**AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement**

**AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité**

**AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux**

# SOMMAIRE

## AXE 1 :

### **Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent ..... 321**

#### **Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages ..... 321**

- Construction de logements : des chiffres insuffisants ..... 321
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs ..... 322
- Des logements sociaux inadaptés aux nouveaux besoins des ménages ..... 324
- Les mesures en faveur de la production de logements sociaux et très sociaux ..... 325
- Une progression toujours insuffisante du parc Hlm ..... 327

#### **Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres ..... 328**

- L'intensification de la lutte contre la vacance ..... 328
- Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas ..... 331
- L'intermédiation locative : en hausse mais avec un impact limité sur la mobilisation du parc privé ..... 332

## AXE 2 :

### **Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement ..... 333**

#### **La hausse non régulée du coût du logement ..... 333**

- L'observation des loyers du secteur privé à l'échelle nationale et locale ..... 333
- Deux dispositifs parallèles pour encadrer les loyers du parc privé ..... 335
- L'encadrement des pratiques des professionnels de l'immobilier ..... 337

#### **Une distribution restreinte des aides personnelles au logement .. 337**

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages ..... 339
- Des taux d'effort qui restent élevés ..... 340

#### **La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique ..... 341**

- La montée en charge encore insuffisante du programme Habiter Mieux ..... 341
- Un bouclier énergétique pour remplacer les tarifs sociaux jugés inefficaces .... 343

## AXE 3 :

### **Plus de justice sociale et de solidarité ..... 345**

#### **Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants ..... 345**

- Des FSL sous pression .....	345
- La nette diminution des aides Loca-Pass .....	348
- Des dispositifs de garantie des risques locatifs, multiples et insuffisants .....	349
- La prévention des expulsions locatives .....	350

### **L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis ..... 352**

- Une forte dégradation de l'accueil d'urgence .....	354
- La progression continue du recours aux nuitées d'hôtel .....	354
- Hébergement : l'enjeu de la qualité de vie et de la continuité de la prise en charge .....	356
- L'accueil des demandeurs d'asile : un nombre insuffisant de places en CADA .....	358
- La difficile mise en œuvre du « logement d'abord » .....	360

### **La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable ..... 363**

- Amélioration du parc existant .....	364
- L'intervention dans les copropriétés fragiles ou en difficulté .....	366
- La résorption des bidonvilles .....	367

### **La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) ..... 369**

### **Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage ..... 373**

#### **AXE 4 :**

### **Les territoires face aux besoins sociaux ..... 377**

#### **Construire une ville équitable et durable ..... 377**

- Loi SRU : des obligations de production minimales .....	377
- Une aide aux maires bâtisseurs .....	380
- La politique de la ville et le NPNRU .....	381

#### **Quid de l'intervention publique en zones rurales ? ..... 383**

#### **Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière ..... 384**

#### **Gouverner la politique du logement ..... 386**

- L'inevitable montée en compétence des EPCI .....	387
- Des départements « appui » .....	389
- Des régions bien présentes .....	389

#### **Le financement des politiques du logement ..... 390**

- Ce que le logement rapporte à la collectivité .....	391
---	-----

## Tableau de bord

# AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

### Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages

Un des premiers facteurs explicatifs de la crise du logement est le déficit de logements abordables financièrement. Alors que la population en France et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), **le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins**. Surtout, cette production se révèle particulièrement inadaptée aux ménages disposant de faibles ressources, sachant que la montée de la précarité, aggravée par le contexte de crise économique, dégrade encore leur situation.

#### CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

D'après une étude du CGDD, **la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires** par rapport à son niveau actuel, générant des besoins en logements de plus en plus élevés. La demande potentielle devrait atteindre 330 000 à 360 000 logements par an d'ici à 2020.

Ces prévisions ne tiennent compte ni du déficit cumulé depuis de nombreuses années (estimé à environ 800 000 logements) ni des besoins liés au mal-logement ou au non-logement. Les différentes estimations<sup>1</sup> convergent autour de **l'objectif de 500 000 logements à construire chaque année pour répondre à l'ensemble des besoins**. C'est l'objectif repris par le Président de la République en 2012 et décliné dans la feuille de route de l'actuel gouvernement pour la période 2013-2017.

Depuis 1975, ce niveau n'a jamais été atteint, pas même en 2007, pourtant une année record en terme de construction (avec près de 489 000 mises en chantier). Depuis 2012, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. Entre octobre 2015 et septembre 2016, le nombre de logements

<sup>1</sup> Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), et de ses caractéristiques (logements ordinaires, confort, taille, décence) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

autorisés à la construction (432 300) a augmenté de 14,3 % par rapport à la période antérieure ; l'augmentation du nombre de logements commencés (367 000 unités) apparaît plus faible, à 8,1 %<sup>2</sup>.

**Tableau 23 : Nombre de logements mis en chantier en France entière (Mayotte non compris)\***

	Logements ordinaires			Logements en résidence	Total des logements mis en chantier
	Individuels	Collectifs	Total		
2002	211 100	119 800	<b>330 900</b>	11 500	342 400
2003	218 100	135 300	<b>353 400</b>	10 500	363 900
2004	239 800	158 900	<b>398 700</b>	15 800	414 500
2005	253 300	191 500	<b>444 800</b>	20 200	465 000
2006**	259 600	212 900	<b>472 500</b>	21 400	493 900
2007	252 700	213 700	<b>466 400</b>	22 400	488 800
2008	215 700	164 100	<b>379 800</b>	19 200	399 000
2009	174 100	153 000	<b>327 100</b>	19 700	346 800
2010	205 700	182 000	<b>387 700</b>	27 200	414 900
2011	210 400	186 600	<b>397 000</b>	25 200	422 200
2012	191 100	184 600	<b>375 700</b>	22 400	398 100
2013	178 600	195 300	<b>373 900</b>	21 700	395 600
2014	143 600	185 900	<b>329 500</b>	26 300	355 800
2015	137 800	188 400	<b>326 100</b>	25 100	351 200
2016	143 900	194 500	<b>338 400</b>	28 600	367 000

Source : SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin septembre 2016.

\* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte. Sur 6 ans, ce sont plus de 260 000 logements qui n'avaient pas été comptabilisés par la statistique officielle. La nouvelle méthodologie mise en place par le SOeS est basée sur les données administratives, complétées par des travaux de modélisation et des enquêtes annuelles.

\*\* Le tableau inclut les DOM à partir de 2006.

## LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

L'objectif du gouvernement est d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Or, si le nombre de Hlm financés était en progression régulière de 2002 à 2010 (jusqu'à plus de 130 000 logements sociaux financés), la diminution a été très nette depuis : à peine

<sup>2</sup> CGDD - SOeS, « Construction de logements. Résultats à fin septembre 2016 (France entière) », *Datalab Essentiel*, octobre 2016.

103 000 logements sociaux financés en 2012. Malgré une reprise notée en 2013, avec plus de 117 000 logements sociaux, le niveau reste insuffisant.

**L’USH et le gouvernement ont signé un pacte d’objectifs et de moyens « 2013-2015 », réaffirmé en septembre 2014 dans un agenda « 2015-2018 ».**  
**Or, pour l’année 2015, les résultats sont en deçà de l’année 2013 :** 108 921 logements sociaux ont été financés en métropole hors ANRU (51 224 PLUS, 27 634 PLAI et 30 063 PLS). L’année 2016 devrait toutefois être marquée par une amélioration.

**Tableau 24 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)**

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	<b>56 299</b>	15 %	10 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	<b>56 290</b>	21 %	9 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	<b>61 459</b>	21 %	8 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	<b>72 704</b>	28 %	8 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	<b>76 990</b>	31 %	10 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	<b>96 367</b>	39 %	8 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	<b>92 489</b>	36 %	14 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	<b>99 352</b>	34 %	17 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	<b>119 842</b>	34 %	18 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	<b>131 106</b>	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	<b>115 889</b>	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	<b>102 728</b>	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	<b>117 065</b>	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		79 939	26 475	<b>106 414</b>	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		78 858	30 063	<b>108 921</b>	28 %	25 %

Source : Infocentre SISAL.

(1) Hors PLS Foncière.

\*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2013, par exemple, 117 065 logements ont été financés, mais seulement 84 500 logements ont été mis en service. Un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location.

Le financement des logements sociaux varie selon les territoires : les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté, en 2015, 73 % des logements financés (contre 65 % en 2014 et 63 % en 2012 comme en 2013), témoignant d’une certaine volonté de recentrer géographiquement

<sup>3</sup> DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2015 ».

les efforts<sup>3</sup>. **Le coût moyen d'un logement social (PLUS neuf) a considérablement augmenté depuis 2000** (d'après l'USH, il est passé d'un peu moins de 76 800 euros à 140 800 euros TTC par logement en 2014)<sup>4</sup>, **alors que l'État a diminué de moitié sa subvention** unitaire moyenne sur la même période, contraignant les bailleurs et collectivités locales à augmenter leur effort financier. Le budget 2016 prévoit une subvention moyenne de 6 500 euros par logement pour financer la production des PLAI, alors que plus aucune subvention n'est prévue pour les PLUS hors « surcharge foncière » en zones tendues (167 millions d'euros).

Le nouveau **Fonds national des aides à la pierre** (FNAP) rassemble dorénavant toutes les subventions nationales à destination du logement social. Établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministres du Logement, de l'Économie et du Budget, il est chargé de contribuer au financement des opérations de développement d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux. Son conseil d'administration est composé à parts égales de représentants de l'État, de représentants des organismes intervenant dans le domaine du logement social, de parlementaires et de représentants des collectivités. Il a notamment pour missions d'adopter le budget annuel et de programmer annuellement la répartition territoriale du montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État. En 2016, le FNAP était alimenté par une fraction des cotisations des bailleurs sociaux à la CGLLS (270 millions d'euros) ; les crédits de paiement du programme 135 de l'État (250 millions d'euros, dont 100 millions d'euros issus du fonds de roulement de la CGLLS, le reste correspondant au produit de la baisse du taux de commissionnement des banques). Pour 2017, la loi de finances indique un maintien de la contribution des bailleurs sociaux tandis que celle de l'État est en baisse (200 millions d'euros).

### DES LOGEMENTS SOCIAUX INADAPTÉS AUX NOUVEAUX BESOINS DES MÉNAGES

En se penchant sur les types de logements sociaux financés, il apparaît entre 2001 et 2015 que **le nombre de logements sociaux « haut-de-gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux** : il a été multiplié par 3,6, contre 1,7 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages les plus modestes<sup>5</sup>. L'année 2015 n'a pas vu la tendance inédite observée en 2014 se poursuivre : la part des PLAI retombe à 25 %, au-dessous de celle des PLS, qui retrouve son niveau de 2013, à 28 %.

**L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de**

<sup>4</sup> Selon les données de l'USH de 2016.

<sup>5</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 64,7 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent en dessous des plafonds PLUS, 29,7 % en dessous des plafonds PLAI et 80,7 % en dessous des plafonds PLS (ministère du Logement).

**logement social et les loyers de certains logements neufs** est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. Entre 2000 et 2015, la hausse des loyers plafonds PLUS aura été de plus de 35 % d'après l'USH. 44 % des logements du parc social dépassent les loyers plafonds APL (49 % des PLAI et 81 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents<sup>6</sup>), avec des variations importantes selon les territoires<sup>7</sup>.

**Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages.** En 2013, on dénombrait seulement 6 % de T1, alors que les personnes isolées représentaient 38 % des locataires. On comptabilise également peu de grands logements (moins de 10 % de T5), et le taux de rotation de ce type de logements est faible<sup>8</sup>.

### LES MESURES EN FAVEUR DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX

En matière de production de logements sociaux, **le foncier représente un enjeu considérable**, en premier lieu pour les territoires tendus où l'identification de terrains disponibles à un coût raisonnable représente une difficulté majeure. C'est pour remédier à cette difficulté qu'a été lancé en 2008 le programme de mobilisation du foncier public en faveur du logement, avec l'objectif de produire 70 000 logements, dont 40 % sociaux<sup>9</sup>. Au total, 51 500 logements auraient été ainsi mis en chantier entre 2008 et 2012 (soit 73 % de l'objectif), dont 24 800 logements sociaux.

La loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public » est destinée à **accélérer la cession du foncier public en faveur de la construction de logements sociaux**, en prévoyant une décote sur la valeur vénale des biens. Fin décembre 2015, 347 terrains cessibles avaient ainsi été identifiés, dont 267 appartenant à l'État. D'après la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), ce programme monte en puissance. En 2013 et 2014, seulement 13 terrains avaient été cédés dans ce cadre, puis 71 en 2015 dont 20 par l'État<sup>10</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le montant des décotes a atteint 77 millions d'euros, dont 48,5 millions d'euros en 2015. Au total, 7 906 logements sont programmés sur ces sites, dont 3 802 logements sociaux. Les

<sup>6</sup> Pour un logement de 70 m<sup>2</sup>, les loyers mensuels moyens constatés en 2015 s'établissent à 370 € pour un PLAI en moyenne et à 560 € pour un PLS, pour une moyenne générale de 390 €. Selon les zones, les loyers maximum varient de 4,6 €/m<sup>2</sup> à 5,9 €/m<sup>2</sup> en PLAI, de 5,1 € à 6,27 €/m<sup>2</sup> en PLUS et entre 7,7 € à 13,1 €/m<sup>2</sup> en PLS (USH, *Les Hlm en chiffres*, 2016).

<sup>7</sup> Entre l'Île-de-France et le Limousin par exemple, l'écart de loyer moyen dépasse 30 %, variant de 4,81 à 6,59 euros/m<sup>2</sup> en 2015. CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1er janvier 2015 », *Chiffres et statistiques* n° 696, novembre 2015.

<sup>8</sup> USH 2016, « Les Hlm en chiffres ».

<sup>9</sup> « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », *Thierry Repentin, CNAUF, janvier 2015*.

<sup>10</sup> *Cnauf*, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », février 2016.

conventions et protocoles déjà signés en vue d'une cession en 2016 laissent présager une poursuite de l'accélération de la mise en œuvre du dispositif.

Par ailleurs, un programme de **logements très sociaux à bas niveau de quittance** (dit « PLAI + »<sup>11</sup>) a été conçu pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État versée par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS), institué par la loi du 18 janvier 2013 et alimenté par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (6,3 millions d'euros en 2013, 13,8 millions estimés pour 2015).

Ce programme a peine à démarrer. **En 2013, seulement 623 logements avaient été programmés, puis 319 en 2014 et 595 en 2015.** Au total, en cumulant les trois appels à projets, 1 537 logements ont été financés, un chiffre bien en deçà de l'objectif de 2 000 logements par an en 2013 et 2014, puis 3 000 en 2015. Les associations ont émis **des réserves sur ce programme** (calendrier des appels à projets décalé par rapport à celui des autres financeurs et à celui de la production de logements sociaux, non mise en œuvre du doublement du forfait charges des APL, manque de souplesse dans les quartiers de la politique de la ville, financement insuffisant...), contribuant à limiter leur implication dans un programme pourtant essentiel à leurs yeux.

Depuis 2016, le FNDOLLTS a été intégré au Fonds national des aides à la pierre (FNAP), et un assouplissement de la procédure de sélection, sans appel à projet à date fixe, devait permettre le financement d'un plus grand nombre de projets de « PLAI adaptés ». En réalité, **le nombre de logements programmés en 2016, de l'ordre de 300, n'a jamais été aussi bas.**

En outre, « l'Agenda Hlm 2015-2018 » prévoyait de consacrer pendant 3 ans 100 millions d'euros par an, issus de la mutualisation des fonds propres des organismes, au développement d'**un programme annuel de 5 000 « PLAI Hlm »** à loyers très modérés (10 % plus bas que le loyer plafond PLAI). Mais ce programme a été annulé en raison des ponctions accrues de l'État sur les fonds issus des suppléments de loyer de solidarité (SLS), qui étaient destinés à financer ces « PLAI Hlm ».

---

<sup>11</sup> *Le public ciblé par ce programme est constitué des ménages ayant des ressources inférieures aux plafonds de ressources du PLAI et qui rencontrent des difficultés sociales, avec une priorité accordée aux ménages reconnus prioritaires Dalo ou répondant aux critères d'éligibilité au Dalo. Le loyer doit être inférieur au loyer plafond APL et le montant total des charges estimées, y compris énergie et eau, doit être inférieur au double de la valeur du forfait charges. « Appel à projets 2015 pour la création de PLAI adaptés », mars 2015.*

**UNE PROGRESSION TOUJOURS INSUFFISANTE DU PARC HLM**

Malgré les ventes de logements, démolitions et changements d’usage, le parc social s’accroît chaque année : il est estimé début 2016 à 4 839 600 logements par le CGDD, soit 79 100 logements de plus que l’année précédente (+ 1,7 %) <sup>12</sup>.

D’après le CGDD, le nombre de mises en location nouvelles avait atteint un niveau de 97 400 logements en 2010, avant de baisser, avec seulement 81 800 logements mis en service en 2013, puis de remonter à 92 100 en 2015. 89 % sont des logements neufs (25 % acquis en VEFA) et 11 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié ont nécessité des travaux de réhabilitation. Les logements mis en service en 2014 se situent principalement en Île-de-France (24 %), en Auvergne-Rhône-Alpes (13 %) et en Occitanie (10 %).

**Tableau 25 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)**

	<b>Total du parc social (1)</b>	Nouvelles mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d’usage	Croissance annuelle du parc
2008	<b>4 437,0</b>	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	44,5
2009	<b>4 450,0</b>	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	58,5
2010	<b>4 508,5</b>	97,4	n.d.*	11,0	12,3*	n.d.*	67,6
2011	<b>4 576,1</b>	83,3	39,4	nd	21,7	0,3	76,2
2012	<b>4 652,3</b>	84,5	39,5	nd	19,3	1	75,7
2013	<b>4 728,0</b>	81,8	44,3	23,6	20,4	0,3	nd
2014	<b>4 685,8</b>	89,3	25	9,9	14,3	0,8	74,7
2015	<b>4 760,5</b>	92,1	22,1	9,2	12	0,9	79,1
2016	<b>4 839,6</b>						

Source : CGDD. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) à partir de 2010.

(1) au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

\* Le changement de source (de EPLS à RPLS) induit une rupture de données entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé, comme les ventes de logements sociaux qui ne concernent plus uniquement celles à des particuliers par exemple. De plus, le CGDD décompte uniquement à partir de 2014 le parc locatif social des bailleurs sociaux.

<sup>12</sup> + 1,6 % par rapport à l’an passé. 4 573 400 sont sur le marché de la location, 83 500 en attente de travaux ou de démolition, 29 900 pris en charge par des associations et 73 700 sont des logements fonctionnels ou occupés contre indemnités. CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2016 », novembre 2016.

En 2015, d'après l'USH, **506 000 logements sociaux ont été attribués**, dont 81 000 issus de la croissance du parc (construction ou acquisitions-améliorations) et 425 000 issus de la mobilité des ménages au sein du parc Hlm.

**Tableau 26 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Offre totale attribuée</b>	<b>455</b>	<b>469</b>	<b>480</b>	<b>485</b>	<b>482</b>	<b>487</b>	<b>506</b>
Dont offre liée à la mobilité au sein du parc (mutations)	374	396	403	411	406	406	425
Dont offre liée à la croissance du parc (logements neufs ou acquis améliorés)	81	73	77	74	76	81	81

Source : USH, 2016 (estimations d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

## Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative...).

### L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, **plus de 3 millions de logements** étaient vacants selon l'Insee, une progression observée depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 6,4 % en 2006 à 8,3 % aujourd'hui<sup>13</sup>. Elle renvoie en fait à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.<sup>14</sup>), sachant qu'un certain taux de vacance est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement et d'amélioration ou de renouvellement du parc).

<sup>13</sup> Insee, « Portrait social de la France », édition 2016.

<sup>14</sup> Dans le recensement rénové de la population, l'Insee considère comme « vacant » tout logement inoccupé : soit proposé à la vente ou à la location, soit déjà attribué à un acheteur ou locataire et en attente d'occupation, soit en attente de règlement de succession, soit conservé par un employeur pour un de ses employés, soit gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple : un logement très vétuste...).

Dans le parc Hlm, 3,3 % des logements étaient vacants (près de 130 000 logements) au 1<sup>er</sup> janvier 2016, dont la moitié depuis plus de 3 mois<sup>15</sup>. L'USH précise qu'un quart de ces logements sont en « vacance technique », c'est-à-dire en travaux et impropres à la location, tandis que près des trois quarts restants sont en « vacance durable » car situés dans des territoires où la demande est faible<sup>16</sup>. D'après l'enquête triennale sur l'occupation des logements sociaux (OPS), certains segments du parc sont davantage touchés : **le taux de vacance s'élève par exemple à 6,9 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS)** et à 8,8 % dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) de France métropolitaine en 2012, contre 3,6 % hors ZUS et ZRR.

Dans le parc privé, une étude réalisée à l'automne 2015<sup>17</sup> indique que les propriétaires de logements vacants sont en général plutôt âgés (72 % ont plus de 50 ans) et possèdent plusieurs logements (82 %). La vacance concerne majoritairement des appartements (83 %) de petite taille (57 % ont 1 à 2 pièces), généralement acquis par investissement personnel et rarement gérés par un administrateur de biens (22 %). **Les propriétaires attribuent en premier lieu la vacance de leurs logements au mauvais état du bien**, nécessitant des travaux. Les freins à la location (pas de locataire ou d'acheteur trouvé, loyers impayés, préemption par la mairie...) sont cités par seulement 18 % des propriétaires.

Une autre étude, réalisée par l'IGF et le CGEDD<sup>18</sup>, souligne que 11 % des logements vacants correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. **La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc** (elle augmente pour les biens dégradés<sup>19</sup>), **le dynamisme et la fluidité du marché locatif local**<sup>20</sup> : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique<sup>21</sup> et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le SOeS estime à 137 000 le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans en zone tendue (A, Abis et B1), dont un quart sont cependant particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides directement habitables en zone tendue.

<sup>15</sup> CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2016 », novembre 2016.

<sup>16</sup> « L'intox des 77 000 Hlm passés à la barbe des Français », *Libération*, 16 septembre 2015.

<sup>17</sup> SGMAP, « Étude sur les logements vacants », présentation du 13 octobre 2015. L'enquête a été réalisée par l'institut BVA, par téléphone, auprès d'un échantillon de propriétaires d'au moins un logement inoccupé depuis plus de 6 mois, au cours des 4 dernières années, en Île-de-France, et ayant reçu un avis de Taxe sur les Logements Vacants, entre le 23 septembre et le 6 octobre 2015. Les résultats présentés reposent sur 176 questionnaires complétés au 6 octobre 2015.

<sup>18</sup> IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

<sup>19</sup> Ainsi, en PACA, 26 % des logements vacants depuis plus de trois ans sont potentiellement insalubres contre 6 % pour ceux vacants depuis moins d'un an.

<sup>20</sup> La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de 15 % en zone tendue à 25 % en zone B2 et C.

<sup>21</sup> Sont notamment identifiés à ce titre la Creuse, l'Allier, le Gers, la Nièvre, la Lozère et la Corrèze.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, **la taxe sur les logements vacants (TLV)** a été instaurée en 1998<sup>22</sup> : appliquée dans 8 agglomérations en France, elle a contribué à y réduire significativement la vacance<sup>23</sup>. Depuis 2000, **le nombre de logements vacants soumis à cette taxe a diminué fortement et de façon continue**, passant de 146 000 en 2000 à 86 000 en 2012. Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le périmètre de la TLV a été étendu à une trentaine d'agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 200 000 habitants auparavant), portant à plus de 1 150 le nombre de communes concernées ; en outre, la mesure s'applique désormais aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant) et le taux de la taxe a été augmenté<sup>24</sup>. Cette extension du champ d'application de la TLV a naturellement conduit à une augmentation substantielle du nombre de logements imposables entre 2012 et 2014 (de 86 300 à 229 886) et à une augmentation de son rendement : 184 062 avis d'imposition en 2015 (contre 68 356 en 2012) permettant la mise en recouvrement de 146 millions d'euros en 2015 (contre 38,4 millions d'euros en 2012).

**Tableau 27 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants**

	2000	2005	2010	2011	2012	2013*	2014
En nombre de logements	146 388	102 711	91 693	87 817	86 368	250 362	229 886

Source : Direction générale des finances publiques.

\* Changement de périmètre.

Fin 2012, le gouvernement avait affiché la volonté de recourir à la **réquisition des logements vacants afin de les mettre à disposition des ménages en situation de fragilité**. Constatant la longueur et la complexité de ces procédures, il a souhaité renforcer les dispositions applicables en matière de réquisition de logements à travers la loi du 18 janvier 2013, qui réduit le délai de vacance des logements susceptibles d'être réquisitionnés de 18 à 12 mois. Des procédures ont été

<sup>22</sup> Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur, ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. À noter que la loi ENL de 2006 a par ailleurs créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

<sup>23</sup> De - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière.

<sup>24</sup> Le taux de cette taxe s'élève à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d'imposition, puis à 25 % à compter de la deuxième année (au lieu de 12,5 % la première année, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième).

lancées dans les territoires en forte pénurie de logements mais **aucune de ces procédures n'a abouti à une mesure de réquisition**<sup>25</sup>.

### **CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX EXTRÊMEMENT BAS**

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 9 ans.

**Entre 2007 et 2015, 117 631 logements ont été conventionnés par l'ANAH dans le parc privé**, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé<sup>26</sup>, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible. Après une montée en charge du nouveau dispositif en 2008, le flux a considérablement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 9 858 en 2015. Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation depuis 2011 des aides de l'ANAH en faveur des propriétaires occupants (par ailleurs nécessaire) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif<sup>27</sup>. **Si le conventionnement avec travaux a nettement chuté à partir de 2013**, pour atteindre un niveau inférieur au conventionnement sans travaux, il reste majoritaire dans la durée : il représente 63 % des conventions signées entre 2007 et 2015. À noter que **l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée** (420 logements en 2015, contre 561 logements en 2014).

<sup>25</sup> IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

<sup>26</sup> CGEDD, juin 2013, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence ».

<sup>27</sup> La modification des règles de financement des travaux, réorienté vers les propriétaires occupants et concentrée sur la lutte contre la précarité énergétique, est jugée moins favorable aux propriétaires bailleurs et contribue à expliquer cette baisse du nombre de conventionnement avec travaux.

**Tableau 28 : Logements conventionnés par l'ANAH à « loyers maîtrisés » avec ou sans travaux (hors institutionnels)**

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013	2014	2015
Logements privés à « loyers maîtrisés »	10 072	16 267	16 430	16 782	14 699	12 320	11 054	10 149	9 858
dont logements « très sociaux »	1 013	1 685	2 035	2 175	1 846	1 246	844	561	420
dont logements « sociaux »	4 461	7 586	8 536	8 470	7 687	6 912	6 511	6 072	6 138
dont logements intermédiaires	4 598	6 996	5 859	6 137	5 166	4 162	3 699	3 516	3 300

Source : ANAH.

\*Réservé en priorité aux situations d'habitat indigne et très dégradé, le nouveau régime d'aide aux propriétaires bailleurs favorise les engagements pour des travaux importants.

### L'INTERMÉDIATION LOCATIVE : EN HAUSSE MAIS AVEC UN IMPACT LIMITÉ SUR LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ

L'intermédiation locative s'est développée localement à partir des années 1980 et a été encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'un système de location/sous-location. En 2014, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA) s'élevait à 30 307, dont un peu plus de 21 000 en mandat de gestion<sup>28</sup>.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2008, intitulé Solibail. En 2015, le nombre de places gérées en intermédiation locative dans ce cadre s'élève à 25 263, dont 19 471 en sous-location et 3 900 en mandat de gestion, ce qui représente une augmentation de 17 % entre 2014 et 2015<sup>29</sup>. Dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières, le gouvernement a annoncé la création de 9 000 places entre 2015 et 2017, mais, au 21 septembre 2016, seules 2 413 avaient été produites.

<sup>28</sup> Il n'existe pas de chiffre global permettant de comptabiliser l'ensemble des logements gérés. Le mode de calcul par fédération ne permet pas de s'assurer d'éventuels oublis ou doubles comptes.

<sup>29</sup> DGCS, enquête « Accueil, Hébergement, Insertion ».

## AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

**La progression des prix de l'immobilier et des loyers**, qui s'est accélérée au cours de la décennie 2000, notamment dans les grandes villes, **a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes** et fragilisé de nouveaux pans de la population auparavant épargnés par la crise du logement.

### La hausse non régulée du coût du logement

Au niveau national, **la hausse des prix de l'immobilier a été considérable au cours des quinze dernières années**, comme le montre l'économiste Jacques Friggit. Alors que la période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut<sup>30</sup>, sur l'ensemble du territoire. **Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables** et, même s'ils diminuent légèrement depuis 2012, restent aujourd'hui largement supérieurs à la moyenne historique représentée par ce « tunnel ».

#### L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE ET LOCALE

Depuis les années 1970, le loyer moyen des locataires a doublé par rapport à leurs revenus. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements<sup>31</sup>. D'après les données de l'Insee, **sur la période 2000-2015, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 36 %**, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 26 %). Le Commissariat général du développement durable<sup>32</sup> indique, pour sa part, qu'entre 1984 et 2014, les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+ 3 %) que les prix à la consommation (+ 2,1 %). Cette tendance haussière s'est confirmée en 2014, malgré une augmentation des prix des loyers moins forte (+ 0,9 % en 2014, contre + 1,3 % en 2013).

<sup>30</sup> Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », CGEDD, 2010 ; Jacques Friggit, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », CGEDD, juin 2013.

<sup>31</sup> Jacques Friggit, 2013, *Op. cit.* De 1970 à 2006, le revenu des locataires d'un local loué vide est passé de 99 % à 75 % du revenu moyen de l'ensemble des ménages. Par ailleurs, l'augmentation de la qualité intrinsèque des logements locatifs est principalement imputable à l'amélioration de leur confort et notamment de la surface par unité de consommation (+ 34 % entre 1970 et 2006).

<sup>32</sup> CGDD, « Compte du logement 2014 - premiers résultats 2015 », février 2016.

Pour rendre compte des loyers réellement payés par les ménages, il est possible de s'appuyer sur les données publiées par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) qui indiquent une augmentation des loyers de 57 % entre 2000 et 2014 dans les agglomérations étudiées.

**Tableau 29 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000 - 2016)**

	2000-2016
Prix des logements anciens <sup>(1)</sup>	+ 112 %
Composante « loyer » dans l'IPC <sup>(2)</sup>	+ 37 %
Loyers moyens parc privé <sup>(3)</sup>	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) <sup>(4)</sup>	+ 27 %
Électricité, gaz et autres combustibles <sup>(5)</sup>	+ 70 %

<sup>(1)</sup> Insee, prix des logements anciens.

<sup>(2)</sup> Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

<sup>(3)</sup> OLAP, loyers moyens dans 11 agglomérations enquêtées par l'OLAP de 2000 à 2012, et dans 6 agglomérations pour 2013 et 2014 (réduction du périmètre des observations de l'OLAP).

<sup>(4)</sup> Insee, Indice des prix à la consommation.

<sup>(5)</sup> Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

Concernant l'Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP<sup>33</sup> met en lumière un ralentissement en 2015 de la hausse des loyers du secteur privé : + 0,5 % à Paris, 0,6 % dans les départements de la petite couronne, et seulement + 0,1 % en grande couronne. Il s'agit de la plus faible évolution constatée depuis 2001. Une modération qui s'explique d'abord par la moindre hausse de l'IRL (+ 0,2 en 2015), limitant les augmentations de loyer pour les locataires en place. De plus, la relative modération des loyers à la relocation est sans doute en partie liée au décret annuel sur l'encadrement des loyers dans l'agglomération, qui aligne depuis 2012 les hausses de loyer à la relocation sur l'IRL<sup>34</sup>. L'OLAP souligne néanmoins que l'augmentation globale est supérieure à la hausse de l'indice des prix à la consommation. Un tiers des relocations, sans travaux importants, ont ainsi donné lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL, en violation apparente de la loi.

Les données locales hors Île-de-France manquent depuis 2015 car l'OLAP a de

<sup>33</sup> OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

<sup>34</sup> En 2015, la hausse des loyers observés à la relocation dans l'agglomération parisienne est de seulement 0,9 % contre 1,3 % en 2014 et 5,2 % en 2013. À Paris, la hausse enregistrée (0,5 %) est la plus faible depuis 1998 (l'augmentation entre 2000 et 2013 était comprise entre 6 et 12 %, et avait commencé à baisser en 2014, passant à 2,1 %). OLAP, rapport Paris 2016 et chiffres-clés 2016.

nouveau réduit le périmètre de son observation en province à quatre agglomérations (Lyon, Brest, Nancy et Strasbourg), anticipant la création des observatoires locaux des loyers dans toutes les zones urbaines tendues prévue par la loi ALUR. Ainsi, nous ne disposons plus aujourd'hui de données homogènes à l'échelle nationale permettant d'évaluer précisément la hausse des niveaux de loyers du parc privé dans les agglomérations. Si 25 observatoires couvrent à ce jour 30 agglomérations et un tiers de la population française, leur agrément par le ministère du Logement progresse peu : au périmètre initial de la ville de Paris se sont ajoutés la ville de Lille et le territoire de l'aire urbaine d'Alençon en 2015, puis l'agglomération Rennes Métropole et l'ensemble de l'agglomération parisienne en 2016.

Les observatoires locaux appliquent désormais des méthodes identiques de collecte de données, validées par le comité scientifique du réseau, les rendant ainsi comparables. Au niveau national, l'ANIL et l'OLAP sont en charge du traitement des données afin de les homogénéiser, avant de les publier. Ainsi, un fichier est disponible sur la plateforme gouvernementale en ligne, donnant à voir les résultats de 13 territoires, dont trois échelles pour l'agglomération parisienne (Paris intra-muros, agglomération hors-Paris, ensemble de l'agglomération parisienne).

L'observatoire privé Clameur estime, quant à lui, qu'entre janvier et novembre 2016 les loyers ont diminué dans près de 18 % des villes observées de plus de 100 000 habitants, et dans 39 % des villes de plus de 10 000 habitants. En novembre 2016, cet observatoire constate néanmoins une hausse de 1 % depuis le début de l'année de la moyenne des loyers mesurés en France, soit un retour à la hausse après un léger fléchissement de l'indice des loyers de marché en 2015. **Sur le temps long, les loyers restent orientés à la hausse** : entre 1998 et août 2016, les loyers à la relocation ont ainsi augmenté en moyenne chaque année de 2,7 % sur la France entière.

### DEUX DISPOSITIFS PARALLÈLES POUR ENCADRER LES LOYERS DU PARC PRIVÉ

Depuis 2012, dans 28 agglomérations tendues, un décret annuel interdit les hausses de loyer supérieures à l'IRL en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué.

Parallèlement, la loi ALUR a instauré **un nouveau dispositif d'encadrement des loyers**, fondé sur des valeurs observées à l'échelle locale. Dans les zones concernées (regroupant 1 150 communes tendues) dotées d'un observatoire agréé, le préfet doit fixer chaque année, pour chaque catégorie de logement et secteur géographique, des loyers de référence par m<sup>2</sup>. Les logements mis en location ne peuvent excéder de plus de 20 % le loyer médian, sauf à justifier d'un « complément de loyer » par des caractéristiques propres

au logement<sup>35</sup>. En cas de litige, le locataire ou le propriétaire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis le juge en l'absence d'accord. Ce nouveau dispositif d'encadrement ne s'applique pour l'instant, et depuis le 1<sup>er</sup> août 2015, qu'à Paris intra-muros. Lille devrait être concernée en février 2017, avant vraisemblablement l'agglomération parisienne et Grenoble.

Selon les estimations de l'OLAP, **30 % des nouveaux emménagés à Paris en 2015 ont bénéficié d'une baisse de loyer**, affectant en particulier les petites surfaces de chaque catégorie, dont le prix au m<sup>2</sup> est le plus élevé, tandis que 45 % des emménagements se sont effectués sans hausse de loyer, contre 25 % en 2014 et 12 % en 2013<sup>36</sup>. Cependant, la réussite du décret d'encadrement, dont 2016 sera la première année pleine d'application, dépendra fortement de la bonne volonté des bailleurs et de la pugnacité des locataires<sup>37</sup>. Fin 2016, la commission de conciliation de Paris aurait été saisie 111 fois depuis l'entrée en vigueur du dispositif.

Selon une enquête réalisée en octobre 2016 par la CLCV<sup>38</sup>, 38 % des loyers parisiens excéderaient en moyenne le montant maximum applicable au regard du dispositif d'encadrement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2015. Notons que ce chiffre est à la baisse par rapport à la même enquête réalisée en 2015 selon laquelle 42 % des logements ne respectaient pas les règles de l'encadrement des loyers. Il s'agit surtout de petits logements (54 % des annonces observées pour la location d'un T1 sont conformes, contre 50 % en 2015), largement destinés à un public jeune aux ressources plus faibles, et de locations meublées. Les annonces publiées par les professionnels de l'immobilier sont cependant moins concernées : 25 % (l'année dernière, 30 % des loyers affichés étaient supérieurs aux montants maximum contre 51 % dans le cas d'une annonce publiée directement par le bailleur, ce qui reste très élevé. La CLCV observait par ailleurs en juillet 2016 que dans 69 des 80 quartiers parisiens, les loyers ont augmenté dans des proportions supérieures à l'évolution de l'indice de référence (IRL)<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Le décret d'application paru le 12 juin 2015 a précisé les caractéristiques à prendre en compte pour fixer le loyer maximum de chaque catégorie de logement (type de location, nombre de pièces et période de construction) dans chacun des secteurs géographiques, définis comme des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif. Il précise également les principes liés aux qualités particulières d'un logement pouvant justifier d'un complément de loyer, qui doivent être mentionnées dans le contrat de location, de même que le montant du complément de loyer.

<sup>36</sup> OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

<sup>37</sup> Le ministère a mis en place un site depuis le 26 juillet 2016, permettant aux locataires de connaître le loyer de référence ainsi que le loyer maximum, quartier par quartier ([www.encadrement-desloyers.gouv.fr](http://www.encadrement-desloyers.gouv.fr)). L'ADIL de Paris est mandatée pour renseigner les locataires et propriétaires.

<sup>38</sup> CLCV, « Plafonnement des loyers à Paris : seulement 62 % des annonces conformes », octobre 2016. Enquête réalisée sur un échantillon de 800 annonces consultées sur 8 sites Internet ([seloger.com](http://seloger.com), [fnaim.fr](http://fnaim.fr), [leboncoin.fr](http://leboncoin.fr), [pap.fr](http://pap.fr), [nexity.fr](http://nexity.fr), [foncia.com](http://foncia.com), [orpi.com](http://orpi.com), [century21.fr](http://century21.fr)), avec une représentation équilibrée des locations nues et meublées d'une part, et des locations gérées en direct par le bailleur et par un professionnel de l'immobilier d'autre part.

<sup>39</sup> CLCV « Encadrement des loyers à Paris : un an après », 28 juillet 2016.

D'après une enquête OLAP publiée en décembre 2016, 26 % des loyers à la re-location pratiqués d'août à décembre 2015 dépassaient le loyer médian majoré. Mais le complément de loyer demandé était inférieur de 40 euros par mois en moyenne, en comparaison de la période d'avant l'encadrement.

### L'ENCADREMENT DES PRATIQUES DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER

La loi ALUR vise à mieux encadrer les frais facturables aux locataires par les agences immobilières. Alors que l'usage était de facturer environ un mois de loyer au moment de l'entrée dans les lieux, le décret paru le 1<sup>er</sup> août 2014 plafonne les honoraires des professionnels de l'immobilier à 15 euros/m<sup>2</sup> en zone très tendue (Abis), 13 euros/m<sup>2</sup> en zone tendue (là où s'applique la taxe sur les logements vacants) et à 11 euros/m<sup>2</sup> partout ailleurs. En mars 2015<sup>40</sup>, la CLCV constatait que **76 % seulement des agences affichaient leurs honoraires en vitrine**, conformément à la loi ALUR, et que **42 % facturaient des honoraires supérieurs au plafond légal**. L'impact positif de cette mesure est surtout constaté dans les zones très tendues, comme en région parisienne, où la baisse des frais d'agence atteindrait 53 %. Une baisse que confirmait une enquête de l'UFC-Que Choisir de mars 2016, mais dans de moindres proportions, avec une réduction des honoraires de seulement 10 % en moyenne (baisse de 20 % en zones très tendues, de 10 % en zones tendues et hausse de 5 % ailleurs)<sup>41</sup>.

### Une distribution restreinte des aides personnelles au logement

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, **les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel** : versées sous conditions de ressources, elles représentent une prestation essentielle pour l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des loyers et des charges, si bien que ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par de nombreux ménages.

En décembre 2015, plus de 6,5 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS) contre 5,9 millions en 2006<sup>42</sup>. Au total, 13,2 millions

<sup>40</sup> CLCV, « Loi ALUR et honoraires de location : les 3/4 des agences affichent leurs honoraires, 42 % d'entre elles ne respectent pas les plafonds imposés par les textes », mars 2015. *Enquête réalisée sur un échantillon de 938 agences immobilières situées dans 40 départements, dont 269 appartiennent à des grands groupes nationaux et 669 sont des cabinets indépendants.*

<sup>41</sup> UFC-Que Choisir. « Accès à la location via agences immobilières : excès à tous les étages », mars 2016.

<sup>42</sup> Ministère du Logement.

de personnes sont couvertes par une de ces trois aides. Après quatre années de progression du nombre de foyers bénéficiaires (+ 4,8 % entre 2011 et 2014), celui-ci a légèrement baissé en 2015 (- 0,3 %). Parallèlement, le taux de diffusion des aides a reculé : 22,5 % des ménages français étaient aidés en 2001, 20 % le sont en 2014. Cette baisse s'explique notamment par le recul de la part des accédants aidés, passée de 10,5 % en 2005 à 7,1 % en 2015.

Au total, 18 milliards d'euros de prestations ont été versés en 2015, 4 milliards de plus qu'en 2005<sup>43</sup>. En 2015, le montant moyen mensuel versé atteint 215 euros, mais seulement 157 euros pour les accédants. La fraude semble marginale : le montant du préjudice lié à la fraude s'élève en 2015 à 50 millions d'euros non recouvrés, soit moins de 0,3 % des prestations liées au logement.

La loi de finances 2016 prévoyait une réforme du mode de calcul des aides au logement, visant une économie de 225 millions d'euros en 2016 et 317 millions en 2017. Outre un arrondi à l'euro inférieur de chaque prestation mensuelle, elle a prévu de diminuer les aides des locataires s'acquittant de loyers élevés. Une sorte de double peine pour des ménages qui bien souvent n'ont pas la possibilité à court terme dans les zones tendues de trouver un logement moins cher. La dernière mesure d'application de cette réforme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2016, prévoit une prise en compte du patrimoine des allocataires à partir d'un plafond de 30 000 euros (épargne, résidence secondaire...). Les associations et les organismes Hlm dénoncent une mesure pénalisant des ménages à bas revenus dotés d'un patrimoine somme toute modeste, qui restreint encore leur capacité à se loger et accentue les risques d'impayés.

**Tableau 30 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	5 924	5 975	6 316	6 339	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520
Dont propriétaires accédants	635	579	565	616	584	544	537	524	494	483	461
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	14 142	14 241	15 197	15 615	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013

Sources : CNAF et CCMSA.

<sup>43</sup> CNAF, l'e-essentiel n° 162, janvier 2016.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 2002, montre **un resserrement des aides sur les ménages disposant de faibles ressources**. En 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avaient des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté. En 2016, en zone 2, étaient exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,04 Smic net,
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,93 Smic net,
- un couple avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,37 Smic net.

### DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 10 ans, **on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages**, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires<sup>44</sup>. D'après l'IGAS<sup>45</sup>, les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %<sup>46</sup>. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

En 2015, **78 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds**. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. Quant aux ménages dont le loyer est plus du double du loyer-plafond, leur part a triplé en 13 ans (+ 6,8 points) pour toucher 10,6 % des allocataires fin 2015. Le décrochage est très net dans le parc privé, où 90 % des allocataires en 2013 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 55 % des allocataires sont concernés<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont désormais indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux forfaitaire de 1 % calé sur la croissance ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1<sup>er</sup> octobre (+ 0,57 %, et non au 1<sup>er</sup> janvier), représentant un manque à gagner de 9 mois pour les bénéficiaires. Une revalorisation de seulement 0,08 % était prévue pour 2015.

<sup>45</sup> IGAS, Rapport thématique, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

<sup>46</sup> D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charges supérieures de plus de 100 euros à leur forfait charges. Notons par ailleurs que le poids des charges pèse plus fortement sur les ménages à faibles revenus (puisque le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais calculé en fonction de la configuration familiale).

<sup>47</sup> CNAF, « les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires », l'essentiel, mars 2014.

**Tableau 31 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)**

	2001	2010	2013	2014	2015
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	24,6	23,5	22,3
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	75,4	76,5	77,7

Sources : Données 2001, 2010 et 2013 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. Données 2014 et 2015 extraites du « Fascicule CNAF, Prestations légales.

### DES TAUX D'EFFORT QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2012, un rapport de l'IGAS montrait que les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 40 % à 19 % pour un allocataire sur deux<sup>48</sup>. Cependant, elles ne réduisent plus suffisamment des dépenses de logement en augmentation : plus d'un million de ménages avaient ainsi, en 2012, un taux d'effort net supérieur à 33 % malgré le versement des aides, dont 80 000 à 150 000 locataires du secteur social.

L'évolution des taux d'effort des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. En 2016, ils atteignent des niveaux élevés : pour un couple sans enfant (revenu équivalent à 1 Smic) en zone 2, le taux d'effort net moyen est de 24,8 %, et il atteint 33,9 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic.

**Tableau 32 : Évolution du taux d'effort net<sup>49</sup> des allocataires dans le secteur locatif en zone 2 (en %)**

APL/AL	2013	2014	2015	2016
Isolé 1 Smic	34,0	34,1	34,2	33,9
Isolé avec un enfant 1 Smic	23,7	24,1	24,2	24,0
Couple sans enfant 1 Smic	23,6	24,9	24,9	24,8

Source : ministère du Logement, d'après la CNAF.

<sup>48</sup> IGAS, *Rapport thématique*, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

<sup>49</sup> Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant :  $(\text{loyer} + \text{charges} - \text{aide au logement}) / \text{revenu du ménage}$ .

## La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique

Selon l'Insee, les dépenses contraintes (logement, énergie, eau) représentaient en 2006 près de la moitié du budget des ménages pauvres (48 %) et modestes (46 %) <sup>50</sup>. D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique à partir de l'ENL 2013, **5,6 millions de ménages étaient concernés par la précarité énergétique en 2013**, soit plus de 12,2 millions de personnes. Il apparaît nécessaire d'agir conjointement sur le parc de logements par la rénovation ciblée des « passoires thermiques » occupées par des ménages modestes qui n'ont pas accès à des logements de qualité, et sur le budget des ménages à travers des aides adaptées.

La loi de transition énergétique fixe **un nouvel objectif de 500 000 logements rénovés par an** à compter de 2017, dont au moins la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes. En conséquence, l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, en sus des 120 000 rénovations annuelles de logements Hlm. L'ANAH s'est vu fixer un objectif de rénovation de 70 000 logements en 2016 dans le cadre du programme Habiter Mieux, et 100 000 en 2017, avec l'aide d'une prime complémentaire de l'État <sup>51</sup> pour encourager des travaux plus ambitieux.

### LA MONTÉE EN CHARGE ENCORE INSUFFISANTE DU PROGRAMME HABITER MIEUX

Avec le programme Habiter Mieux, l'ANAH accorde depuis 2010 aux ménages en situation de précarité énergétique une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement supérieure à 25 % pour les propriétaires occupants et 35 % pour les propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétaires.

S'il a connu des débuts difficiles (seulement 12 786 ménages aidés en 2012 et moitié moins en 2011), le programme a été marqué par une montée en charge significative pour l'année 2013 (31 235 logements rénovés), soutenue par le plan de rénovation thermique. Le déploiement du programme s'est poursuivi en 2014 et 2015 avec près de 50 000 logements rénovés par an. En octobre 2016, plus de 150 000 logements auraient bénéficié du dispositif depuis son lancement.

Cette augmentation s'explique principalement par le déploiement du programme et la mobilisation des acteurs sur le terrain, et surtout par une évolution du régime des aides de l'ANAH, en particulier le rehaussement des plafonds de ressources qui a conduit à toucher des ménages aux ressources plus élevées<sup>52</sup>. Le nombre de ménages aidés considérés comme « très modestes » par l'ANAH (jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013) n'a augmenté que de 30 % entre 2012 et 2013, contre 101 % pour l'ensemble des ménages<sup>53</sup>. **Depuis, l'Agence a recentré les aides Habiter Mieux sur les propriétaires occupants les plus modestes.**

D'après l'ANAH, 517 millions d'euros ont été consacrés à ces travaux et la lutte contre la précarité énergétique a représenté 76,5 % des aides aux travaux accordées en 2015. Sur les 50 000 logements engagés dans un projet de travaux, **88 % ont concerné des propriétaires occupants** (pour un montant moyen de travaux de 18 300 euros, et un gain énergétique moyen de 40 %). La part des propriétaires bailleurs augmente significativement, passant de 2 % en 2014 à 8 % en 2015 (pour un montant de travaux de 49 000 euros, et un gain énergétique de plus de 60 %).

**Tableau 33 : Suivi du programme Habiter Mieux**

	2011	2012	2013		2014		2015	
	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en M€
Propriétaires occupants	6 669	12 738	27 530	189	44 054	317,9	43 710	311,70
Propriétaires bailleurs	-	-	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,60
Syndicats de copropriétaires	-	-	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,10
Total	-	-	31 235	284,1	49 831	402,5	49 706	392,40

Source : ANAH.

<sup>50</sup> Les classes moyennes sous pression, CREDOC, mars 2009.

<sup>51</sup> Dans la limite de 2 000 euros pour les ménages très modestes et 1 600 euros pour les ménages modestes (soit le montant forfaitaire actuel des aides). Pour les propriétaires bailleurs et les syndicats de copropriétaires, le principe d'une prime forfaitaire est maintenu, d'un montant de 1 500 euros.

<sup>52</sup> Augmentation des plafonds de ressources des propriétaires occupants (45 % des Français éligibles), aide de solidarité écologique portée de 1 600 à 3 000 euros, création de la prime du fonds d'aide à la rénovation thermique et ouverture du programme aux bailleurs et aux syndicats de copropriétés.

<sup>53</sup> Si la part des « très modestes » a diminué, leur nombre a continué à augmenter. « Évaluation du programme Habiter Mieux », FORS-recherche sociale et Crédoc, janvier 2015.

Une évaluation nationale du programme Habiter Mieux réalisée en 2014<sup>54</sup> a montré que 45 % des bénéficiaires vivaient sous le seuil de pauvreté et 83 % estimaient qu'ils n'auraient pas réalisé leur rénovation sans l'aide d'Habiter Mieux. Les logements concernés sont majoritairement des maisons individuelles (94 %) situées en zone rurale (59 %) et anciennes (75 % datent d'avant 1974) ; près de 60 % des ménages se chauffent au fioul, bois, butane ou charbon.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Mouvement Hlm s'est engagé à rénover 800 000 logements d'ici 2020 (hors démolitions). En 2013 comme en 2014, environ 105 000 logements sociaux ont bénéficié de travaux de rénovation thermique, dont près des deux tiers entraînant un changement de classe énergétique ; cette tendance se confirme avec **120 000 logements rénovés en 2015**, dont 75 000 changements de classe, d'après les estimations de l'USH. Les interventions sur les logements énergivores (classes F et supérieures) ont représenté le quart des interventions (26,5 %). Plus de 80 000 logements ont notamment bénéficié d'un éco-PLS de seconde génération en 2013-2014, contre seulement 15 000 en 2012, et cette montée en puissance se confirme au cours des derniers mois : la rénovation énergétique de 54 000 logements a été engagée en 2015, et on comptabilisait 20 000 logements engagés au 30 juin 2016.

### UN BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX JUGÉS INEFFICACES

Des tarifs sociaux, étendus en 2013, existent pour l'électricité et le gaz de ville. Le nombre de ménages bénéficiaires est passé de 963 000 (fin 2011) à 3,1 millions (fin 2015)<sup>55</sup>. L'objectif de 4 millions de foyers aidés, fixé dans la loi Brottes d'avril 2013, n'est pas encore atteint. Par ailleurs, les aides apportées<sup>56</sup> restent insuffisantes au regard des coûts supportés par les consommateurs et ne permettent pas de limiter les pratiques de privation. Surtout, elles ne touchent pas les ménages qui se chauffent avec d'autres énergies (fioul, propane, bois, etc.), en secteur rural notamment.

La loi de transition énergétique a prévu **le remplacement progressif des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz par un chèque-énergie** qui permettra aux ménages aux revenus modestes de payer une partie de leurs factures d'énergie (et pas uniquement d'électricité ou de gaz). Depuis mai 2016, le dispositif est testé dans quatre départements (l'Aveyron, les Côtes-d'Armor, l'Ardèche et le Pas-de-Calais), et sera ensuite généralisé à la France entière à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>54</sup> « Évaluation du programme Habiter Mieux », *FORS-recherche sociale et Crédoc*, janvier 2015.

<sup>55</sup> *Médiateur national de l'énergie, Rapport 2015*.

<sup>56</sup> À titre d'exemple, selon le médiateur de l'énergie, le Tarif de Première Nécessité ne représenterait que 94 euros en moyenne par ménage bénéficiaire.

Le chèque-énergie est destiné aux ménages ayant un revenu fiscal de référence par unité de consommation inférieur à 7 700 euros : ils devraient être 4 millions à en bénéficier à terme. En 2016, dans les quatre départements expérimentés, il bénéficie à 173 266 personnes et son montant varie de 48 € à 227 €<sup>57</sup>. Un montant faible au regard de la facture d'énergie qui s'élève à environ 1 800 € par an en 2014.

La loi de transition énergétique crée également une nouvelle obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) spécifiquement sur les ménages modestes. Elle devrait en cela ouvrir des moyens financiers supplémentaires pour **des actions de rénovation au bénéfice direct des précaires énergétiques**. Dans le même sens, la loi prévoit également l'intégration de critères de performance énergétique dans l'appréciation de la décence de logements, condition à leur mise en location sur le marché pour les bailleurs. Le projet de décret présenté par le gouvernement en juin 2016, qui ne s'appuyait pas sur un critère précis comme le Diagnostic de performance énergétique (DPE), a suscité de larges critiques de la part du monde associatif.

---

<sup>57</sup> Les chiffres clés de la précarité énergétique, *Édition n° 2, ONPE, novembre 2016.*

## AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

Produire autant de logements adaptés aux besoins et en réduire le coût sont des actions indispensables, mais elles risquent de ne produire leurs effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisantes pour garantir dès maintenant le droit au logement. Or, **pour 4 millions de personnes mal-logées** et 12 millions de personnes fragilisées par le logement, **il y a urgence à agir**, ce qui implique que la politique sociale du logement renforce les dispositifs de protection des ménages vulnérables.

### Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants

#### DES FSL SOUS PRESSION

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation **d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement** : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Dans un contexte de crise économique et budgétaire, même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent pas à répondre à la hausse des demandes de soutien financier.

La décentralisation des FSL, pilotés et financés par les départements depuis 2005, a généré des difficultés d'actualisation des données, liées à des problèmes de collecte statistique et de consolidation nationale. Mais l'on sait, d'après les données du ministère du Logement sur la période 2010-2014 pour 49 départements, que les aides à l'accès au logement<sup>58</sup> se sont stabilisées à partir de 2012, après deux années de hausse : **le nombre de ménages aidés est passé d'environ 63 000 en 2010 à environ 71 500 en 2014.**

<sup>58</sup> *L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de facture d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.*

**Tableau 34 : Nombre de ménages aidés à l'accès locatif par les FSL**

	2010	2011	2012	2013	2014
Aides financières à l'accès locatif	62 617	67 589	70 724	72 300	71 527

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ce tableau que les données recueillies auprès des 49 départements ayant répondu à l'enquête annuelle sur « la mise en œuvre du droit au logement » (MODAL) chaque année entre 2010 et 2014 (ils représentent 42,4 % de la population couverte par les 100 FSL existant en 2014).

Si les aides à l'accès ont augmenté entre 2011 et 2014, d'autres diminuent nettement, comme les aides au maintien dans le logement (- 24 %) et les aides pour le paiement de l'énergie (- 22 %), en raison de la décision de certains conseils généraux de maîtriser leurs dépenses.

**Tableau 35 : Évolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés\***

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	29 139	37 571	31 488	40 100	28 560
Nombre de copropriétaires occupants aidés au titre des copropriétés faisant l'objet d'une intervention globale (plan de sauvegarde, d'OPAH)	319	288	296	11	165
Nombre de ménages aidés au titre du paiement des fournitures :					
- dont impayés de gaz	130 605	133 424	119 626	124 746	101 883
- dont impayés d'eau	37 253	36 191	35 517	35 689	32 301
<b>Nombre total des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes**</b>	<b>189 724</b>	<b>192 700</b>	<b>174 982</b>	<b>177 588</b>	<b>150 443</b>
Montant des prestations financées par les FSL pour l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) (en M €)	30,7	29,9	29	30	30,6

Source : ministère du Logement.

\* Les données présentées dans ce tableau ne reposent que sur l'échantillon des 49 départements ayant répondu à l'enquête nationale MODAL pour chaque année de 2010 à 2014.

\*\* Des ménages peuvent être aidés concomitamment à plusieurs titres (maintien locatif et fournitures d'énergie, par exemple).

D'autres données<sup>59</sup> montrent que les dépenses du FSL ont oscillé entre 282 et 302 millions d'euros par an sur la période 2005-2010<sup>60</sup>, répartis sur quatre postes principaux : l'accès à un logement locatif (24 % des dépenses), l'accompagnement

<sup>59</sup> « Place et rôle des Fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », *Ville et Habitat pour la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF*, avril 2015.

<sup>60</sup> L'enquête a été réalisée auprès de 100 départements, mais seulement 94 départements ont répondu à cette question pour l'année 2010, contre 100 pour 2005. Une extrapolation du chiffre de 2010 (302 millions d'euros) porte le montant des dépenses FSL à 337 millions d'euros pour 100 départements en 2010 (soit 5,25 euros par habitant en moyenne).

social lié au logement (22 %), la fourniture d'énergie (21 %) et le maintien dans le logement locatif (20 %).

En 2010, environ 136 000 ménages étaient aidés pour accéder à un logement, surtout dans le parc social (43 %), pour un montant moyen de 515 euros (contre 649 euros en 2007). Près de 59 000 ménages étaient aidés à se maintenir dans leur logement (majoritairement des locataires du parc social, à 56 %), pour un montant moyen de 896 euros (1 026 euros en 2007). Environ 328 000 ménages étaient aidés pour payer leurs factures d'énergie, pour un montant moyen de 254 euros. 80 % des bénéficiaires des aides à l'accès étaient sans emploi, 42 % des ménages isolés et 38 % monoparentaux, 24 % étaient hébergés dans leur famille ou chez un tiers.

Cette étude souligne, d'une part, **une forte diminution du montant des aides à l'accès locatif** (- 21 % des dépenses, observée dans 64 départements) due à une baisse du nombre de ménages aidés (- 4 %, soit 134 000 ménages entre 2005 et 2010) et du montant moyen des aides (en moyenne de 649 euros en 2007 à 515 euros en 2010) ; d'autre part, **une hausse importante des « aides énergie »** (+ 56 %, observée dans 69 départements), du fait d'une hausse du nombre de demandes (+ 22 % entre 2005 et 2010), de ménages bénéficiaires (+ 19 %) et du montant moyen de l'aide (+ 28 %).

Concernant les aides au maintien, elles ont baissé dans de nombreux départements entre 2005 et 2010 (- 5 % de ménages aidés), et la situation apparaît très variable selon les territoires : la baisse peut franchir les 50 % dans 11 départements et la hausse dépasser 10 % dans 43 autres départements. Le montant des aides varie fortement lui aussi, de 600 euros dans la Haute-Vienne à plus de 6 000 euros dans l'Essonne.

L'activité des FSL apparaît aujourd'hui fragilisée par la **recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté**, et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre. Confrontés à des réalités financières locales contrastées, certains Conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour **resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides**, entraînant des disparités territoriales importantes. Il faut donc considérer qu'une part importante des ménages échappe à ce dispositif. L'étude de Ville et Habitat alerte également sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Et met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins. L'effet levier des FSL apparaît enfin très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat et à leur articulation avec les autres dispositifs d'accès à un logement abordable et adapté.

### LA NETTE DIMINUTION DES AIDES LOCA-PASS

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-Pass » ont pour objectif **d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie**, tandis que la garantie Loca-Pass vise à **couvrir les risques d'impayés de loyers et de charges** pour sécuriser les bailleurs.

Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer : 137 132 dépôts de garantie et 125 978 garanties de loyers ont été attribués en 2015, contre environ 417 000 dépôts de garantie et 271 200 garanties de loyer en 2007<sup>61</sup>.

La proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée : de 77,4 % des avances Loca-Pass distribuées en 2005 dans le secteur privé on passe à 22,6 % en 2015<sup>62</sup>. Cette tendance est plus nette encore si l'on considère les garanties de loyer, puisque 100 % ont été attribuées dans le parc Hlm depuis 2012, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé au bénéfice de la Garantie des risques locatifs (GRL)<sup>63</sup>.

**Tableau 36 : Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)**

	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de nouveaux bénéficiaires	5 891	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	26 030	25 836	25 317	23 373
Nombre total de mises en jeu en cours	6 166	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 781	43 152	40 527	46 063
Montants versés en milliers d'euros	7 225	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 445	58 112	50 422	41 486

Source : Ancols.

<sup>61</sup> Ancols, « Aides de la PEEC aux ménages, Résultats provisoires 4<sup>e</sup> trimestre 2015 », mars 2016.

<sup>62</sup> À l'inverse, 73,3 % des avances ont été versées à des locataires de logements conventionnés en 2014, contre 22,6 % en 2005.

<sup>63</sup> La garantie Loca-Pass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales et conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

### DES DISPOSITIFS DE GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS, MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Créée en 2006 et proposée aux bailleurs par des entreprises d'assurances partenaires, **la Garantie des risques locatifs (GRL)** visait à **faciliter l'accès au parc locatif privé de populations fragiles** (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD) en garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives. Depuis décembre 2009, y était éligible tout locataire dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50 %, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. **Un manque de visibilité de la garantie avait été mis en cause** dans une évaluation confiée à l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) en 2012, tout comme **la préférence accordée par la plupart des bailleurs aux ménages les plus solvables**, notamment en zone tendue.

Selon l'APAGL, le PASS-GRL (première version de la GRL jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011) a permis de couvrir 179 958 baux entre 2007 et 2010. La GRL 2 (dispositif suivant) aura couvert, quant à elle, environ 500 000 logements. Depuis le 31 décembre 2015, aucun nouveau contrat n'a été signé. Les 130 000 baux encore en cours de garantie à cette date ont été résiliés au 31 décembre 2016.

Parallèlement, la **Caution locative étudiante** (« Clé »)<sup>64</sup> peut se porter caution pour les étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire, ainsi que les doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère, en échange d'une cotisation de leur part. Le dispositif s'inspire des expérimentations conduites dans les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine depuis 2011. Financé par le ministère de l'Enseignement supérieur, le Cnous et la Caisse des dépôts, il a été élargi à la rentrée 2013, puis généralisé à l'ensemble du territoire à la rentrée 2014, avec un objectif de 14 000 à 20 000 étudiants bénéficiaires à partir de 2017. Au total, sur les 2,5 millions d'étudiants que compte la France, moins de 10 000 ont bénéficié du dispositif depuis sa création, avec 3 348 garanties engagées sur l'année 2014-2015 et 6 299 au titre de l'année 2015-2016.

Enfin, prévu par la loi ALUR, **une Garantie universelle locative (GUL) devait entrer en vigueur en 2016**, pour protéger l'ensemble des bailleurs (personnes physiques ou morales) et des locataires contre les impayés de loyers, favoriser leur détection précoce et prévenir efficacement les expulsions locatives. Cependant, **le gouvernement a abandonné ce projet en raison de son coût** jugé trop élevé et opté pour une nouvelle version de la GRL, intitulée Visa pour le Logement et l'Emploi (« Visale »), financée par Action Logement et mise en place en début

---

<sup>64</sup> La Clé couvre tous les types de logements, en résidence universitaire, dans le parc social ou privé. Le montant du loyer couvert est plafonné à 500 euros mensuels pour une personne seule en province, 600 euros en Île-de-France et 700 euros à Paris (pour les couples, ces plafonds sont majorés de 60 %).

d'année 2016. Ciblé sur les jeunes de moins de 30 ans (à l'exception des étudiants non boursiers, rattachés au foyer fiscal de leurs parents), le dispositif est également destiné aux salariés de plus de 30 ans d'une entreprise du secteur privé hors agricole entrant dans un logement dans les trois mois suivant leur prise de fonction, et pendant la durée de leur contrat de travail.

Tout ménage entrant dans un logement locatif par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible au dispositif. Au 15 août 2016, 13 124 demandes de visas ont été validées, et 3 730 contrats Visale émis. Parmi les bénéficiaires des contrats signés, 36 % sont des jeunes salariés entrant dans l'emploi, 21 % des jeunes salariés en CDI confirmé, 14 % des salariés de plus de 30 ans entrant dans l'emploi, et 29 % sont accompagnés dans le cadre de l'intermédiation locative. Pour les salariés, le loyer couvert (charges comprises) est en moyenne de 594 euros. Une réflexion interministérielle a été lancée visant à fusionner les dispositifs Visale et Clé, et permettre ainsi aux étudiants d'intégrer Visale à la rentrée 2017.

### LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La loi ALUR redéfinit les missions des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), chargées de coordonner, évaluer et piloter les dispositifs départementaux de prévention des expulsions définis par les PDALHPD, et d'examiner les situations individuelles (alors que le fonctionnement des CCAPEX est encore très disparate selon les territoires)<sup>65</sup>. Un système de signalement de l'impayé à la CCAPEX est créé, afin de permettre un traitement le plus en amont possible de toute procédure judiciaire<sup>66</sup>. Pour les personnes physiques, ce signalement est toutefois effectué uniquement pour les commandements de payer pour lesquels le montant ou l'ancienneté de la dette sont supérieurs à certains seuils fixés par arrêté préfectoral, et donc variables au sein d'un même département<sup>67</sup>. Pour les personnes morales, la saisine est obligatoire au moins deux mois avant assignation.

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion. Une récente enquête de l'USH<sup>68</sup> fait apparaître une stabilisation de l'activité amiable des impayés de loyer. Dans le parc social, 440 000 plans d'apurement ont été signés

<sup>65</sup> CGEDD, « Les bonnes pratiques des CCAPEX », juin 2012.

<sup>66</sup> Parmi les autres avancées, de la loi ALUR, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de 1 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayés, etc.

<sup>67</sup> Selon les territoires, un signalement est ainsi effectué si le locataire est en situation d'impayé de loyer ou de charges locatives sans interruption depuis une durée comprise entre 3 et 6 mois, ou bien si la dette de loyer ou de charges locatives du locataire est équivalente à 3 à 6 fois le montant du loyer mensuel hors charges locatives. Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

<sup>68</sup> USH, « Regard sur les impayés et la prévention des expulsions en 2014 », novembre 2016. 393 organismes ont répondu à l'enquête entre septembre 2015 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2016, soit 76 % du parc locatif Hlm sur toute la France (dont 94 % des OPH).

en 2014 (chiffre identique à 2013, mais en hausse par rapport aux 310 000 de 2012) et 11 500 protocoles de cohésion sociale (« protocoles Borloo »<sup>69</sup>) ont été engagés avec des ménages dont le bail a été résilié par la justice (1 000 de plus qu'en 2012). Cependant, l'activité contentieuse a augmenté.

Lorsqu'il refuse d'apporter le concours de la force publique pour une expulsion, le préfet peut indemniser les bailleurs. Le budget affecté à ces indemnisations en 2015 s'élève à 37,83 millions d'euros, un montant orienté à la baisse et insuffisant pour maintenir en place les locataires.

**Tableau 37 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Montant en millions d'euros</b>	66,66	78,37	37,08	29,56	31,30	38,32	55,15	53,78	35,94	46,39	38,07	37,83

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

Une évaluation de la prévention des expulsions locatives établie en 2014<sup>70</sup> a pointé les insuffisances des dispositifs, le manque de volonté politique, de données fiables et de connaissance des trajectoires des ménages, et propose une série de recommandations qui devraient constituer la feuille de route du nouveau pôle national.

Sur la base de ce rapport, le ministre du Logement a lancé en 2016 un plan national de prévention des expulsions, élaboré par le pôle national dédié à la prévention des expulsions locatives mis en place au sein de la DIHAL. 48 mesures visent à faire baisser le nombre d'expulsions, notamment grâce à une amélioration de l'information des locataires et des bailleurs, un repérage et un traitement des difficultés en amont de la procédure judiciaire, ainsi que la formation des travailleurs sociaux et des intervenants dans les procédures d'expulsion, de surendettement et de sécurisation des paiements. Chaque département est appelé à se doter d'une antenne de prévention des expulsions chargée d'informer et conseiller – notamment sur le plan juridique – les acteurs locaux, bailleurs et locataires. Enfin, le pôle national de prévention des expulsions locatives pilotera la mise en œuvre du plan d'action et organisera le réseau des CCAPEX à l'échelle nationale<sup>71</sup>.

Un décret publié le 1<sup>er</sup> avril 2016 précise le contenu et les modalités d'élaboration des chartes départementales pour la prévention de l'expulsion, confortées par la

<sup>69</sup> Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximum de 3 mois à l'issue du protocole.

<sup>70</sup> « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, août 2014.

<sup>71</sup> « Fin de trêve hivernale : Emmanuelle Cosse lance un plan national de prévention des expulsions », communiqué de presse du 29 mars 2016.

<sup>72</sup> L'application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.

loi ALUR du 24 mars 2014. Plusieurs chantiers importants sont néanmoins encore en cours : le déploiement d'EXPLOC<sup>72</sup> destiné à améliorer la connaissance des personnes menacées d'expulsion et de l'évolution de leur situation, la généralisation des antennes de prévention des expulsions au sein des ADIL, le renforcement de l'articulation entre les procédures de surendettement et d'expulsion, et le développement de l'intermédiation locative dans les communes carencées notamment<sup>73</sup>.

Enfin, un décret du 6 juin 2016 confirme le maintien du versement de l'aide personnelle au logement pour les allocataires en situation d'impayé « de bonne foi » annoncé par la loi ALUR. Il vise également à simplifier le traitement des impayés grâce à une définition commune de la notion d'impayé, une procédure harmonisée pour tous les allocataires, quel que soit leur type d'allocation (APL, ALS ou ALF) et de contrat (location simple, logement en foyer, accession...), et des délais de traitement réduits à 8 à 11 mois maximum, contre 9 à 16 auparavant. Enfin, il renforce la coordination entre le traitement de l'impayé et le dispositif de prévention des expulsions locatives, en facilitant la transmission des informations entre l'organisme payeur de l'allocation et la CCAPEX.

### L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 400 000 places fin 2015<sup>74</sup>, dont :

- 82 227 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé<sup>75</sup>, résidences hôtelières à vocation sociale) ;
- 36 736 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 52 622 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- 228 021 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes **au sein des structures**, ce sont beaucoup plus de personnes qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité », tant qu'elles ne trouvent pas de solutions

<sup>73</sup> « Prévenir les expulsions locatives : Emmanuelle Cosse réunit le premier comité de pilotage », communiqué de presse du 13 juillet 2016.

<sup>74</sup> Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

<sup>75</sup> Les Lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation.

durables. Les conditions dans lesquelles les ménages bénéficient et sortent des dispositifs d'aide doivent toutefois faire l'objet d'une attention particulière, notamment en regard du mouvement de transformation des structures d'accueil en habitat individuel, qui doit se poursuivre tout en respectant la règle d'un accueil inconditionnel et de sécurisation des personnes dans le temps.

**Tableau 38 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)**

	<b>au 31.12.2015</b>
Hébergement d'urgence et de stabilisation	82 227
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) <sup>(1)</sup>	31 846
Hôtels <sup>(1)</sup>	37 962
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHRS <sup>(1)</sup>	10 680
Lits halte soin santé (LHSS) <sup>(2)</sup>	1 171
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État <sup>(1)</sup>	568
Hébergement d'insertion	36 736
CHRS <sup>(1)</sup>	31 496
Centres maternels <sup>(3)</sup>	5 240
Dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA)	52 622
CADA <sup>(4)</sup>	28 621
Accueil d'urgence des demandeurs d'asile : HUDA et AT-SA <sup>(5)</sup>	22 400
Centres provisoires d'hébergement pour réfugiés statutaires <sup>(6)</sup>	1 601
Logement accompagné et d'insertion	228 021
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement <sup>(1)</sup>	23 971
Intermédiation locative <sup>(1)</sup>	25 575
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) <sup>(1)</sup>	112 867
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales <sup>(1)</sup>	65 608
<b>Total général</b>	<b>399 606</b>

Sources :

<sup>(1)</sup> DGCS, au 31.12.2015.

<sup>(2)</sup> DGCS, au 31.12.2011, Évaluation du dispositif Lits Haltes Soins Santé, Rapport final, 12 février 2013.

<sup>(3)</sup> DREES, Enquête Établissements sociaux, fin 2012.

<sup>(4)</sup> Ministère de l'Intérieur au 31.12.2015, rapport de l'Assemblée nationale sur le rapport d'information du 10 avril 2014 sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, octobre 2016.

<sup>(5)</sup> Ministère du Logement.

<sup>(6)</sup> Ministère de l'Intérieur, information relative aux missions et au fonctionnement des CPH, août 2016.

Ne sont pas comptabilisées ici les 14 828 places en Pensions de famille et résidences accueil disponibles au 31.12.2015 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été dévoyée.

## UNE FORTE DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » actée dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'est traduite par la pérennisation de 2 300 places d'hébergement d'urgence suite à l'hiver 2015-2016.

En novembre 2016, dans 45 départements observés, 97 663 demandes d'hébergement ont été faites au 115 (+ 3 % en 1 an), émanant de 24 375 personnes différentes (+ 6 % en 1 an)<sup>76</sup>. Cette hausse touche les hommes seuls (+ 6 %), les familles (+ 11 %) et les jeunes de 18 à 24 ans (+ 11 %). Le nombre de personnes sollicitant le 115 pour la première fois est en hausse de 10 %.

Faute de places suffisantes, **les principes d'accueil immédiat, inconditionnel et de continuité de la prise en charge continuent d'être ignorés dans certains territoires**. En novembre 2016, 66 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement : en un an, les non-attributions ont augmenté de 5 %. Parmi les 24 375 personnes ayant sollicité le 115 ce mois-ci, 12 846 personnes n'ont jamais été hébergées (soit 53 %, en hausse de 12 % sur un an).

Et la situation n'était pas meilleure en été : en juillet 2016, seules 33 % des demandes ont donné lieu à un hébergement, contre 35 % en juillet 2015. Les attributions ont chuté de 8 % en un an, en raison de la hausse du nombre de demandeurs, de l'inadaptation du parc, et en particulier de la baisse des orientations vers l'hôtel au profit des CHU, dans le cadre du plan de réduction des nuits hôtelières. Pour répondre au plus grand nombre, la majorité des 115 pratiquent l'alternance de l'aide : en 2014, 49 % des orientations étaient faites pour une seule nuit<sup>77</sup>.

## LA PROGRESSION CONTINUE DU RECOURS AUX NUITÉES D'HÔTEL

**L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil**. Le recours aux nuitées hôtelières a fortement augmenté pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile. Les derniers bilans disponibles font état de 37 962 places ouvertes et financées à l'hôtel au plan national au 31 décembre 2015 et plus de 41 000 en juin 2016<sup>78</sup>, contre 32 300 fin 2014<sup>79</sup>. Au 31 août 2016, plus de 87 % des crédits avaient été consommés, contre 73 % en 2015 et 53,5 % en 2014. L'Île-de-France concentre près de 85 % des nuitées consommées en 2015 (jusqu'à 50 264 places

<sup>76</sup> « Baromètre du 115 », *FNARS, décembre 2016*.

<sup>77</sup> Voir « Vivre aux portes du logement - détresse des personnes défaillance des dispositifs », *rapport 2015 de la Fondation Abbé Pierre*.

<sup>78</sup> *Sixième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 septembre 2016. Sont comptabilisées le nombre moyen de nuitées consommées quotidiennement.*

<sup>79</sup> *Entre 2010 et 2013, le nombre de places en hébergement hôtelier était déjà passé de 13 900 à 25 496 (sans compter les places mobilisées par les collectivités locales).*

occupées par jour pendant la période hivernale 2015-2016). **En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, le recours à l'hôtel coûte cher.** L'hôtel représente un coût moyen de 6 262 euros par place en 2015, soit près de 238 millions d'euros pour les 37 962 places comptabilisées<sup>80</sup>.

**Tableau 39 : Progression du recours aux CHU et hôtels**

Année	CHU	Hôtels
2010	18 593	13 948
2011	19 766	16 235
2012	22 091	20 727
2013	28 692	25 496
2014	30 537	32 300
2015	31 846	37 962

Source : ministère du Logement.

Présenté en février 2015, un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières<sup>81</sup> prévoit la suppression de 10 000 places en hébergement à l'hôtel à l'horizon 2017, la création de 13 000 places en dispositifs alternatifs (9 000 en intermédiation locative de type Solibail, 1 500 en pensions de famille et 2 500 places d'hébergement dans des centres dédiés aux familles ou dans des logements sociaux vacants) et un hébergement dédié aux 6 000 demandeurs d'asile actuellement à l'hôtel<sup>82</sup>. Il vise, en outre, à renforcer l'accompagnement social des personnes actuellement hébergées à l'hôtel. Ce plan est financé grâce à la réorientation de 105 millions d'euros sur trois ans.

Réuni en septembre 2016, le comité de suivi du plan a annoncé une décélération du nombre de places d'hôtel en France métropolitaine depuis fin 2014, grâce à la création de 2 413 places en intermédiation locative, 621 places en résidences sociales (dont maisons relais) et 3 263 places d'hébergement d'urgence<sup>83</sup>. La FNARS enregistre également une diminution de 16 % des orientations vers l'hôtel entre l'hiver 2015-2016 et l'hiver précédent, mais la situation reste contrastée selon les territoires, avec une hausse du recours à l'hôtel dans onze départements dont l'Ille-et-Vilaine (+ 72 %), les Bouches-du-Rhône (+ 49 %), la Loire-Atlantique (+ 43 %) et Paris (+ 19 %)<sup>84</sup>. Une enquête réalisée dans 18 départements illustre l'inégale mise en œuvre du plan sur les territoires : seulement 10 départements

<sup>80</sup> *Le budget de l'État en 2015 (résultats et gestion), Cour des comptes, mai 2016.*

<sup>81</sup> *Circulaire du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.*

<sup>82</sup> *Sixième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 septembre 2016.*

<sup>83</sup> *FNARS, Baromètre du 115, synthèse hivernale 2015-2016.*

<sup>84</sup> *FNARS, « Enquête sur l'hébergement et le logement des personnes sans-abri et mal-logées », janvier 2016. Enquête réalisée entre décembre 2015 et janvier 2016 auprès des SIAO/115 de 18 départements.*

sur 18 déclarent s'être engagés dans le plan de résorption ; dans ces 18 territoires, les places d'hôtel représentent 60 % de l'offre d'hébergement d'urgence ; sur 8 700 places d'hébergement d'urgence créées dans 15 des départements enquêtés entre 2013 et 2015, 74 % le sont en hôtel (6 450 places), principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis.

Un nouvel appel d'offres a été lancé pour créer, à partir du début de l'année 2017, 10 000 places supplémentaires d'hébergement avec un accompagnement social renforcé. Les crédits consacrés aux actions « hébergement et logement adapté » dans le projet de loi de finances pour 2017 sont en hausse de 29 % par rapport à la loi de finances de 2016, afin de financer notamment la pérennisation de 2 300 places d'hébergement d'urgence et l'ouverture de près de 850 nouvelles places en CHU pour des familles en 2017, dans le cadre du plan de résorption des nuitées hôtelières.

### HÉBERGEMENT : L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE ET DE LA CONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE

**Un important plan d'humanisation a été engagé en 2008 pour améliorer les conditions d'accueil dégradées** observées à l'époque dans de trop nombreuses structures d'hébergement (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité). Entre 2008 et 2015, le programme a permis de financer la création de 6 000 places (par la DHUP) et la rénovation de 17 000 places par l'ANAH, pour un total de 23 000 places. Un nouveau recensement des structures d'hébergement nécessitant des travaux d'humanisation a été lancé par la FNARS et l'ANAH en 2015, dans la perspective d'un nouveau plan pluriannuel d'humanisation.

**Tableau 40 : Bilan du programme d'humanisation des centres d'hébergement 2008-2015 (création et rénovation)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de projets financés	146	156	223	80	56	52	45	36
Nombre de places créées et rénovées	3 853	5 917	5 835	1 965	1 652	1 747	1 234	970
Montant des travaux (en millions d'euros)	56	193	237	50	36	41	19	43

Sources : DIHAL, DHUP, ANAH.

En 2009, le financement de ces travaux d'amélioration a été confié à l'ANAH<sup>85</sup>, qui indiquait en avril 2015 avoir contribué à l'humanisation de 12 299 places d'héber-

<sup>85</sup> Les travaux financés par l'ANAH consistent en la suppression des dortoirs, la création de chambres individuelles et d'unités de vie pour les familles, l'installation de sanitaires et de bloc cuisine dans les chambres, et l'amélioration des espaces collectifs et partagés (accueil, restauration, bagagerie...). Sont éligibles les structures qui bénéficient d'une convention avec les collectivités territoriales et proposent un abri immédiat et/ou un hébergement d'insertion (CHU, CHRS, LHSS, logements d'urgence, hôtels sociaux...).

gement, réparties entre 436 établissements<sup>86</sup>. En 2015, ce sont 742 places qui ont été améliorées dans 22 structures, soit un nombre équivalent à 2014 (747 places dans 27 structures). Pour 2016, l'ANAH affichait l'objectif d'intervenir sur 1 000 places supplémentaires.

Sur le plan qualitatif, **le programme a permis de réduire significativement la part de places en dortoirs** (passée de 23 % à 3 % de la capacité des établissements financés) et d'augmenter celle des chambres individuelles (passée de 34 % à 42 %) <sup>87</sup>. **La surface et la qualité des chambres individuelles ont augmenté** : de 12,5 m<sup>2</sup> à 14,5 m<sup>2</sup> et 41 % sont désormais équipées de sanitaires et de bloc cuisine (contre 16 % avant travaux). L'intervention sur le bâti a également été l'occasion d'améliorer la qualité des prestations d'accompagnement social pour plus de la moitié des établissements. Les efforts doivent néanmoins être poursuivis : 23 % des places ne disposent toujours pas de sanitaires ou de bloc cuisine, et plus de 40 % des structures d'hébergement d'urgence restent fermées en journée.

En janvier 2007, le Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) a inscrit **l'objectif de prise en charge de l'hébergement dans la durée** (hébergement de stabilisation, extension des horaires d'ouverture, non remise à la rue...). Le nombre de places en CHRS, après une stabilisation en 2013, a augmenté en 2014 et 2015 pour atteindre 42 176 places. Les crédits issus du Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté ont permis, en 2013, de pérenniser 4 500 places d'hébergement d'urgence ; et en 2014, plus de 1 400 places ont été transférées sous statut CHRS ; en 2015, 2 000 nouvelles places ont été pérennisées. Un mouvement poursuivi en 2016 avec la pérennisation de 2 300 places supplémentaires.

La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses. En 2015, seulement 44 % des personnes sortant de CHRS ont pu accéder à un logement, dont 14 % dans un logement accompagné et 30 % dans un logement autonome (soit une baisse de 4 points en un an) ; en 2016, les sorties vers un logement n'ont progressé que de 3 points, atteignant 47 %<sup>88</sup>.

Enfin, un travail mené auprès des personnes hébergées dans les 10 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes pendant l'hiver 2015-2016 a révélé que, dans 23 % des cas, les personnes sont sorties du dispositif à la fin de l'hiver sans orientation vers une solution durable<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> ANAH, « Le rôle de l'ANAH dans l'humanisation des structures d'accueil des personnes sans domicile », avril 2015.

<sup>87</sup> DIHAL, « Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative », juillet 2015. Résultats de l'enquête par questionnaire envoyée en 2013 aux établissements financés dans le cadre d'un programme d'humanisation ou subventionnés pour des mises aux normes, à laquelle ont répondu 205 établissements.

<sup>88</sup> Rapport annuel de performance 2016.

<sup>89</sup> « Fin de trêve hivernale : Emmanuelle Cosse lance un plan national de prévention des expulsions », communiqué de presse du 29 mars 2016.

## L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : UN NOMBRE INSUFFISANT DE PLACES EN CADA

L'accueil digne des migrants est une obligation juridique et morale pour la France. La directive européenne du 26 juin 2013 impose d'adopter des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile<sup>90</sup>. Les CADA sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Fin 2016, ce parc compte 38 353 places. Les services déconcentrés financent par ailleurs environ 19 600 places en Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), pour une bonne partie en hôtel. ADOMA gère pour sa part 2 800 places en Accueil temporaire- service de l'asile (AT-SA). Sachant que le nombre de demandeurs d'asile s'élevait à 80 075 en 2015, le parc d'hébergement qui leur est dédié paraît insuffisant. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 22 800 demandeurs d'asile étaient hébergés dans des dispositifs d'urgence qui ne répondent pas à la spécificité de leur situation<sup>91</sup>.

Le Parlement a voté le 28 juillet 2015 une loi réformant le droit d'asile en France, dont les principales dispositions sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2015. Deux nouveautés majeures modifient le régime actuel. D'une part, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), calculée selon la composition familiale du ménage et le type d'hébergement, remplace l'allocation temporaire d'attente (ATA) qui était censée subvenir aux besoins des demandeurs d'asile non hébergés en CADA, et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Selon un calcul comparatif de la FNARS, l'ADA apparaît largement insuffisante pour une grande partie des demandeurs d'asile (familles monoparentales sans ressources, familles hébergées par le 115), et parfois même inférieure aux montants de l'ATA et de l'AMS (de 11 euros par jour et par personne pour une personne seule non hébergée, par exemple, à 22,40 euros pour une famille de quatre personnes, et 21,20 euros si cette famille est monoparentale).

D'autre part, le « schéma directif de l'hébergement » prévoit une répartition territoriale de l'accueil des demandeurs d'asile. Si un demandeur d'asile refuse le lieu d'affectation en CADA qui lui est proposé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), il ne recevra aucune allocation de subsistance.

Le gouvernement a par ailleurs présenté le 17 juin 2015 un « Plan Migrants », suivi le 22 juillet 2015 d'une circulaire visant à « fluidifier » les sorties de CADA par la création de 11 000 places d'hébergement d'ici fin 2016<sup>92</sup> : 4 000 places d'AT-SA pour demandeurs d'asile, 5 000 places dans des logements pour les réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire, 500 places en centres provisoires

<sup>90</sup> Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, § 11.

<sup>91</sup> Rapport annuel de performance pour 2014 BOP 303, Action 02 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile ».

<sup>92</sup> Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 « Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit ».

d'hébergement (CPH) et 1 500 places en hébergement d'urgence généraliste. Par ailleurs, l'instruction du 9 novembre 2015 met en œuvre l'accueil des 30 700 personnes issues du programme européen de relocalisation qui devraient arriver en France d'ici 2017, suite à leur sélection dans des hotspots situés en Grèce et en Italie ; dans ce cadre, 5 130 nouvelles places de CADA sont programmées, portant l'objectif à 8 630 places pour 2016. En décembre 2016, seulement 282 personnes ont été relocalisées depuis l'Italie et 2 091 depuis la Grèce<sup>93</sup>. Autant de nouvelles orientations qui doivent faire l'objet d'un suivi attentif pour garantir les bonnes conditions d'accueil des personnes et des familles. L'arrêté du 21 décembre 2015 relatif au schéma national d'accueil des demandeurs d'asile rappelle l'objectif de création de 14 629 places de CADA d'ici fin 2017, de manière à atteindre un total de 40 352 places. Ce texte définit également la répartition des nouvelles places entre les régions avec en tête l'Auvergne-Rhône-Alpes (9 212 places), l'Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne (8 840 places) et l'Île-de-France (8 108 places).

Un appel à projets lancé pour 2015 a permis la création de 4 000 places de CADA, dont 90 % étaient ouvertes à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2016, ainsi que l'ouverture de 2 800 places d'AT-SA sur les 3 300 validées<sup>94</sup>. Néanmoins, la FNARS alerte sur le fait que l'accroissement du parc d'hébergement et de CADA programmé pour 2015-2017 ne permettra pas d'atteindre l'objectif de 60 % des demandeurs d'asile hébergés fin 2017 et de garantir les bonnes conditions d'accueil des personnes<sup>95</sup>. En effet, l'augmentation du nombre de demandes d'asile se poursuit : l'OFPRA comptabilise 15 264 demandes supplémentaires en 2015 (+ 23,6 % par rapport à 2014). Dans ce contexte, une instruction publiée le 19 septembre 2016 vise à accélérer l'ouverture des 5 400 places de CADA autorisées en 2016 (sur les 8 743 places validées et les 14 630 programmées), et des 500 places d'AT-SA restant à ouvrir<sup>96</sup>. Le gouvernement a également annoncé une nouvelle campagne visant à créer 2 000 places de CADA, ainsi que 10 000 places d'hébergement d'urgence supplémentaires, dont la moitié seront destinées à accueillir des personnes relevant de l'asile.

Par ailleurs, entre octobre 2015 et septembre 2016, 167 centres d'accueil et d'orientation (CAO) ont été créés pour accueillir les migrants sans abri, quel que soit leur statut au regard du droit au séjour et de la demande d'asile. Afin de faire face aux besoins liés à l'évacuation de Calais, l'État a demandé la création de 283 centres supplémentaires (soit 12 000 places au total). Les CAO posent différentes difficultés, la durée de séjour pour les migrants ne demandant pas l'asile est d'un mois maximum, et représentent une étape supplémentaire avant un hébergement

<sup>93</sup> Commission européenne, « État des lieux des relocalisations au 6 décembre 2016 ».

<sup>94</sup> *Rapport à l'Assemblée nationale sur le rapport d'information du 10 avril 2014 sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, octobre 2016.*

<sup>95</sup> FNARS, « Un nouvel outil de pilotage pour l'accueil des demandeurs d'asile en région », avril 2016.

<sup>96</sup> *Ministère de l'Intérieur*, Instruction du 19 septembre 2016 relative à la fluidité du parc d'hébergement des demandeurs d'asile.

ou un logement stable pour des publics déjà très fragilisés par leur parcours<sup>97</sup>. Ces centres ne sont par ailleurs pas tous structurés pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, de cours de français...

### LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU « LOGEMENT D'ABORD »

La politique du « logement d'abord » vise le développement des différentes formes de logement adapté (pensions de famille, intermédiation locative, gestion locative sociale...) et à **assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire** (avec, le cas échéant, un accompagnement social) **aux personnes sans domicile ou mal logées**, qu'elles soient proches de l'autonomie ou plus vulnérables. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique forte de développer une offre suffisante de logements à loyers accessibles, de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales et produire suffisamment de logements accompagnés.

Depuis 2009, 127 734 places en résidence sociale ont été financées<sup>98</sup>. Parmi ces nouvelles places, **les pensions de famille sont peu nombreuses** : au 31 décembre 2015, on ne comptait au total que 14 843 places en pension de famille, représentant moins de 12 % des places. **Le financement des pensions de famille est fluctuant** : 888 logements de ce type ont ainsi été financés en 2013, 1 336 en 2014 et 790 en 2015 – un chiffre en baisse par rapport aux 1 366 places financées en 2008. Le nombre de places est néanmoins en hausse de 6 % entre 2014 et 2015.

Un appel à projets, « **10 000 logements accompagnés** », sur 3 ans a été lancé en mars 2014 par l'USH pour inciter les bailleurs à s'engager dans cette voie, dans le cadre du Pacte d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement conclu entre l'État et l'USH, le 8 juillet 2013. Le programme a pour objet d'expérimenter des réponses innovantes, comportant un logement accessible économiquement et bien localisé, une gestion locative et un accompagnement adaptés aux besoins. Trois appels à projets ont été lancés en 2014, 2015 et 2016. Selon un bilan de l'USH à l'issue de la deuxième année, 101 projets ont été retenus sur les 129 déposés<sup>99</sup>. L'USH alerte sur la pérennité des actions financées, dans la mesure où l'appel à projets ne constitue pas un financement durable.

<sup>97</sup> FNARS, « Centres d'accueil et d'orientation : une nouvelle instruction pérennise le dispositif », juillet 2016.

<sup>98</sup> DGCS, enquête AHI. À noter que l'offre en résidences sociales et pensions de famille est principalement concentrée dans les 4 grandes régions urbaines, à savoir l'Île-de-France (qui concentre 48 % des résidences sociales ex-nihilo), les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France (cf. étude FORS 2012 pour DIHAL / DHUP / DGCS).

<sup>99</sup> « Lancement du 3<sup>e</sup> appel à projets pour "10 000 logements Hlm accompagnés" », 27 juin 2016.

Par ailleurs, le programme national d'intermédiation locative, dit Solibail, a pour objectif de développer une offre nouvelle, à partir du parc privé, destinée à accueillir des ménages en difficulté de manière pérenne ou temporaire. Engagé en 2008, Solibail a permis d'atteindre le chiffre de 6 000 logements mobilisés fin 2015, soit 25 263 places (contre 7 935 en 2012), dont 77 % en sous-location<sup>100</sup>.

**Tableau 41 : Évolution en places du programme Solibail**

	2012	2013	2014	2015
Intermédiaire locative en sous-location	5 539	14 392	17 472	19 471
Intermédiaire locative en mandat de gestion <sup>101</sup>	2 396	3 344	2 840	3 900
Intermédiaire locative en sous-location avec bail glissant	-	642	1 331	1 892
<b>Total</b>	<b>7 935</b>	<b>18 378</b>	<b>21 643</b>	<b>25 263</b>

Source : DGCS enquête AHI.

L'augmentation de l'enveloppe prévue par la loi de finances 2017 pour développer le logement adapté (+ 6 % par rapport à 2016, soit 13 millions d'euros supplémentaires) est censée permettre de **faire face à la montée en charge du dispositif et à l'impact du plan de résorption des nuitées hôtelières**. En septembre 2016, 2 413 places ont été créées en intermédiation locative et 621 en résidences sociales<sup>102</sup>. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit la création de 500 places supplémentaires en maisons relais-pensions de famille et 3 000 places d'intermédiation locative d'ici fin 2017.

Il est à noter, également, la mise en place d'autres dispositifs locaux expérimentaux. La Ville de Paris a ainsi initié « Louez Solidaire », spécifiquement conçu pour permettre à des familles prises en charge par l'Aide sociale à l'enfance de sortir de l'hébergement hôtelier. Depuis 2007, 1 900 familles en ont bénéficié, accueillies dans l'un des 887 logements gérés au 1<sup>er</sup> janvier 2015, puis 950 à mi-2016. Malgré la forte médiatisation du dispositif, la mairie de Paris rencontre des difficultés à dépasser le pic des 200 logements captés chaque année, atteint en 2009 (120 logements captés en 2014)<sup>103</sup>.

Expérimenté depuis 2011 dans quatre villes (Paris, Lille, Marseille et Toulouse), sous l'égide de la DIHAL, le programme « **Un chez-soi d'abord** » vise, quant à lui, à expérimenter un nouveau type de prise en charge et d'accompagnement

<sup>100</sup> DGCS, enquête AHI.

<sup>101</sup> Ces logements sont traités dans la première partie de ce tableau de bord, la gestion locative par des agences immobilières sociales permettant de mettre à disposition des logements de droit commun.

<sup>102</sup> Sixième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 septembre 2016.

<sup>103</sup> Fondation Abbé Pierre, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », novembre 2016 ; Bilan du dispositif « Louez solidaire et sans risque », Mairie de Paris, 2014.

de personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques sévères, assorti d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2016<sup>104</sup> indique une efficacité dans la durée du programme : 85 % des 353 personnes sont toujours logées et suivies quatre ans après le début de l'expérimentation<sup>105</sup>, et la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées a diminué de 50 %. Le dispositif a donc été pérennisé dans ces quatre villes ; il sera déployé sur 16 sites supplémentaires entre 2018 et 2021.

Autre offre alternative pour les publics vulnérables : **le parc de foyers de travailleurs migrants** est constitué de 690 structures, en grande partie en Île-de-France, puis en Auvergne-Rhône-Alpes et en PACA. Près de 45 % des résidents ont plus de 60 ans et le vieillissement s'accroît. Le « plan de traitement » des foyers de travailleurs migrants, lancé en 1997, vise deux objectifs complémentaires : la rénovation immobilière de foyers vétustes (amélioration des conditions de vie par une mise aux normes et un effort d'individualisation des logements) et leur passage au statut de résidence sociale. Le plan initial, d'une durée de cinq ans, a été prorogé par voie de circulaires en 2001 puis en 2006, pour atteindre l'objectif de 690 structures à rénover. En juin 2015, la DIHAL indiquait que le plan avait représenté un investissement de 1,8 milliard d'euros sur 17 ans (106 millions d'euros en moyenne par an, financés par l'État, les collectivités, Action Logement, la Caisse des dépôts...).

Malgré les efforts consentis, sur un total de 690 FTM recensés, 341 établissements ont été transformés ou étaient en cours de transformation en résidence sociale en novembre 2016, et 71 ont été traités sans travaux<sup>106</sup>. 216 FTM sont toujours en attente de traitement, regroupant près de 40 000 places. Les principaux freins à la réhabilitation ou à la reconstruction des foyers sont le coût et la complexité des travaux (opérations lourdes de restructuration), l'impact des normes, le renchérissement des prix, et donc le besoin de financements accrus afin d'assurer la solvabilité des occupants, ainsi que la nécessité de trouver une solution de relogement pour une partie des suroccupants. L'ouverture du bénéfice de la tarification spéciale pour le gaz et l'électricité, puis du « chèque-énergie », dans les résidences sociales doit permettre en outre aux résidents de voir diminuer leurs redevances.

Au final et en l'absence d'une offre suffisante, de nombreuses demandes piétinent et **la satisfaction des besoins reste principalement traitée dans l'urgence**. Le rapport annuel de performance 2016 fait état de seulement 31 % des personnes hébergées et 1 % de personnes logées (en logement adapté) suite à une orientation par les SIAO en 2015.

---

<sup>104</sup> DIHAL, « Le programme expérimental “un chez-soi d'abord”, principaux résultats 2011-2015 », avril 2016.

<sup>105</sup> Au total, 800 personnes sont concernées par l'expérimentation : parallèlement aux 350 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 a été constitué un groupe témoin bénéficiant de services traditionnels.

<sup>106</sup> DIHAL, « La transformation des foyers de travailleurs migrants », novembre 2016.

## La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) s'est accrue sur la plupart des territoires<sup>107</sup>. Mais là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, l'intervention publique dans ce domaine reste en revanche insuffisante, voire inexistante.

Du côté de l'ANAH, les efforts s'étaient intensifiés entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés (le périmètre des logements traités a été élargi en 2010 à l'habitat « dégradé » et « très dégradé »<sup>108</sup> à côté de l'habitat indigne au sens strict)<sup>109</sup>. Cette intervention en faveur de **la lutte contre l'habitat indigne représente désormais moins de 10 000 logements subventionnés chaque année**. L'accent mis sur la lutte contre la précarité énergétique semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne. D'un point de vue global, les moyens budgétaires consacrés directement par l'État à la lutte contre l'habitat indigne sont en diminution depuis 2008, atteignant 4,7 millions d'euros de crédits de paiement étatiques en 2017 (contre 8,2 millions d'euros en 2007)<sup>110</sup>. Pour 2016, l'objectif réévalué en cours d'année est fixé à 14 450 logements traités : 5 000 à travers des aides aux syndicats de copropriétés, 5 000 à travers des aides aux propriétaires occupants et 4 450 à travers des aides aux propriétaires bailleurs.

<sup>107</sup> Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

<sup>108</sup> Le nouveau régime des aides de l'ANAH a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

<sup>109</sup> L'ANAH a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :  
- rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;  
- « optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;  
- renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

<sup>110</sup> Rapport annuel de performance de 2016.

**Tableau 42 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires, communes travaux d'office)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256	11 573	12 650	14 577	9 573
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500	22 400	13 900	10 950
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %	56 %	104 %	87 %

Source : ANAH. \* À partir de 2010, les interventions de l'ANAH ne concernent plus uniquement les logements indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

Depuis 2008, l'ANAH gère également le dispositif de **Résorption de l'habitat insalubre** (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 11,2 millions d'euros en 2015 (un budget qui a plus que doublé en un an, mais qui est légèrement inférieur au budget 2013). Cet effort est maintenu en 2016, avec une enveloppe annuelle de 12 millions d'euros d'engagement<sup>111</sup>. À partir de 2015, l'entrée dans le dispositif d'opérations concernant des centres-bourgs de petites communes a été facilitée.

90 départements métropolitains sont aujourd'hui dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), d'après un recensement effectué par la DIHAL. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière et selon une démarche réellement collaborative (à Paris, par exemple, les associations ne sont pas invitées et le pôle envisage de diminuer la prise d'arrêtés sur les locaux impropres à l'habitation au seul motif de la surface). En octobre 2016 a été annoncée la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne dans chaque département, chargé de piloter le PDLHI et d'assurer la coordination entre les acteurs (services de l'État, associations et opérateurs, justice...).

### AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT

Dans le parc locatif public, **le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000**. Depuis la loi de finances pour 2009, le budget ne prévoit plus de financement pour la PALULOS classique<sup>112</sup>, concentrant les moyens sur le développement de l'offre nouvelle. Des subventions restent possibles pour la

<sup>111</sup> Rapport annuel de performance 2016.

<sup>112</sup> La subvention PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) avait pour objet d'aider les propriétaires bailleurs ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans des logements ou immeubles existants.

réhabilitation des FTM et, depuis 2011, pour la création de places d'hébergement à partir de logements Hlm vacants dans les zones où le marché du logement est détendu. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée également par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les Zones urbaines sensibles (30 512 logements réhabilités en 2014). Deux dispositifs fiscaux sont également mis en œuvre pour encourager la rénovation de logements dans le parc social : un abaissement du taux de l'éco-PLS et l'instauration d'un taux réduit de TVA à 5,5 %.

L'État est de moins en moins mobilisé financièrement : le financement du nouveau PNRU repose quasi exclusivement sur le budget d'Action Logement, même si son désengagement en matière d'aides directes est contrebalancé par des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts visant à accélérer les opérations de production et de rénovation de logements sociaux (2 milliards d'euros entre 2016 et 2019).

**Tableau 43 : Logements réhabilités dans le parc locatif public**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PALULOS	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514
PNRU	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	NC
Eco-PLS	-	-	-	-	-	-	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000
<b>Total</b>	<b>88 102</b>	<b>75 737</b>	<b>80 398</b>	<b>58 443</b>	<b>91 663</b>	<b>75 220</b>	<b>78 063</b>	<b>97 730</b>	<b>109 664</b>	<b>82 063</b>	<b>76 276</b>	<b>48 281</b>	<b>69 315</b>	<b>77 596</b>	

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Dans le parc privé, l'amélioration des logements est en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de 2009, année marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'ANAH est reparti à la hausse en 2013 (+ 8 % en un an) pour s'établir à 77 621 logements en 2015. Ce niveau reste toutefois très éloigné des quelque 200 000 logements améliorés en 2001.

**Tableau 44 : Logements améliorés dans le parc privé**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Propriétaires occupants*	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326
Propriétaires bailleurs	115 005	87 291	84 761	77 610	59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705
Aides au syndicat					19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444
<b>Total</b>	<b>178 385</b>	<b>158 069</b>	<b>143 391</b>	<b>132 044</b>	<b>133 561</b>	<b>131 362</b>	<b>112 744</b>	<b>160 491</b>	<b>107 056</b>	<b>72 482</b>	<b>60 708</b>	<b>65 076</b>	<b>74 705</b>	<b>77 475</b>

Source : ANAH.

\*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

## L'INTERVENTION DANS LES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ

Après trois années consécutives de baisse, **le nombre de logements aidés par l'ANAH dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté a augmenté** : 14 444 logements améliorés en 2015 au titre de l'aide aux syndicats de copropriétaires, contre 11 214 en 2014, 13 559 en 2013 et 19 528 en 2012<sup>113</sup>. Les montants engagés ont également augmenté de 18 % par rapport à 2014 (46,4 millions d'euros contre 43,1 en 2014), tandis que l'aide moyenne par logement a légèrement diminué (3 213 euros par logement en 2015, contre 3 903 en 2014). Le financement d'opérations de redressement a impliqué ces deux dernières années des travaux de requalification plus lourds, les subventions ayant essentiellement permis des travaux urgents ou de sécurité en 2012 et 2013.

Depuis juillet 2013, les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du programme Habiter mieux (15 400 logements visés entre 2013 et 2017).

**Tableau 45 : Logements en copropriété traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Logements subventionnés en aide au syndicat dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	3 707	4 126	6 694
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 633	4 625	4 291
dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1 181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737	3 870	1 677	2 774

Source : ANAH.

En secteur diffus le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009 sous l'effet des crédits exceptionnels du plan de relance, pour redescendre à 751 en 2014 et 579 en 2015. La mise en œuvre des plans de sauvegarde et OPAH nécessite d'aborder un **phénomène sous toutes ses dimensions** (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), à mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndics, banques, fournisseurs d'énergie, etc.) ou à reloger les occupants<sup>114</sup>. Le manque de connaissance du parc des copropriétés

<sup>113</sup> ANAH, *Rapport d'activité 2015*.

<sup>114</sup> Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Braye en 2012.

participe de cette complexité à intervenir et à prévenir leurs difficultés. Une première Opération de requalification des copropriétés dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par décret le 2 février 2015 ; le décret concernant l'Orcod-IN de Grigny 2 a été publié le 27 octobre 2016<sup>115</sup>.

Par ailleurs, l'ANAH a expérimenté entre 2012 et 2015 deux dispositifs destinés à favoriser **une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté** : le dispositif de Veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). Fin 2014, 29 projets permettant un suivi sur plus de 1 700 copropriétés avaient été validés<sup>116</sup>. Au 31 décembre 2015, l'ANAH comptabilisait 10 VOC et 26 conventions POPAC. Une convention adoptée fin 2015 par son Conseil d'administration permettra de développer ces dispositifs et vise un objectif de 30 VOC et 40 POPAC mises en place en 2016<sup>117</sup>.

Un nouveau plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté (2015-2018) a été lancé le 13 octobre 2015 par le ministère du Logement et l'ANAH. Il doit mobiliser les outils prévus par la loi ALUR pour développer la connaissance et l'observation, comme le registre d'immatriculation des copropriétés lancé le 1<sup>er</sup> novembre 2016, qui doit notamment permettre de faciliter l'identification des copropriétés fragilisées et d'intervenir le plus en amont possible<sup>118</sup>. Il envisage d'expérimenter des dispositifs adaptés aux copropriétés mixtes avec les bailleurs sociaux. En 2015, **17 000 logements ont été traités par l'ANAH (aide aux syndicats et aides individuelles) dans le cadre du redressement des copropriétés en difficulté.**

### LA RÉSORPTION DES BIDONVILLES

Si au terme de « bidonvilles » s'est substitué celui de « **campement illicite** » dans la terminologie officielle, marquant l'illégalité de l'occupation et l'illégitimité de cette forme d'habitat, la Fondation Abbé Pierre maintient que les occupants sont les victimes d'**un habitat indigne et précaire**.

La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites a donné lieu à l'installation d'un

<sup>115</sup> *L'Opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.*

<sup>116</sup> ANAH, Rapport d'activité 2014.

<sup>117</sup> ANAH, Rapport d'activité 2015.

<sup>118</sup> *L'obligation d'immatriculation s'applique à partir du 31/12/2016 pour les syndicats de plus de deux cent lots et les immeubles neufs mis en copropriété ; toutes les copropriétés devront être enregistrées au 31/12/2018.*

Comité de pilotage interministériel auprès de la DIHAL, avec la DGCS et la DHUP. Depuis 2013, une enveloppe de 4 millions d'euros a été réservée à cette action afin de renforcer les partenariats entre les services de l'État et les acteurs locaux concernés (collectivités locales, associations), mettre en place **un accompagnement personnalisé sur la base de diagnostics sociaux** couvrant l'ensemble des problématiques (situation administrative, état de santé, logement, emploi, scolarisation) et, plus globalement, améliorer la connaissance sur la réalité des bidonvilles. On peut regretter sa réduction à 3 millions en 2016.

Le Défenseur des droits<sup>119</sup> constate que **la politique d'expulsion et d'évacuation systématique conduite depuis 2010 n'a que peu d'effet sur le nombre de personnes vivant en bidonville**. Le dernier recensement de la DIHAL<sup>120</sup> comptabilise encore environ 15 639 personnes vivant dans près de 539 bidonvilles en France, hors "jungle" du Calais et Grande-Synthe (contre 17 929 personnes dans 582 sites un an plus tôt). De leur côté, la LDH et l'ERRC font état de 11 128 personnes expulsées ou évacuées de 116 lieux de vie en 2015, dont 31 faisant suite à un arrêté d'insalubrité ou de péril pris par la mairie ou le préfet. Pour les trois premiers trimestres 2016, ce sont déjà 61 lieux de vie concernant 7 261 personnes qui ont été évacués<sup>121</sup>. Or le Défenseur des droits souligne que les populations vivant en bidonvilles et visées par des procédures d'expulsion ou d'évacuation sont rarement accompagnées vers des solutions pérennes<sup>122</sup> dans le respect des droits à la santé ou à l'éducation, contrairement aux directives énoncées dans la circulaire d'août 2012<sup>123</sup>. Il relève par ailleurs des refus d'hébergement d'urgence et souligne les difficultés d'accès à l'éducation résultant de refus de scolarisation et de l'absence de transports<sup>124</sup>.

Le gouvernement a lancé **une mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles** de trois ans (2014-2016), pilotée par la DIHAL et confiée à ADOMA, autour de deux volets d'intervention : soutenir l'ingénierie sociale et intervenir en tant qu'opérateur de logement très social (utilisation de ses capacités et recherche de solutions auprès des bailleurs sociaux). Au total, 15 départements ont fait appel à ADOMA, principalement en 2014 (2 sollicitations en 2015, aucune en 2016) et par l'intermédiaire des DDCS. L'opérateur a principalement été sollicité pour des actions d'hébergement/accompagnement de publics issus de bidonvilles,

<sup>119</sup> « Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évaluation des campements illicites », *Défenseur des droits, août 2012-mai 2013*. Par ailleurs, entre août 2012 et octobre 2015, le Défenseur des droits a été saisi ou s'est saisi d'office de plus d'une vingtaine de réclamations concernant des opérations d'évacuation et d'expulsion de bidonvilles.

<sup>120</sup> DIHAL, « 7<sup>e</sup> recensement des campements illicites, bidonvilles et grands squats », novembre 2016.

<sup>121</sup> LDH et ERRC, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France », 3<sup>e</sup> trimestre 2016.

<sup>122</sup> Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

<sup>123</sup> Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

<sup>124</sup> Défenseur des droits, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », *rapport droits de l'enfant 2016*.

généralement dans le cadre d'une procédure d'expulsion ou d'évacuation ; seuls deux territoires l'ont sollicité pour l'accès au logement de ménages solvables. Au 30 juin 2016, sur les 507 personnes accompagnées et hébergées dans le cadre de la mission d'ADOMA depuis mars 2014, 319 ont quitté le dispositif, et 95 ont accédé au logement. Au total, 1 907 personnes ont été concernées par les actions de diagnostic<sup>125</sup>. ADOMA relève un manque d'implication des collectivités locales, ainsi qu'un déficit de places disponibles en hébergement.

**Les moyens affectés** à la mission **apparaissent très insuffisants** au regard des ambitions initiales : personnel limité, budget dépendant des sommes que l'État local et les collectivités veulent ou peuvent débloquer, absence d'auto-saisine qui laisse l'initiative aux préfets (souvent à proximité des évacuations) et ne permet pas d'anticiper, parc disponible très limité et essentiellement dans des zones éloignées (offrant peu de perspectives d'emploi) et dans lesquelles les personnes accueillies ne souhaitent pas toujours se rendre.

**S'agissant des fonds européens** mobilisés au titre de l'accompagnement au relogement de populations dites « particulièrement marginalisées », 2,9 millions au titre du FEDER sont consacrés en 2016 à des structures de type village d'insertion ou à des programmes d'habitat adapté ou de résidences sociales, et 1 million au titre du FSE à l'accompagnement des personnes.

### La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo)

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement<sup>126</sup>. **Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet** et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du tribunal administratif.

Entre 2008 et 2015, près de 656 000 recours logement et hébergement ont été déposés<sup>127</sup>. Mais **de nombreux ménages n'engagent pas de recours**, bien qu'ils puissent y prétendre, **en raison du manque d'information** et d'accompagnement des requérants potentiels.

<sup>125</sup> ADOMA, « Point d'étape sur la mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles. Analyse des sollicitations par territoire », septembre 2016.

<sup>126</sup> *Le recours hébergement au titre du Droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.*

<sup>127</sup> DHUP, « Mise en œuvre du Droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2015, données arrêtées au 18 février 2016 », 1<sup>er</sup> mars 2016.

### **Le nombre de recours Dalo déposés est en constante augmentation.**

D'après le Comité de suivi de la loi Dalo<sup>128</sup>, 512 132 recours logement ont été déposés en huit ans : 85 926 en 2015, contre 60 073 en 2008. En 2014, 17 départements ont enregistré plus de 1 000 recours et comptabilisent à eux seuls 73 272 recours (85 %), dont les 8 départements d'Île-de-France et 3 départements de la région PACA (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var)<sup>129</sup>. En 2015, le nombre de recours logement et hébergement est stable par rapport à 2014 (- 0,8 %) : sur les 96 199 recours déposés, 87,4 % le sont dans 18 départements à forte activité<sup>130</sup>.

En 2015, 31 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008). Ce taux est en baisse constante alors que les critères de reconnaissance n'ont pas changé et il est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont de plus en plus tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 70,5 % à 42 % entre 2008 et 2015.

2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA. Enfin, le Comité de suivi remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années, ce qui constitue une inégalité entre les personnes pour accéder à leur droit.

### **Le nombre de ménages logés suite à un recours Dalo est en hausse**

entre 2008 et 2014 : il est passé de 3 196 à 18 381 par an, soit un total de 98 922 ménages logés<sup>131</sup>. Fin 2015, ce sont 102 297 ménages qui ont été logés suite à un recours Dalo. Pourtant, si 72 % des 25 593 ménages reconnus prioritaires pour un logement en 2015 ont été logés<sup>132</sup>, plus de 7 000 ménages sont restés sans solution.

<sup>128</sup> Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan chiffré du Dalo 2008-2014 ».

<sup>129</sup> Puis la Gironde, la Haute-Garonne, l'Hérault, la Loire-Atlantique, le Nord, et le Rhône. L'Île-de-France comptabilise, à elle seule, 49 100 recours Dalo (57 % des recours), dont 67 % se concentrent en petite couronne, et la région PACA voit une progression fulgurante de ses recours (+ 130 % dans les Bouches-du-Rhône, 162 % dans le Var et 275 % dans les Alpes-Maritimes). Tandis que les 10 recours déposés en 2014 en Ille-et-Vilaine illustrent en partie l'efficacité des dispositifs préventifs mis en place par la ville de Rennes.

<sup>130</sup> La Haute-Savoie a rejoint les 17 départements à forte activité de 2014 ; DHUP, *op. cit.*

<sup>131</sup> Comité de suivi de la loi Dalo, « Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014 », 10<sup>e</sup> rapport, 2015.

<sup>132</sup> Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan des Dalo relogés entre 2008 et 2015, suivi en cohorte ». Il s'agit de la part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Île-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

En conséquence, le nombre total de ménages restant à loger progresse lui aussi chaque année : au total, 58 183 ménages sont en attente d'un logement depuis 6 mois à 7 ans (soit plus de 31 % des ménages), majoritairement en Île-de-France et en région PACA<sup>133</sup>.

**Tableau 46 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2008-2015
Nombre de recours logement	60 073	65 469	65 506	66 315	74 975	80 902	86 086	85 926	<b>585 252</b>
Nombre de décisions	35 016	51 784	56 397	61 346	73 246	87 069	86 968	89 384	<b>541 210</b>
Nombre de décisions favorables	14 888	19 352	19 960	20 255	24 517	32 474	28 046	25 593	<b>185 085</b>
Bénéficiaires logés suite à une offre dans le cadre du Dalo*	3 196	8 858	10 644	10 899	12 800	16 779	17 365	18 381	<b>98 922</b>
Bénéficiaires restant à loger**	1 355	3 445	4 608	4 425	5 966	10 364	11 210	16 810	<b>58 183</b>

\* Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.

\*\* Source : InfoDalo, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, données arrêtées au 18 février 2016.

Absence de données des Bouches-du-Rhône pour les années 2008 à 2012.

Le Dalo vise également à garantir **la mise en œuvre du droit à l'hébergement** de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en constante augmentation depuis 2008, il a en revanche baissé de 5,4 % en 2015, par rapport à l'année précédente (10 354 recours hébergement déposés en 2013, 10 879 en 2014 et 10 273 en 2015)<sup>134</sup>.

Deux tiers des 10 277 décisions prises en 2015 sont favorables (contre seulement 51 % en 2013), un taux qui reste très faible au regard de l'absence de condition, en théorie, pour faire valoir ce droit à l'hébergement<sup>135</sup>. En 2015, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est de 14 %.

<sup>133</sup> Fin 2014, 51 000 ménages n'avaient pas pu être relogés dans les délais légalement prévus. Les retards s'accumulent notamment en Île-de-France (qui concentre les demandes les plus anciennes), et ce bien qu'il s'agisse de la région qui a relogé le plus de requérants en 2014 (10 492 ménages). Entre 2013 et 2014, une baisse préoccupante du nombre de relogements est observée dans plusieurs des 17 départements à plus forte activité (Paris, Val d'Oise, Seine-et-Marne, Var, Haute-Garonne, Nord). Fin 2015, la part des ménages reconnus prioritaires pour l'accès au logement depuis 2008 qui restent à reloger atteint 51,1 % à Paris, 43,5 % en Seine-Saint-Denis, 37,4 % dans le Val-de-Marne et 36,3 % dans le Var.

<sup>134</sup> Comité de suivi de la loi Dalo, « Le Droit à l'hébergement opposable en péril », 8<sup>e</sup> rapport, 2015 « Mise en œuvre du Droit au logement opposable », DHUP.

<sup>135</sup> Comité de suivi de la loi Dalo, données du 18 février 2016 sur l'activité en 2015.

Les recours contentieux devant les tribunaux administratifs ont diminué en 2015, s'établissant à 7 787, contre 10 167 en 2014. Ils restent en outre infimes comparés au nombre de ménages restant à reloger et l'État n'a finalement été condamné qu'à 8 178 reprises pour ne pas avoir proposé un logement ou un hébergement. Par ailleurs, seuls 1 510 recours indemnitaires ont été déposés en 2015, donnant lieu à 977 jugements donnant satisfaction au requérant dans 85 % des cas. Dans un arrêt du 9 avril 2015, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France pour ne pas avoir relogé une famille reconnue prioritaire au titre du Dalo depuis 2010. Aux yeux de la Cour, le manque de ressources de l'État pour assurer le relogement ne constitue pas un argument recevable pour justifier la non-exécution de ce jugement<sup>136</sup>.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du Dalo entraînent le paiement d'une astreinte<sup>137</sup> : en 2015, 31 millions d'euros d'astreintes ont été liquidées, dont 28,4 pour l'Île-de-France. Leur produit est versé au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement. Sa contribution à l'effectivité du Dalo est entièrement dépendante de la liquidation et du versement des astreintes par l'État. Ce qu'il ne fait pas toujours, au risque de fragiliser l'ensemble du dispositif. 2014 et 2015 ont vu les moyens du FNAVDL baisser, avec la conséquence concrète de diminuer le nombre de ménages aidés<sup>138</sup>. En 2014, 11,8 millions d'euros ont ainsi été mobilisés sur le volet Dalo (contre 18,2 programmés), et 11,2 millions sur le volet élargi (contre 14,7 programmés).

**Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires Dalo restent en deçà des possibilités.** Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé, les logements concernés restent encore sous-identifiés<sup>139</sup>, et le contingent d'Action Logement n'a permis de reloger que 1 506 ménages en 2014 sur un potentiel de 17 500 logements. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante (45 ménages relogés en 2014)<sup>140</sup>. Diverses stratégies d'évitement sont mises en place par certaines collectivités pour **limiter l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire**, en refusant de participer à leur relogement sur leur contingent ou de loger des ménages provenant d'autres communes. Face à cela, l'État n'a encore jamais usé de son pouvoir d'attribution direct.

<sup>136</sup> Arrêt définitif dans l'affaire Tchokontio Hapii c. France, Requête n° 65829/12, CEDH, 9 juillet 2015.

<sup>137</sup> Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

<sup>138</sup> « L'État ne paye pas ses condamnations et fragilise l'accompagnement des personnes en difficulté », HCLPD, Communiqué de presse, 4 juin 2015.

<sup>139</sup> En 2012, le CGEDD estimait que le contingent préfectoral représentait 21,4 % du parc social dans 21 départements « tendus ».

<sup>140</sup> « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du Droit au logement opposable », Comité de suivi de la loi Dalo, 9<sup>e</sup> rapport, 2015.

Annoncé par la ministre du Logement, Sylvia Pinel, le 20 octobre 2014, **un plan d'action pour le logement des bénéficiaires** prend la forme d'une instruction le 6 février 2015 et doit « remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans les zones tendues » de trois manières : en renforçant la mobilisation des moyens et prérogatives existants des préfets et d'Action Logement, en mobilisant les autres partenaires, en informant et en accompagnant les ménages. Action Logement s'est ainsi engagé, en mars 2016, à reloger 11 500 ménages prioritaires franciliens dans les trois prochaines années. En Île-de-France, la mobilisation de l'ensemble des acteurs et le suivi du plan d'action doivent se faire dans le cadre de la commission spécifique en charge du Dalo du CRHH. Pour les autres régions, la commission du CRHH chargée d'assurer la coordination des PDALHPD doit constituer le cadre de ce suivi.

### Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage

D'après le dernier recensement de la population (2006), 87 000 personnes vivent aujourd'hui dans des habitations mobiles : caravanes, mobil-homes, roulottes, etc. Si les enquêtes statistiques ne permettent pas de distinguer la part des personnes ayant choisi ce mode d'habitation et celle qui y recourt de façon contrainte, les conditions d'accueil réservées aux populations en habitat mobile sont souvent très difficiles. Dans certains territoires, **un véritable « régime d'exclusion » s'est instauré** à leur encontre, comme l'a montré en 2012 une enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)<sup>141</sup>. **De nombreuses familles de Gens du voyage éprouvent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire**, étant contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible. Une première analyse quantitative réalisée par la FNASAT dans 86 départements conclut à un besoin d'accès ou d'amélioration de l'habitat non satisfait pour environ 200 000 personnes appartenant aux Gens du voyage ayant un ancrage fort au sein de leur département<sup>142</sup>, dont 47 000 en Île-de-France.

Pour satisfaire ces besoins, **la loi du 5 juillet 2000** relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage **avait fixé un cadre d'action contraignant** pour la prise en compte de leur accueil, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants) et l'obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise

<sup>141</sup> ANGVC, *Enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 630 collectivités. Cette enquête a fait apparaître que de nombreuses communes avaient inscrit une interdiction généralisée de l'installation durable des résidences mobiles sur leur territoire dans leurs documents d'urbanisme.*

<sup>142</sup> FNASAT *Gens du voyage*, « Analyse nationale de l'ancrage et des besoins des habitants de résidences mobiles », juin 2016.

en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

Fin 2015, soit 15 ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, 28 381 places en aires d'accueil ont fait l'objet d'un engagement financier (soit 73 % des 38 844 places prescrites dans les schémas départementaux). Le retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 26 873 fin 2015. De ce point de vue, ce sont seulement 69,2 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 18 départements. On estime que près de 12 000 familles ne trouvent donc pas de places dans ces territoires aujourd'hui.

Le bilan des financements continue de s'améliorer en 2015 (495 places, contre 160 places en 2014, 52 en 2013 et 205 en 2012). Cependant, **depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, l'aide à la gestion des aires d'accueil est versée pour les places effectivement occupées** et non plus pour le nombre de places mises à disposition, alors que l'objectif est bien de conserver en permanence une capacité d'accueil pour les familles en mobilité.

Fin 2015, 88 des 96 départements concernés disposent d'un schéma départemental révisé et approuvé<sup>143</sup> : ils insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), mais renvoient à la **baisse des prescriptions en matière d'accueil** : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 844. Il convient de rester vigilant sur ce point car le développement indispensable d'une offre en logements adaptés doit s'accompagner d'un développement des places en aires d'accueil suffisant pour répondre aux besoins de mobilité des familles.

Pour satisfaire aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a ouvert **la possibilité pour l'État de cofinancer l'aménagement de terrains familiaux locatifs** par les collectivités locales. L'occupation de ces terrains fait l'objet d'une convention écrite signée par l'occupant, la collectivité responsable et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Cette convention est au minimum d'un an renouvelable et l'occupant s'acquitte d'une redevance. De 2004 à 2015, 923 terrains familiaux ont été réalisés au plan national (887 en 2014).

---

<sup>143</sup> Le nouvel objectif de 38 884 places prend en compte les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas révisés et non révisés des 93 départements concernés.

**Tableau 47 : Financement des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux (en nombre de places)**

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2000-2015
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	160	495	25 746
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	-	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	52	160	495	28 381
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	-	-	125
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	16	36	923

Source : ministère du Logement.

\* En nombre d'aires (et non de places).

Plusieurs rapports récents ont mis en évidence **la faiblesse de l'intervention publique** en faveur des Gens du voyage et la Cour des comptes a dénoncé les carences de pilotage et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social, de scolarisation et d'accès aux droits pour favoriser l'accueil des Gens du voyage<sup>144</sup>. Le rapport du préfet Hubert Derache<sup>145</sup> insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer le pouvoir de substitution du préfet face à des communes qui ne respectent pas la loi.

Aujourd'hui encore, **l'habitat mobile n'est pas reconnu comme un logement**, avec toutes les conséquences que peut avoir cette non-reconnaissance en termes de citoyenneté, de droits à l'habitat et d'aides en cas de difficulté. La loi ALUR, du 24 mars 2014, prévoit la prise en compte de tous les modes d'habitat dans les PLU et ouvre la possibilité d'une installation sur des zones agricoles, forestières ou naturelles, si les PLU le prévoient. Mais la contrainte est faible, les communes disposant d'une marge de manœuvre importante.

<sup>144</sup> *Rapport thématique de la Cour des comptes*, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage », octobre 2012.

<sup>145</sup> *Hubert Derache*, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage », juillet 2013.



## AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté pour les ménages de **choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants...** Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

### Construire une ville équitable et durable

#### LOI SRU : DES OBLIGATIONS DE PRODUCTION MINIMALES

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, **l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain** (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage<sup>146</sup> et revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté dans les agglomérations les plus tendues de 20 à 25 %)<sup>147</sup>, tout en prévoyant le quintuplement possible des prélèvements pour les communes en état de carence, ce qui constitue une avancée notable.

---

<sup>146</sup> Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites "isolées" de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.

<sup>147</sup> La loi renforce l'effort de production de logements sociaux imposés aux communes, en augmentant le taux légal de 20 % à 25 %, à l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

Sur la période triennale 2011-2013<sup>152</sup>, 1 022 communes étaient concernées<sup>149</sup> et 62 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif (contre 55 % en 2005-2007 et 63 % en 2008-2010). Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de près de 140 000 logements sociaux (contre 130 500 en 2008-2010), soit 156 % de l'objectif de 90 000 logements sociaux fixé par l'État pour rattraper leur retard. Leur production s'élevait à 41 965 logements en 2013 (10 672 PLAI, 21 314 PLUS et 9 979 PLS) contre 35 579 en 2012, 36 098 en 2011, 42 982 en 2010 et à 39 047 en 2009. Cette hausse s'est poursuivie en 2015, avec 54 610 logements sociaux financés (14 388 PLAI, 26 221 PLUS et 13 247 PLS), représentant 45,43 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année-là (hors ANAH)<sup>150</sup>. Mais l'effort reste toujours trop inégal. Sur la période 2011-2013, environ 389 communes s'affranchissaient – entièrement ou en partie – de leurs obligations.

**Tableau 48 : Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2013**

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013 <sup>(1)</sup>
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613	633
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389
<b>Taux de communes ayant atteint leur objectif</b>	<b>49 %</b>	<b>55 %</b>	<b>63 %</b>	<b>62 %</b>
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000
<b>Taux de réalisation</b>	<b>141 %</b>	<b>154 %</b>	<b>164 %</b>	<b>156 %</b>
<b>Nombre de constats de carence</b>	<b>140</b>	<b>239</b>	<b>197</b>	<b>221</b>

Source : ministère du Logement.

<sup>(1)</sup> Données provisoires du ministère du Logement (3 départements manquants).

<sup>148</sup> Le ministère du Logement a publié le 15 avril 2015 un bilan provisoire et incomplet (données non transmises pour 3 départements).

<sup>149</sup> La loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable avait étendu les conditions d'application de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 hab. comprenant au moins une commune de plus de 15 000 hab., dont la population est au moins égale à 1 500 hab. en Île-de-France et à 3 500 hab. dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1<sup>er</sup> janvier 2010). Ces communes sont soumises à prélèvement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>150</sup> Ministère du Logement, « Bilan des logements aidés 2015 ».

**Tableau 49 : Pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranches**

	2011	2012	2013	2014	2015
Communes entre 0 et 5 % de HLM	69 %	65 %	92 %	28 %	39 %
Communes entre 5 et 10 % de HLM	115 %	107 %	107 %	52 %	54 %
Communes entre 10 et 15 % de HLM	191 %	158 %	165 %	82 %	74 %
Communes entre 15 et 20 % de HLM	429 %	487 %	581 %	139 %	130 %
Communes entre 20 et 25 % de HLM	nc	nc	nc	183 %	224 %

Source : Bilan 2015 des logements aidés (ministère du Logement).

La loi Duflot du 18 janvier 2003 ne prévoit un taux de 25 % en zone tendue qu'à partir de la période triennale 2014-2016, ce qui contribue à expliquer la chute des taux de réalisation en 2014.

Selon le bilan annuel 2016, 1 981 communes étaient soumises à l'obligation. 1 218 d'entre elles ne respectent pas leurs obligations en matière de logement social (contre 1 115 en 2015), 58,5 % devant atteindre un taux de 25 % de logements sociaux (721 communes). 615 ont été soumises à des prélèvements financiers s'élevant à 51 millions d'euros (contre 605 en 2015) et 219 communes ont fait l'objet d'un constat de carence (214 en 2015 et 189 en 2014), principalement dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon<sup>151</sup>.

L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour près de 81 % des communes. Mais peu de préfets ont appliqué le taux de majoration maximal, principalement opéré en région PACA. Au 1<sup>er</sup> décembre 2016, pour la période triennale 2014-2016 actuellement en cours :

- 44 un taux de majoration compris entre 5 % et 40 %,
- 60 un taux de majoration compris entre 41 % et 80 %,
- 19 un taux de majoration compris entre 81 % et 99 %,
- 53 arrêtés fixent un taux de majoration maximal (compris entre 100 % et 400 %),
- 43 ne fixent aucune majoration.

Suite au Comité interministériel « Égalité et Citoyenneté » du 6 mars 2015, **le gouvernement a affiché sa volonté de veiller au respect de cette obligation**. À cet effet, le décret du 15 avril 2015 a institué un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, dont la mission principale consiste à venir en appui des préfets vis-à-vis des communes récalcitrantes. Par ailleurs, l'instruction du 30 juin 2015<sup>152</sup> relative au renforcement de l'application des obligations des communes en déficit de logements sociaux demande aux préfets

<sup>151</sup> Ministère du Logement et de l'Habitat durable, SRU Transparence, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>152</sup> Instruction du gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L.302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013.

d'élaborer des plans d'action départementaux et détaille les mesures spécifiques applicables aux communes carencées : pour celles qui sont volontaires, il s'agit de signer un contrat de mixité sociale précisant « les *moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs, et notamment la liste des outils et des actions à déployer* ». Pour les communes récalcitrantes, **le Premier ministre invite les préfets à utiliser « tous les outils offerts par la loi »** : droit de préemption urbain, signature d'une convention avec l'EPF, mise en compatibilité d'office des documents d'urbanisme, identification de secteurs dans lesquels l'État reprend l'instruction et la signature des permis de construire, inscription d'une partie du financement des logements sociaux réalisés comme dépenses obligatoires sur le budget de la commune carencée...

**Une liste de 47 communes particulièrement rétives**, ne respectant par leurs obligations de construction de logements sociaux, dans lesquelles les préfets vont se substituer aux maires, a été annoncée par le ministère du Logement en octobre 2015 et avril 2016 : 22 en PACA, 8 en Île-de-France, 5 en Occitanie, 7 en Auvergne-Rhône-Alpes, 2 en Nouvelle-Aquitaine, 2 en Grand Est et 1 dans les Hauts-de-France<sup>153</sup>.

Un rapport d'expertise publié en avril 2016 souligne que le prélèvement est encore trop faible pour être incitatif, en raison d'une majoration appliquée de manière très inégale selon les territoires par les préfets. « Rapporté au nombre d'habitants des communes carencées, le prélèvement net annuel ne représente qu'une charge très modeste, d'environ 7 €/habitant pour les communes des Bouches-du-Rhône ou du Var et de 3 €/habitant pour les communes d'Île-de-France »<sup>154</sup>. Il estime que les outils destinés à faire appliquer la loi SRU sont encore insuffisamment mobilisés, citant notamment les contrats de mixité sociale. La mission recommande la mise en place d'un observatoire partenarial du suivi de la loi, l'augmentation du montant de prélèvement pour renforcer le caractère incitatif du constat de carence, le renforcement des moyens des services déconcentrés de l'État ainsi que des intercommunalités dans leur rôle pivot des politiques de l'habitat.

### UNE AIDE AUX MAIRES BÂTISSEURS

En 2013, une enveloppe de 20 milliards d'euros de prêts à taux préférentiels a été débloquée auprès du Fonds d'épargne pour **soutenir les collectivités territoriales dans leurs investissements** dans la politique de la Ville et du Logement. Suite à l'annonce du Premier ministre fin 2014, une aide aux maires bâtisseurs a été mise en place en juin 2015 pour encourager l'effort de construction de logements pour les communes situées en zone tendue, dont le niveau de richesse par habitant ne dépasse pas un certain plafond. Dès lors qu'un seuil de construction

<sup>153</sup> Une liste précise figure en ligne sur le site du ministère : [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/listes\\_communes\\_sru\\_47.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/listes_communes_sru_47.pdf)

<sup>154</sup> CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase) », avril 2016.

est dépassé, chaque permis de construire peut ouvrir droit à une aide forfaitaire dont le niveau est ajusté chaque année en fonction du nombre de logements concernés. Les communes éligibles sont celles situées en zones tendues (A, Abis et B1), qui ne font pas l'objet d'un arrêté de carence « SRU » et qui ont un potentiel financier par habitant inférieur à 1 030 euros<sup>155</sup>. Les principales régions concernées sont l'Île-de-France, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Occitanie, l'Outre-mer, l'Auvergne-Rhône-Alpes et la région Nouvelle-Aquitaine. En 2016, près de 45,2 millions d'euros ont été accordés à 532 communes, pour 34 239 logements autorisés au-delà du seuil de construction, soit l'équivalent d'une aide par logement de 1 320 euros (contre 2 100 euros par logement au premier semestre 2015 pour les 16 722 logements autorisés dans 472 communes).

### LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE NPNRU

Le parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2003-2015 : 399 conventions ont été signées dans 595 quartiers (dont 429 zones urbaines sensibles), dans lesquels résident 4 millions d'habitants. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) a distribué 11,8 milliards d'équivalent-subvention pour soutenir une programmation comprenant la démolition d'environ 150 000 logements, la production de plus de 140 000 logements sociaux, la réhabilitation de plus de 300 000 logements, et la résidentialisation de plus de 360 000 logements. Au 15 décembre 2015, 97 % du programme financier était engagé.

**Tableau 50 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées au 31 décembre 2015**

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total des opérations engagées (2004-2015)	158 220	138 180	337 090	347 630	<b>981 120</b>
Total des opérations livrées (2004-2015)	135 860	108 500	294 380	270 710	<b>809 450</b>

Sources : ANRU.

Si le PNRU a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers en ZUS, le programme n'a pas suffisamment pris en compte les difficultés sociales et économiques des ménages, les volets relatifs aux politiques sociales ou encore à l'emploi étant les « oubliés » de la politique menée sur de nombreux territoires. Par ailleurs, **l'échelle d'intervention communale n'a pas**

<sup>155</sup> Ce plafond est majoré à 7 000 euros par habitant pour les communes dont au moins 20 % de la surface est incluse dans le périmètre de certaines opérations d'intérêt national, ou faisant l'objet d'un contrat de développement territorial signé avant le 31 décembre de l'année précédente.

**toujours permis de favoriser une plus grande mixité sociale dans les agglomérations** lors des relogements et a pu, sur certains territoires, gripper les processus d'attribution pendant plusieurs années.

Le règlement général de l'ANRU comporte l'obligation d'assurer aux ménages directement concernés par la démolition des relogements de qualité, qui prennent en compte leurs besoins et leurs capacités financières et qui leur offrent un parcours résidentiel positif. Il indique l'obligation de reloger un nombre de ménages au moins égal à 50 % des logements financés en PLUS- CD, dans les logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de 5 ans à la date des relogements. D'après les enquêtes menées par l'ANRU, près de 78 400 ménages ont été relogés dans le cadre de 309 projets à la mi- 2015, dont 36 % ont été relogés dans un logement neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans. Sur environ 76 755 ménages enquêtés, 47 % ont été relogés sur site et 13 % ont été relogés hors site en ZUS, tandis que 36 % ont été relogés hors site et hors ZUS (dans la commune ou dans l'agglomération)<sup>156</sup>.

La loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine de 2014 a posé les bases d'**une nouvelle géographie prioritaire**, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, resserrée autour de 1 300 quartiers prioritaires. Les nouveaux contrats de ville issus de cette loi présentent un plan d'actions articulé autour de quatre piliers<sup>157</sup> et sont pilotés à l'échelle intercommunale. Le 7 janvier 2016, 435 contrats de ville étaient signés<sup>158</sup>. Ces nouveaux contrats de ville déterminent également les objectifs opérationnels de transformation du quartier et de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération pour les 216 quartiers d'intérêt national éligibles au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). Ces derniers concernent 2 millions d'habitants et présentent « les dysfonctionnements urbains les plus importants » parmi les 1 300 quartiers de la politique de la ville : 58 sont situés en Île-de-France, 22 en Outre-mer (dans lesquels le nouveau programme devrait prendre en compte les opérations de résorption des bidonvilles), 17 dans les Hauts-de-France, 16 en PACA et 15 en Auvergne-Rhône-Alpes. Parmi ces 1 300 quartiers prioritaires, en plus des 216 quartiers d'intérêt national, 250 quartiers d'intérêt régional sont également éligibles au NPNRU.

La philosophie du nouveau règlement général du NPNRU est plutôt positive : **les projets devront être conçus sur la base d'un diagnostic territorial s'appuyant sur une vision stratégique à 10 ou 15 ans** (formalisée dans le contrat de ville et définissant la vocation du quartier ainsi que son rôle dans le fonctionnement de l'agglomération). Une politique de répartition de l'offre de logement social, d'attribution et de relogement doit être déclinée dans le PLH, et une intervention sur l'habitat privé est prévue. Ce nouveau plan est censé mieux prendre en compte les réhabilitations et les travaux d'économies de charges. Les

<sup>156</sup> ANRU, « Insertion, gestion de proximité, relogement. Les chiffres au 30 juin 2015 », mars 2016.

<sup>157</sup> *Le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain.*

<sup>158</sup> La liste des contrats signés figure sur le site Internet du ministère de la Ville : <http://www.ville.gouv.fr/?les-contrats-signes#top>.

contrats seraient définis au niveau des EPCI, et non plus uniquement commune par commune, permettant de mieux penser les effets de la rénovation à l'échelle de l'agglomération. Enfin, la concertation avec les habitants est annoncée comme devant être mieux prise en compte, alors qu'il s'agissait d'une critique récurrente du PNRU 1, les maires n'ayant pas toujours le temps ni l'envie d'accorder suffisamment d'importance à cette étape. Instances de participation des habitants, instaurés par la loi de programmation pour la ville, plus de 850 conseils citoyens ont été créés début 2016 et la démarche doit se poursuivre.

**La principale inquiétude concerne son mode de financement.** Le budget initial est de 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention sur dix ans, issus des fonds d'Action Logement (4 milliards d'euros), de la Caisse des dépôts (600 millions) et de la CGLLS (400 millions). Après des années de désengagement de l'État, François Hollande a annoncé l'octroi d'un milliard d'euros supplémentaire à l'ANRU de la part de l'État, sur dix ans, dont 100 millions en 2017, à destination du financement des équipements. La somme initiale allouée au programme est censée faire levier pour générer 20 milliards d'euros d'investissements (contre 46 milliards engagés au 31 décembre 2013 pour le PNRU 1), principalement de la part des bailleurs sociaux et des collectivités locales. Le ministère de la Ville indiquait en 2014 que, sur les 5 milliards d'euros du NPNRU ventilés entre 2014 et 2024, un milliard sera consacré aux opérations de démolition, 2 milliards au logement en général, et 2 milliards d'euros au redéploiement des services publics dans les quartiers. Pour la première fois, l'ANRU aura la possibilité d'intervenir sur des logements privés situés dans des copropriétés dégradées. Avec l'élaboration des protocoles de préfiguration et la négociation des premières conventions opérationnelles, l'année 2017 constituera une étape majeure dans la mise en œuvre du NPNRU.

### Quid de l'intervention publique en zones rurales ?

Entre les grands centres urbains, où la demande est loin d'être satisfaite, et le « rural isolé », où les enjeux en matière de logements restent souvent limités à la question de l'habitat indigne, existe **toute une série de territoires en transition ou « interstitiels », où la croissance démographique est forte** (un tiers de la croissance de la France métropolitaine), **tandis que les politiques de l'habitat y sont moins importantes** et que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements (vétusté, absence de confort, enclavement, faible performance énergétique, etc.).

Fin novembre 2013, un pacte rural pour l'égalité des territoires a été annoncé par le Premier ministre, comprenant un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, dont le pilotage a été confié au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce programme a été lancé en juin 2014 afin d'améliorer le cadre de vie, la qualité des services et le développement des activités économiques. Les projets devant s'intégrer dans une stratégie territoriale et une politique de l'habitat coordonnée à l'échelle intercommunale et mobiliser

un large partenariat public et privé. Un « **appel à manifestation d'intérêt** » a **ainsi été lancé auprès de 302 communes de moins de 10 000 habitants présélectionnées**. Le programme d'aide, d'une durée de six ans, bénéficie d'une enveloppe totale prévisionnelle de 300 millions d'euros mobilisée essentiellement via l'ANAH (200 millions d'euros). L'aide doit permettre de réaliser un projet de revitalisation, de créer une offre de logements, de commerces, d'équipements et de services adaptés aux besoins des habitants, de créer des emplois et ainsi de limiter l'étalement urbain. Fin 2015, 300 centres-bourgs et 54 projets ont ainsi été sélectionnés<sup>159</sup>.

L'ouverture du PTZ+ à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 est également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » et concernait près de 5 920 communes rurales (classées en zone C) sélectionnées sur leur niveau de services et d'équipements existants et leur potentiel de logements à réhabiliter pouvant être remis sur le marché. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain le 1<sup>er</sup> janvier 2016. En 2015, plus de 1 382 ménages ont bénéficié d'un PTZ pour l'acquisition d'un logement ancien en centre-bourg.

### Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière

**La péréquation est un mécanisme de redistribution** qui vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les différentes collectivités territoriales<sup>160</sup>. Entre 2004 et 2014, la hausse des montants consacrés à la péréquation s'est élevée à 3 milliards d'euros.

**Tableau 51 : Évolution des montants consacrés à la péréquation entre 2004 et 2014**

Bloc communal	+ 2 318 millions d'euros	+ 65 %
Départements	+ 557 millions d'euros	+ 64 %
Régions	+ 117 millions d'euros	+ 155 %

Source : Comité des finances locales du 31 mars 2015.

<sup>159</sup> Les listes sont disponibles sur les sites du ministère du Logement et de la Ville.

<sup>160</sup> À titre d'exemple, le rapport 2015 de l'Observatoire des finances locales estime que 5 % des collectivités – soit environ 1 800 communes – possèdent à elles seules 80 % des bases de la taxe professionnelle.

Ces montants recouvrent en fait deux niveaux distincts de péréquation : une péréquation verticale qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales ; une péréquation horizontale reposant sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités<sup>161</sup>.

**La dotation globale de fonctionnement (DGF)** est la plus importante contribution de l'État auprès des collectivités locales (27 % des recettes de fonctionnement). Historiquement, elle devait **compenser la suppression de certaines ressources fiscales locales**. Elle a aujourd'hui surtout vocation à compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales. La réforme de la DGF de 2004 a conduit à doubler son volume en dix ans. En 2014, son montant s'établissait à 40,1 milliards d'euros. Ils se répartissent en une douzaine de dotations (4 pour les communes, 2 pour les EPCL, 4 pour les départements et 2 pour les régions). Pour chaque type de collectivité, elle comporte deux parts : une part forfaitaire, qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et une part péréquation, dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées.

Cette deuxième composante de la DGF correspond à la dotation d'aménagement composée elle-même de quatre fractions : la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

Même si, en tendance, la DGF a fortement progressé, cette évolution est de plus en plus contrainte depuis 2008 avec une rupture depuis 2015, année marquant le début de sa baisse : - 15 % entre 2015 (36,6 milliards d'euros) et 2017 (30,9 milliards d'euros). La baisse des concours financiers de l'État, de 3,5 milliards d'euros en 2015 et 3,3 milliards d'euros en 2016, se poursuit en 2017, avec une nouvelle diminution de 2,8 milliards d'euros annoncée dans le projet de loi de finances (soit 9,6 milliards d'euros en 3 ans). Auparavant, le montant de la part péréquation avait doublé en dix ans, mais **sans parvenir à rééquilibrer significativement les ressources entre les communes riches et pauvres**.

Un rapport parlementaire<sup>162</sup> a conclu en 2015 que la DGF pâtit d'une architecture peu lisible et d'une **répartition inéquitable**, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités et des modes de gestion locaux. Un diagnostic que le Premier ministre dit partager au Sénat<sup>163</sup>, repoussant la réforme annoncée dans le projet de loi de finances pour 2016, qui pourrait s'orienter vers

<sup>161</sup> Plusieurs fonds de péréquation par niveau de collectivité ont ainsi été créés : le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements, le Fonds national de péréquation des ressources des régions.

<sup>162</sup> « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme », Christine Pires Beaune et Jean Germain, 15 juillet 2015.

<sup>163</sup> Réponse le 4 novembre 2015 à une question d'actualité posée au gouvernement n° 0631G de la part de M. Alain Marc.

« une dotation de base égale pour chaque commune et des dotations complémentaires pour tenir compte des charges de ruralité ou des charges de centralité ». Le devenir de cette réforme apparaît incertain, le gouvernement ayant annoncé l'élaboration d'un texte spécifique dans le cadre du nouveau projet de loi de financement des collectivités territoriales promis pour 2018.

**Le développement de l'intercommunalité** joue aussi un rôle important en matière de péréquation, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes avec des transferts de la Dotation de solidarité communautaire. Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 360 millions en 2013, 780 millions en 2015 et 1 milliard en 2016<sup>164</sup>. L'échelon régional, jusqu'à présent dépourvu de péréquation horizontale, bénéficie depuis 2013 d'un fonds de péréquation de la CVAE.

Le fait que 75,1 % des transferts financiers relèvent de la péréquation verticale en 2016 (contre 80 % en 2015) témoigne du rôle de l'État correcteur des inégalités locales, mais montre aussi que les solidarités entre les territoires sont encore insuffisantes.

## Gouverner la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par **une instabilité chronique**. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'**une dilution des responsabilités**. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM et ALUR, et la délimitation des régions en 2014, puis le troisième volet de la réforme des territoires (loi NOTRe) en 2015. Ces textes marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'Habitat et de la Ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui de départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités devrait permettre d'améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux.

Toutefois, **l'État conserve un rôle crucial**<sup>165</sup>, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales (les systèmes de péréquation observés plus haut y participant).

---

<sup>164</sup> Rapport 2016 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

<sup>165</sup> Le logement, à l'épreuve de la Métropole, Synthèse des journées Prospective logement des 3 et 4 juillet 2013 à Lyon, Fondation Abbé Pierre, février 2014.

## L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCE DES EPCI

**De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités** et constituent d'ores et déjà un cadre permettant de répondre à la diversité des situations et des besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cette délégation s'opérant « à la carte ». À l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement.

Dès 2005, 12 EPCI et 4 départements ont pris la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. En 2016, on compte 111 délégataires, dont 85 EPCI et 26 départements.

Tableau 52 : Délégations de compétence des aides à la pierre

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EPCI	12	78	81	79	83	83	88	85
Départements	4	28	27	25	26	26	26	26

Source : ministère du Logement.

Depuis 2005, la part des délégataires dans les financements globaux du logement social sur le territoire métropolitain a doublé. Le poids des financements engagés en territoire délégué s'élève en 2015 à 57 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU). Depuis 2007, les sommes engagées par les territoires délégués sont supérieures à celles engagées hors territoires de délégation.

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence Habitat et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, **70 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH** (soit 46 millions d'habitants) et 28 % des communes sont impliquées. Au 31 décembre 2015, 691 PLH sont recensés au niveau national, dont 394 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables, est fondamentale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 37 % des communes étaient couvertes par un PLU ou un PLUi, 15 % par un POS (caducs au 1<sup>er</sup> janvier 2016), 17,5 % par une carte communale, et 30,5 % relèvent

du règlement national d'urbanisme. 300 candidatures ont été reçues dans le cadre de l'appel à projets PLUi 2016 lancé par le ministère du Logement, portant à 577 le nombre d'EPCI compétents en matière de PLUi, soit 28 % des EPCI. Cette dynamique est appelée à s'accélérer avec le transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

Les EPCI voient également leur rôle accru dans la régulation du logement social et la politique des attributions<sup>166</sup>, la politique de la Ville<sup>167</sup> et la lutte contre l'habitat indigne, sachant que les délégations couvrent aussi la signature des conventions ANAH (avec ou sans travaux) pour la réhabilitation des logements existants. Selon des résultats partiels (56 départements), sur 1 019 EPCI recensés, 23 % bénéficient à ce jour du transfert des prérogatives du maire en matière d'habitat indigne de la part de tout ou partie des communes sur leur territoire.

Par ailleurs, une palette d'outils se dégage : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »<sup>168</sup>, observatoires locaux des loyers... Ils prennent également plus ou moins part à **la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées** : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles, CIAS (399 en mai 2014)<sup>169</sup>.

Enfin, la nouvelle carte intercommunale, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2017, maintenant que la couverture du territoire est achevée, permet désormais à de nombreux EPCI d'atteindre une taille plus conséquente. Elle prévoit ainsi 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés<sup>170</sup>.

Les conditions d'une organisation cohérente des différents pivots de la politique du logement (urbain, foncier, production et entretien, social, environnement) ont évolué et peuvent **permettre d'adapter davantage l'action publique aux spécificités locales**. La progression reste néanmoins dépendante d'une volonté politique souvent bridée par la contrainte budgétaire.

<sup>166</sup> *Le chemin de la mutualisation au niveau intercommunal des réservations et des attributions de logements sociaux au niveau intercommunal semble clairement engagé : signature obligatoire des CUS, rattachement des offices communaux, conférence intercommunale du logement sur les attributions de logements sociaux, élaboration d'un plan partenarial de gestion partagée des demandes de logement social et d'information des demandeurs...*

<sup>167</sup> *Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.*

<sup>168</sup> *Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créée par la loi ALUR.*

<sup>169</sup> *Intercommunalité et développement social, AdCF, mai 2015.*

<sup>170</sup> *Selon un bilan de l'AdCF et Mairie-Conseils « Mise en œuvre de la nouvelle carte intercommunale : où en est-on ? », Localtis, 16 septembre 2016.*

### DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre encore son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont il a la charge... Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles<sup>171</sup>.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant Engagement national pour le logement, sont destinés à **assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département** et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2015, 35 PDH sont approuvés et signés et 11 autres sont en cours d'élaboration. 55 départements ne se sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ce dernier ait pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'il soit couvert par des PLH). De plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages importants de la part des conseils départementaux qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). 26 départements sont détenteurs de la délégation des aides à la pierre en 2016, un chiffre stable depuis 2013.

### DES RÉGIONS BIEN PRÉSENTES

Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, **leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat**, au-delà de ses compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable devrait ainsi permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés...).

---

<sup>171</sup> Elle prévoit le transfert ou la délégation de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des personnes en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. La loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole.

## Le financement des politiques du logement

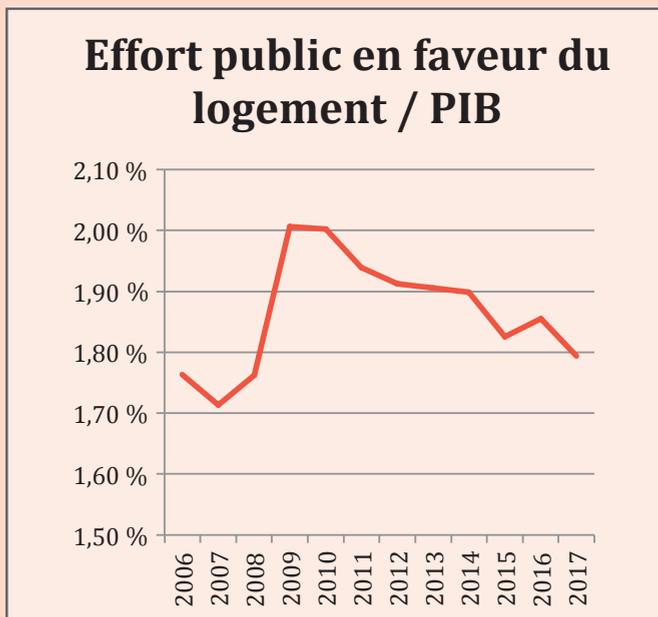
La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, **le rôle des collectivités s'affirme**, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé. D'autant plus que **le secteur du logement est en fait davantage taxé qu'il n'est aidé par l'État**.

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé au cours des années 2000 avant de baisser depuis 2010. Entre 2003 et 2010, elle est passée de 1,62 % du PIB à 2,20 %, avant de redescendre à 1,92 % en 2014 (soit 40,9 milliards d'euros). D'après les documents budgétaires fournis par le ministère du Logement, ce taux devrait poursuivre sa chute, à 1,83 % en 2015, 1,86 % en 2016 et 1,79 % en 2017, à son niveau le plus bas depuis 10 ans.

**Tableau 53 : Effort public en faveur du logement**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effort public en faveur du logement en % de PIB	1,76 %	1,71 %	1,76 %	2,01 %	2,00 %	1,94 %	1,91 %	1,91 %	1,90 %	1,83 %	1,86 %	1,79 %

Source : ministère du Logement.



**Les dépenses publiques de logement ne doivent pas être considérées uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement.** Une politique du logement volontariste permet de **dynamiser d'autres secteurs** (la préservation du pouvoir d'achat des ménages et la relance de la consommation, l'emploi dans le secteur du bâtiment et le développement de nouvelles filières comme la rénovation énergétique...) et d'éviter les « coûts économiques et sociaux » importants liés au mal-logement par la mise en place de politiques de prévention. Le total des dépenses publiques liées au logement, en 2014, atteignait 40,9 milliards d'euros, en baisse pour la troisième année de suite (- 0,4 % entre 2013 et 2014)<sup>172</sup>.

**Ces 40,9 milliards se répartissent globalement ainsi :**

- 20,5 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 13,7 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé, aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),
- 3,45 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action logement, de l'ANRU et de l'ANAH aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 3 milliards d'avantages de taux (PTZ, Eco-PTZ, prêts Action logement, prêts de la Caisse des dépôts au logement locatif social...),
- 211 millions de subventions d'exploitation versées aux structures d'hébergement collectif.

**CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ**

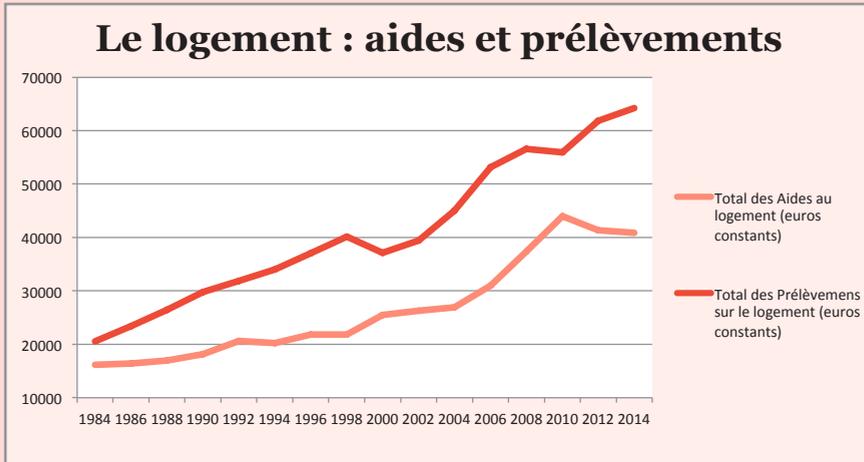
Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2014, **le total des prélèvements liés au logement a représenté 64,2 milliards d'euros**, en hausse de 2,3 % par rapport à 2013 :

- 15,5 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 26,6 milliards sur les producteurs de service de logement (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxe sur les charges et sur la production de service de logement),
- 13,2 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur terrains, sur logements neufs et sur les dépenses d'amélioration et de gros entretien des logements...),
- 8,9 milliards sur les mutations.

---

<sup>172</sup> Comptes du logement.

Le périmètre des prélèvements est très large puisqu'il intègre les consommations d'énergie liées au logement, les taxes sur les rémunérations des agents immobiliers et administrateurs de biens, il n'est donc pas comparable au montant des aides.



Source : comptes du logement 2014, en millions d'euros.