

PARTIE 2

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

Introduction	273
Axe 1 : Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent :	275
Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages	275
- Construction de logements : des chiffres en berne	275
- Le financement des logements sociaux toujours loin des objectifs	276
- Des logements sociaux inadaptés aux nouveaux besoins des ménages	278
- Les mesures en faveur de la production de logements sociaux et très sociaux ...	279
- Une progression toujours insuffisante du parc Hlm	280
- L'intensification de la lutte contre la vacance	282
- Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas	285
- L'intermédiation locative : un impact limité sur la mobilisation du parc privé.....	286
Axe 2 : Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement	287
La hausse non régulée du coût du logement	287
- L'observation des loyers du secteur privé à l'échelle nationale et locale	287
- Deux dispositifs parallèles pour encadrer les loyers du parc privé	288
- L'encadrement des pratiques des professionnels de l'immobilier	289
Une distribution restreinte des aides personnelles au logement	289
- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages	292
- Des taux d'effort qui restent élevés	293
La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique	295
- La montée en charge encore insuffisante du programme Habiter Mieux	295
- Un bouclier énergétique pour remplacer les tarifs sociaux jugés inefficaces	297
Axe 3 : Plus de justice sociale et de solidarité	299
Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants	299
- Des FSL sous pression	299
- La nette diminution des aides Loca-Pass	302
- Des dispositifs de garantie des risques locatifs, multiples et insuffisants	303
- La prévention des expulsions locatives	304
L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis	305
- Une forte dégradation de l'accueil d'urgence	307
- La progression continue du recours aux nuitées d'hôtel	308
- Hébergement : l'enjeu de la qualité de vie et de la continuité de la prise en charge	309

- L'accueil des demandeurs d'asile : un nombre insuffisant de place en CADA	311
- La difficile mise en œuvre du « logement d'abord »	313
La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable	316
- Amélioration du parc existant	318
- L'intervention dans les copropriétés fragiles ou en difficultés	319
- La résorption des bidonvilles	321
La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo)	323
Droit à l'habitat et à la mobilité pour les gens du voyage	326

AXE 4 : Les territoires face aux besoins sociaux 329

Construire une ville équitable et durable	329
- Loi SRU : des obligations de production minimales	329
- Une aide aux maires bâtisseurs	331
- La politique de la ville et le NPNRU	332
Quid de l'intervention publique en zones rurales ?	334
Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière	335
Gouverner la politique du logement	336
- L'inexorable montée en compétence des EPCI	337
- Des départements « appui »	339
- Des régions bien présentes	339
- Les associations : entre initiative et délégation de service public	340
Le financement des politiques du logement	340
- Ce que le logement rapporte à la collectivité	342
- La question des priorités budgétaires	343

L'aggravation des situations de mal-logement — décrite en première partie de ce chapitre — témoigne d'un élargissement et d'une accentuation de la crise du logement. Une crise qui apparaît comme « sans précédent », à la fois parce qu'elle ne ressemble pas à celles qui ont pu sévir à d'autres périodes (notamment dans les années 1950), mais aussi parce qu'elle est d'une ampleur et d'une intensité inédites depuis plusieurs décennies.

D'année en année, les rapports de la Fondation Abbé Pierre ont cherché à identifier les causes de cette crise, à en décrypter les logiques et mécanismes. L'essentiel de ces analyses et le suivi des politiques mises en œuvre sont restitués ici de façon synthétique.

Seront abordées successivement dans ce tableau de bord quatre parties, qui correspondent aux quatre axes ayant structuré le « **Contrat social pour une nouvelle politique du logement** » proposé par la Fondation en 2012 aux candidats à l'élection présidentielle et **signé par François Hollande**, aujourd'hui président de la République :

- 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.

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. Alors que la population en France et plus encore le nombre de ménages a 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**. Et surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée pour les ménages disposant de faibles ressources. Sachant que la montée de la précarité, aggravée par le contexte de crise économique, a dégradé la situation de nombreux ménages et rendu plus impérieux le besoin de produire une offre réellement accessible.

Construction de logements : des chiffres en berne

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 estimations¹ convergeant autour de **l'objectif de 500 000 logements environ à construire chaque année pour répondre aux besoins futurs et combler le déficit actuel**. 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.

¹ 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), ainsi que des caractéristiques du parc de logement (logements ordinaires, confort, taille, critères de décence, situations d'absence de logement ordinaire) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

Le suivi des politiques du logement

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 décembre 2014 et novembre 2015, le nombre de logements autorisés à la construction (379 600 unités) a augmenté de 0,3 % par rapport à la période antérieure et le nombre de logements commencés (351 200 unités) stagne².

Tableau 24 : Nombre de logements mis en chantier en France entière (Mayotte non compris) *

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

Source : SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin novembre 2015.

* 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 (avec plus de 130 000 logements sociaux financés), la diminution a été très nette depuis : à peine 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 donc 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 restent très décevants** par rapport à 2013 : 108 921 logements sociaux ont été financés en métropole hors ANRU (51 224 PLUS, 27 634 PLAI et 30 063 PLS).

² CGDD - SOeS, « Construction de logements. Résultats à fin novembre 2015 (France entière) », Chiffres et Statistiques n°712, décembre 2015.

Tableau 25 : 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	56 299	15 %	10 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %	9 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	21 %	8 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28 %	8 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	31 %	10 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39 %	8 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	36 %	14 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	34 %	17 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	34 %	18 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		79 939	26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 734	51 224		78 859	30 063	108 921	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 logement social. 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)³ ont représenté, en 2014, 65 % des logements financés (contre 64 % en 2013, et 63 % en 2012), témoignant d'une certaine volonté de recentrer les efforts géographiquement⁴. Notons que **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 en 2014)⁵, **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).

⁴ Selon le zonage défini pour l'investissement locatif.

⁵ Projet de loi de finances 2016.

⁶ Selon les données de l'USH de 2015.

Le **Fonds national des aides à la pierre** (FNAP), dont la création interviendra en 2016, rassemblera dorénavant toutes les subventions nationales à destination du logement social. La loi de finances pour 2016 prévoit un financement croisé de ce nouveau fonds : 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 et le reste correspondant au produit de la baisse du taux de commissionnement des banques).

Des logements sociaux inadaptés aux nouveaux besoins des ménages

En se penchant sur les types de logements sociaux financés, il apparaît entre 2001 et 2013 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 3,8, contre 1,8 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages les plus modestes⁷. Bien que représentant encore 25 % des logements sociaux financés en 2014, leur part au sein des décisions de financement tend néanmoins à se stabiliser, tandis que celle des PLAI continue de progresser : elle atteint 27 % de l'ensemble des financements accordés en 2014, et dépasse, pour la première fois, celle des PLS. Cet inversement de tendance est à saluer, mais devrait être maintenu durant plusieurs années pour contribuer à un réel rééquilibrage de l'offre locative sociale, alors qu'une étude du HCLPD montre que 66 % des entrants dans ce parc ont des ressources les plaçant sous les plafonds de ressources PLAI⁸. La loi de finances pour 2016 prévoit la construction de 140 000 logements locatifs sociaux, dont 35 000 PLAI, 69 000 PLUS et 36 000 PLS.

L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs 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 maximum PLUS aura été de plus de 35 % d'après l'USH. Si 44 % des logements du parc social dépassent les loyers plafonds APL, ce taux monte à 49 % pour les PLAI et atteint 81 % pour les PLUS, qui sont les Hlm les plus récents⁹. Les variations sont importantes selon les territoires¹⁰ : 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/m².

⁷ Au 1^{er} janvier 2015, 65,5 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS, 30,2 % en dessous des plafonds PLAI et 81,4 % en dessous des plafonds PLS (ministère du Logement).

⁸ HCLPD, « Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale », avril 2012.

⁹ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés au 1^{er} janvier 2014 s'établissent à 370 euros pour un PLAI en moyenne et à 560 euros pour un PLS. Selon les zones, les loyers maximum varient de 4,6 €/m² à 5,9 €/m² en PLAI, de 5,1 € à 6,27 €/m² en PLUS et entre 7,7 € à 13,1 €/m² en PLS (source : USH, Les Hlm en chiffres, 2015).

¹⁰ « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2015 », Op. cit.

Quant aux **caractéristiques physiques du parc social**, elles **ne correspondent pas assez aux besoins des ménages**. En 2013, à peine un quart du parc existant se composait de petits logements (environ 6 % de T1 et 18 % de T2), alors que les personnes isolées et les familles monoparentales avec moins de 2 enfants représentaient respectivement 38 % et 17 % des locataires. À l'inverse, on comptabilise peu de grands logements (moins de 10 % de T5), et le taux de rotation de ce type de logements est faible¹¹.

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 % sociaux¹². 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 biens¹³. D'après la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), installée en juillet 2014, la mise en œuvre de ce programme apparaît encore limitée à ce jour. Fin juillet 2015, 365 terrains cessibles – représentant une surface totale de 700 hectares – avaient été identifiés, 27 avaient été cédés fin novembre 2015. La décote consentie varie de 26 à 84 % de la valeur vénale du bien, pour une moyenne de 59 %. Le montant des cessions s'élève à 45,6 millions d'euros, et le montant des décotes à 74,6 millions d'euros. Au total, 3 782 logements sont programmés sur ces terrains, dont 2 892 logements sociaux.

¹¹ Source : USH 2014, « les Hlm en chiffres » et « Rapport au congrès ».

¹² « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », Thierry Repentin, CNAUF (*droit*), janvier 2015.

¹³ La loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire limite le taux de la décote consentie pour les terrains occupés par le ministère de la Défense à 30 % de leur valeur vénale jusqu'au 31 décembre 2019.

Par ailleurs, un programme de **logements très sociaux à bas niveau de quittance** (dit « PLAI + »¹⁴) 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 et 10,5 millions d'euros en 2014, 13,8 millions estimés pour 2015).

Ce programme peine à démarrer. En 2013, seulement 174 opérations représentant 623 logements avaient été programmées, pour un montant de 4,1 millions d'euros et 319 logements en 2014. Au total, en cumulant les deux appels à projets, 942 logements ont été sélectionnés, un chiffre bien en deçà de l'objectif de 2 000 logements par an. L'objectif annuel était de 3 000 logements en 2015 mais environ 700 logements seulement ont été programmés. Ces derniers, souvent des associations, émettent cependant **un certain nombre de réserves sur ce programme** (un calendrier des appels à projets décalé par rapport à celui des autres financeurs et à celui de la production de logements sociaux, un doublement du forfait charges des APL non mis en œuvre, manque de souplesse dans les quartiers de la politique de la Ville...), contribuant à limiter leur implication dans un programme pourtant essentiel à leurs yeux.

En outre, l'« **Agenda Hlm 2015-2018** » prévoit de consacrer pendant 3 ans **100 millions d'euros par an, issus de la mutualisation des fonds propres des organismes, au développement à titre expérimental d'un programme annuel de 5 000 « PLAI Hlm »** à loyers très modérés (jusqu'à 10 % plus bas que le loyer plafond PLAI, selon les situations locales). À noter que cette production, contrairement à ce qui avait été annoncé par le Gouvernement, ne s'ajoute pas à la production de PLAI initialement prévue, ce qui revient à remplacer une partie des financements de l'État par les fonds propres des organismes Hlm. La convention entre l'État et l'USH mettant en place ce dispositif n'ayant été signée qu'en septembre dernier, aucune opération n'a pu être lancée en 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 2015 à 4 760 500 logements par le CGDD, soit 74 700 logements de plus que l'année précédente (+1,6 %) ¹⁵. La croissance du parc s'est accélérée à partir de 2005, sous l'effet du Plan de cohésion sociale (2005-2009), avant de se stabiliser de 2009 à 2012.

¹⁴ 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 charge. Source : « Appel à projets 2015 pour la création de PLAI adaptés », mars 2015.

¹⁵ + 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, *Chiffres et statistiques* n°696.

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 89 300 en 2014 (+ 9,2 % en un an). 87 % sont des logements neufs (20 % acquis en VEFA) et 13 % 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 (21 %), en Rhône-Alpes (11 %) et dans le Nord-Pas-de-Calais (8 %).

Tableau 26 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social (1)	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	4 437,0	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	44,5
2009	4 450,0	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	58,5
2010	4 508,5	97,4	n.d.*	11,0	12,3*	n.d.*	67,6
2011	4 576,1	83,3	39,4	nd	21,7	0,3	76,2
2012	4 652,3	84,5	39,5	nd	19,3	1	75,7
2013	4 728,0	81,8	44,3	23,6	20,4	0,3	nd
2014	4 685,8	89,3	25	9,9	14,3	0,8	74,7
2015	4 760,5	-	-	-	-	-	-

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

(1) au 1^{er} 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. D'après le CGDD, « le terme parc locatif social désigne l'ensemble des logements, conventionnés ou non, pour lesquels le statut du bailleur contraint son activité (OPH, ESH) auquel s'ajoutent les logements conventionnés des autres bailleurs (SEM...). Cette distinction vise à exclure de l'analyse les logements dont les caractéristiques sont proches du secteur libre. »

En 2014, d'après l'USH, 483 000 logements sociaux ont été attribués, dont 77 000 issus de la croissance du parc (construction ou acquisitions-améliorations) et 406 000 issus de la mobilité des ménages au sein du parc Hlm.

Tableau 27 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Offre totale attribuée à de nouveaux ménages	455	469	480	485	482	483
Dont offre liée à la mobilité au sein du parc (mutations)	374	396	403	411	406	406
Dont offre liée à la croissance du parc (logements neufs ou acquis améliorés)	81	73	77	74	76	77

Source : USH, 2015 (estimations d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres et modestes

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^{er} janvier 2015, **près de 2,9 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 8,2 % aujourd'hui¹⁶. 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.¹⁷), sachant qu'un certain taux de vacance est considéré comme « frictionnelle » (délais de déménagement et d'amélioration, renouvellement du parc).

Dans le parc Hlm, 3,2 % des logements étaient vacants (près de 130 000 logements) au 1^{er} janvier 2015, dont la moitié depuis plus de 3 mois¹⁸. 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 faible¹⁹. D'après l'enquête triennale sur l'occupation des logements sociaux

¹⁶ Insee, « Portrait social de la France », édition 2015.

¹⁷ 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...).

¹⁸ « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2015 », CGDD, *Chiffres & statistiques* n°696, novembre 2015.

(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 2015²⁰ 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, problème de loyers impayés, préemption par la mairie...) sont cités par seulement 18 % des propriétaires.

Une autre étude, réalisée par l'IGF et le CGEDD²¹, 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 dégradés²²), **le dynamisme et la fluidité du marché locatif local**²³ : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique²⁴ et l'écart continue de se creuser 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 et habitables en zone tendue.

¹⁹ « L'intox des 77 000 Hlm passés à la barbe des Français », *Libération*, 16.9.2015.

²⁰ Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, « 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 6/10/2015.

²¹ IGF/CGEDD, « La politique de mobilisation des logements et bureaux vacants », Présentation du diagnostic au Comité d'évaluation, 13 octobre 2015.

²² 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.

²³ La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de 15 % en zone tendue à 25 % en zone B2 et C.

²⁴ 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, **une taxe sur les logements vacants (TLV)** a été instaurée en 1998²⁵ : appliquée dans 8 agglomérations en France, elle a contribué à y réduire significativement la vacance²⁶. 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^{er} 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 augmenté²⁷. 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, de fait, à une augmentation de son rendement : 188 019 avis d'imposition en 2014 (contre 68 356 en 2012) permettant la mise en recouvrement de 149,2 millions d'euros (contre 38,4 millions d'euros en 2012).

Tableau 28 : 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, le Gouvernement 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 lancées dans les territoires en forte pénurie de logements (Île-de-France et certaines zones de PACA, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées). À la fin du mois de mars 2013, à l'occasion d'un premier bilan sur la mise en œuvre de la procédure de réquisition en Île-de-France, sur les 7 500 logements identifiés, 5 050 logements ont été effectivement évalués, mais seulement 412 auraient fait l'objet d'une intervention de l'État (soit 8 %) et **aucune de ces procédures n'a abouti**.

²⁵ 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 preneurs, 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.

²⁶ De - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière.

²⁷ 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).

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.

L'Anah estime aujourd'hui à **141 350** le nombre de **logements conventionnés dans le parc privé**, avec ou sans travaux²⁸. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé²⁹, 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 26 554 logements en 2008 à 4 739 en 2014. Cette diminution 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 locatif³⁰. 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 67 % des conventions signées entre 2007 et 2014. À noter que **l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée** (541 logements en 2014, contre 528 logements en 2013). Enfin, on note d'importantes disparités territoriales : alors que la zone B regroupe 44 % et la zone C 34 % du parc conventionné, le conventionnement peine à s'imposer en zone A, où la baisse des conventionnements est plus marquée.

²⁸ « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », 18^e rapport du HCLPD, juin 2015.

²⁹ « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », CGEDD, juin 2013.

³⁰ 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 29 : Logements conventionnés par l'Anah à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013	2014
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	11 112	5 986	6 565	4 678
dont logements « très sociaux »	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	1 741	665	528	541
dont logements « sociaux » (LC)	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	7 174	4 549	3 067	3 334
dont logements à loyers intermédiaires	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 197	772	2 970	803

Source : Anah.

*Réservé 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 : 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 présentant 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 gestion³¹. En 2014, on recensait 21 643 places (soit 6 000 logements) en intermédiation locative dans le dispositif Solibail, dont seulement 2 840 en mandat de gestion (environ 13 % voir tableau 46).

³¹ 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 doubles comptes. Source : « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », 18^e rapport du HCLPD, juin 2015.

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 haut³², 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 logements³³. 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 durable³⁴ indique, pour sa part, qu'entre 1984 et 2013, les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+ 3 %) que les prix à la consommation (+ 2,1 %).

³² Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », CGEDD, 2010 ; Jacques Friggit, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », CGEDD, juin 2013.

³³ 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).

³⁴ CGDD, « Compte du logement 2013 - premiers résultats 2014 », février 2015.

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 30 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000 - 2014/2015)

	2000-2015
Prix des logements anciens (1)	+ 110 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2)	+ 36 %
Loyers moyens parc privé (3)	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (4)	+ 26 %
Électricité, gaz et autres combustibles (5)	+ 70 %

(1) Insee, prix des logements anciens.

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

(3) 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).

(4) Insee, Indice des prix à la consommation.

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

Concernant l'Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP³⁵ met en lumière un ralentissement de la hausse des loyers du secteur privé : + 1 % à Paris et dans les départements de la petite couronne, et seulement + 0,2 % en grande couronne. Il s'agit de la plus faible évolution constatée depuis 2001. Une augmentation plus limitée qu'en 2013³⁶ qui s'explique d'abord par la moindre hausse de l'IRL (+ 0,6 % en 2014, contre + 1,5 % en 2013), 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 les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement de bail sur l'IRL³⁷. 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 pourtant donné lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL.

³⁵ OLAP, « Évolution en 2014 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2015.

³⁶ Pour rappel : + 2,7 % à Paris, + 1,8 % en Petite couronne et + 2,1 % en Grande couronne en 2013.

³⁷ En 2014, la hausse des loyers observée à la relocation dans l'agglomération parisienne est de seulement + 1,3 %, contre 5 à 10 % entre 2001-2013 (+ 5,2 % en 2013). À Paris, la hausse enregistrée (+ 2,1 %) est la plus faible depuis 1998 (entre 6 et 12 % entre 2000 et 2013). Le loyer de relocation est supérieur au loyer moyen de 8,6 % à Paris (contre 11,2 % en 2011), de 10,3 % en petite couronne et de 6,7 % en grande couronne.

Les données locales hors Île-de-France manquent cette année car l'OLAP a de 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. À ce jour toutefois, **seuls trois observatoires ont été agréés par le ministère du Logement**, dont deux en zone tendue (Paris et Lille). 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.

L'observatoire privé Clameur estime quant à lui qu'entre janvier et novembre 2015, les loyers ont diminué dans près de 72 % des villes observées de plus de 100 000 habitants et 50 % des villes de plus de 10 000 habitants. En novembre 2015, l'observatoire constate une diminution de 1,1 % depuis le début de l'année. **Sur le temps long, les loyers restent cependant orientés à la hausse** : entre 1998 et août 2015, les loyers à la relocation ont ainsi augmenté en moyenne chaque année de 2,5 % 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 m². Loyers que les logements mis en location ne peuvent excéder de plus de 20 %, sauf à justifier ce « complément de loyer » par des caractéristiques propres au logement³⁸. En cas de litige, le locataire ou le propriétaire peuvent 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^{er} août 2015, qu'à Paris *intra muros*.

L'OLAP estime qu'environ **20 % des 85 000 locations conclues dans l'année à Paris pourraient bénéficier d'une baisse**, affectant en particulier les petites surfaces de chaque catégorie, dont le prix au mètre carré est le plus élevé. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette mesure, mais la réussite du dispositif dépend fortement de la bonne volonté des bailleurs et de la

³⁸ 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.

pugnacité des locataires³⁹. En décembre 2015, la commission de conciliation de Paris aurait été saisie 23 fois depuis l'entrée en vigueur du dispositif.

Selon une enquête réalisée en octobre 2015 par la CLCV⁴⁰, **42 % des loyers parisiens excèderaient**, en moyenne, **le montant maximum applicable** au regard du dispositif d'encadrement entré en vigueur le 1^{er} août 2015. Il s'agit surtout de petits logements (seulement 50 % des annonces observées pour la location d'un T1 sont conformes), 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 : 30 % des loyers affichés sont supérieurs aux montants maximums (contre 53 % dans le cas d'une annonce publiée directement par le bailleur), ce qui reste très élevé.

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^{er} août 2014 plafonne les honoraires des professionnels de l'immobilier à 15 euros/m² en zone très tendue (A bis), 13 euros/m² en zone tendue (là où s'applique la taxe sur les logements vacants) et à 11 euros/m² partout ailleurs. En mars 2015⁴¹, la CLCV constatait que **76 % 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 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 revenu. 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.

³⁹ Une carte permet de connaître les montants des loyers par type de logement, par quartier ou par adresse, consultable sur le site de la DRIHL : www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-dispositif-d-encadrement-des-loyers-a-paris-a3564.html. L'ADIL de Paris est mandatée pour renseigner les locataires et propriétaires par téléphone (01 42 79 50 49) ou par mail (loyer.paris@adil75.org).

⁴⁰ CLCV, « Plafonnement des loyers : 42 % des loyers hors la loi à Paris ! », novembre 2015. Enquête réalisée sur un échantillon de 650 annonces consultées sur cinq sites Internet (seloger.com, fnaim.fr, leboncoin.fr, pap.fr et 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.

⁴¹ 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 938 agences immobilières situées dans 40 départements, dont 269 appartiennent à des grands groupes nationaux et 669 sont des cabinets indépendants.

En décembre 2014, plus de 6,3 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS) contre 5,9 millions de ménages en 2006⁴². Au total, près de 13 millions de personnes sont couvertes par une de ces trois aides⁴³. Plus modérée que l'année précédente (+ 2,1 %), **la progression du nombre de foyers bénéficiaires en 2014 (+ 0,8 %) s'inscrit dans une tendance durable (+ 4,8 % depuis quatre ans) qui traduit la fragilisation d'un grand nombre de ménages** sous l'effet de la crise économique. Mais, parallèlement, le taux de diffusion des aides a reculé : 22,5 % des ménages français étaient aidés en 2001, 20 % le sont aujourd'hui. Cette baisse s'explique notamment par le recul de la part des accédants aidés, passant de 10,5 % au 31 décembre 2005 à 7 % fin 2014.

Au total, 17,7 milliards d'euros de prestations ont été versés en 2014, près de 4 milliards de plus qu'en 2005. Le montant moyen mensuel versé atteint 232,5 euros en métropole et 292 euros dans les DOM, où la progression du nombre de foyers bénéficiaires est plus élevée (+ 3 % en un an). Le montant moyen est inférieur pour les accédants à la propriété : en décembre 2014, il s'élève à 179 euros, contre 246 euros pour les locataires (y compris en foyers) pour l'APL⁴⁴.

Tableau 31 : 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
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
Nombre de propriétaires accédants bénéficiaires (en milliers)	635	579	565	616	584	544	537	524	494	483
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

Source : CNAF et CCMSA.

⁴² CNAF, L'e-essentiel n°156, 2015 ; Insee, *Portrait social de la France*, édition 2015.

⁴³ CNAF, Fascicule « Prestations légales au 31.12.2014 ».

⁴⁴ CNAF, Fascicule « Prestations légales au 31.12.2014 ».

Malgré une légère augmentation des seuils, l'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 2002, a confirmé **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 2013, étaient exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,04 Smic net,
- un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,94 Smic net,
- un ménage mono-actif 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 aléatoires⁴⁵. D'après l'IGAS⁴⁶, 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'ont été 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 %⁴⁷. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

Tableau 32 : Évolution des dépenses de ménages et des barèmes des aides personnelles au logement (2000-2010)

	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfait charges	Dépenses d'énergie et d'eau
2000-2010	+ 15,1 %	+ 32,3 %	+ 10,9 %	+ 39 %

Source : IGAS, à partir des données de l'Insee, des Comptes du Logement et de la CNAF.

⁴⁵ Depuis le 1^{er} 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^{er} octobre (+ 0,57 %, et non au 1^{er} janvier), représentant un manque à gagner de 9 mois pour les bénéficiaires. Une revalorisation de seulement 0,08 % était prévue pour 2015.

⁴⁶ IGAS, Rapport thématique, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

⁴⁷ 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).

En 2014, près de 74 % des allocataires ont dû supporter 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). Le décrochage est très net dans le parc privé, où 90 % des allocataires en 2013 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers plafonds (86 % en 2010). La situation est également préoccupante dans le parc public où 55 % des allocataires sont concernés (52 % en 2010)⁴⁸.

Tableau 33 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2014	Parc privé 2013	Parc public 2013
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	23,5	10	45
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	76,5	90	55
- Dont supérieur de 0 à 50 %	40,4	41,4	43,3	-	-
- Dont supérieur de 50 à 100 %	14,1	21,5	22,5	-	-
- Dont supérieur de 100 % et plus	3,7	8,8	10,7	-	-

Sources : Données 2001, 2010 et 2013 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. Données 2014 extraites du « Fascicule CAF, Prestations légales - Résultats au 31/12/2014 ».

Des taux d'effort qui restent élevés

En 2012, un rapport de l'IGAS montrait que les aides personnelles au logement contribuent à la baisse du taux d'effort : elles permettaient de ramener le taux d'effort médian de 40 % à 19 % pour un allocataire sur deux⁴⁹. Cependant, elles ne permettent plus de réduire 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 social⁵⁰.

L'évolution des taux d'effort nets moyens des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. En 2013, ces taux d'effort atteignent des niveaux parmi les plus élevés de ces dix dernières années : pour un couple mono-actif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 25,2 % (contre 24,7 % en 2004), et il atteint 30,4 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 27,9 % en 2004).

⁴⁸ IGAS, Op. Cité.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ IGAS, Rapport thématique, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

Tableau 34 : Évolution du taux d'effort⁵¹ des allocataires dans le secteur locatif en zone 2 (en %)

APL/AL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Isolé 1 Smic	27,9	29,0	29,5	29,5	29,5	29,1	29,8	28,9	29,3	29,7	30,4
Couple monoactif avec 2 enfants 2 Smic	24,7	25,3	25,2	25,3	25,1	25,4	25,6	25,6	24,8	25,2	25,2

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre calcule régulièrement les taux d'effort, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués dans six agglomérations de province mesurés par l'OLAP) et dans le parc social (à partir des loyers moyens constatés dans le parc Hlm). En 2014, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 35,9 % dans le parc privé et 28,3 % dans le parc social.

Tableau 35 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic) en 2014

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	331	213
Charges estimées (3)	107	107
Aide au logement en 2014	33	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 128	1 128
Taux d'effort (4)	35,9 %	28,3 %

Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 35,1 % dans le parc privé et 23,3 % dans le parc social.

⁵¹ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

Tableau 36 : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans un 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic) en 2014

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	598	385
Charges estimées (3)	155	155
Aide au logement en 2014	158,5	146
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 692	1 692
Taux d'effort (4)	35,1 %	23,3 %

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé de six agglomérations de province, au 01/01/2014, soit 9,2 €/m² (source : OLAP 2014).

(2) Loyer mensuel moyen constaté dans le parc Hlm de France métropolitaine, soit 5,92 €/m² pour un PLUS financé après la réforme de 1977 (source : RPLS 2013 d'après USH).

(3) Les charges prises en compte ici correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).

(4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

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 %). D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique, **5,1 millions de ménages étaient concernés par la précarité énergétique en 2006**, soit plus de 11 millions de personnes⁵². 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 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 bailleurs et 35 % pour les copropriétaires. L'objectif de ce programme est ambitieux puisqu'il s'agit de **parvenir à rénover 300 000 logements d'ici 2017**. 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 (34 157 logements aidés pour un objectif de 30 000), notamment soutenue par le plan de rénovation thermique. Le déploiement du programme s'est poursuivi en 2014 avec près de 50 000 logements rénovés. Au 1^{er} septembre 2015, 131 700 logements auraient bénéficié du dispositif depuis son lancement (39 520 cette année, au mois de novembre et occupés par des propriétaires très modestes).

⁵² « Premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique », septembre 2014.

D'après l'Anah, 571 millions d'euros ont été consacrés à ces travaux et la lutte contre la précarité énergétique a représenté 85 % des aides aux travaux accordées en 2014. Sur les 50 000 logements engagés dans un projet de travaux, **88 % ont concerné des propriétaires occupants** (pour un montant moyen de travaux de 18 500 euros, et un gain énergétique moyen de 39 %) **et 7 % des propriétaires bailleurs** (pour un montant de travaux de 37 000 euros, et un gain énergétique de plus de 50 %).

Cette forte 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 élevées⁵³. Le nombre de ménages aidés considérés comme « très modestes » par l'Anah (jusqu'au 1^{er} juin 2013⁵⁴) n'a augmenté que de 30 % entre 2012 et 2013, contre 101 % pour l'ensemble des ménages⁵⁵. **Depuis, l'Agence a recentré les aides Habiter Mieux sur les propriétaires occupants les plus modestes.**

Tableau 37 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2011	2012	2013		2014	
	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros
Propriétaires occupants	6 669	12 738	27 530	189	44 054	317,9
Propriétaires bailleurs	-	-	2 150	85,5	3 580	66,5
Syndicats de copropriétaires	-	-	1 555	9,6	2 197	18
Total	-	-	31 235	284,1	49 831	402,5

Source : ANAH.

Une évaluation nationale du programme Habiter Mieux réalisée en 2014 par le Crédoc et FORS-Recherche sociale pour le compte de l'Anah⁵⁶ a montré que 45 % des bénéficiaires vivaient sous le seuil de pauvreté et 83 % des ménages bénéficiaires 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. Près de la moitié

⁵³ Les évolutions entrées en vigueur concernent l'augmentation des plafonds de ressources des propriétaires occupants (45 % des Français éligibles), l'évolution du montant de l'aide de solidarité écologique (revalorisée à 3 000 euros, contre 1 600 euros auparavant), la prime du fonds d'aide à la rénovation thermique et l'ouverture du programme aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés.

⁵⁴ Parmi les 12 786 ménages aidés en 2012, 61 % sont des propriétaires occupants très modestes.

⁵⁵ Si la part des « très modestes » a diminué, leur nombre a continué à augmenter. Source : « Évaluation du programme Habiter Mieux », FORS-recherche sociale et Crédoc, janvier 2015.

⁵⁶ « Évaluation du programme Habiter Mieux », FORS-recherche sociale et Crédoc, janvier 2015.

des bénéficiaires constatent une amélioration de l'état de leur logement, en particulier sur le plan de l'isolation, se traduisant par un gain énergétique estimé à 38 % en moyenne. **L'amélioration de la performance énergétique du logement apparaît largement tributaire de l'ampleur des travaux réalisés**, en lien avec le niveau de revenus du ménage : elle est plus sensible chez les personnes ayant des revenus intermédiaires (de 1 400 euros à 1 700 euros par mois), qui bénéficient le plus du programme et ont des moyens supérieurs pour investir dans des travaux. En revanche, l'impact sur la facture énergétique des ménages est encore difficile à mettre en évidence à ce stade.

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. Or, en octobre 2015, l'Anah a annoncé la rénovation de seulement 50 000 logements en 2016, avec l'aide d'une prime complémentaire de l'État au 1^{er} janvier 2016⁵⁷, pour encourager des travaux plus ambitieux.

Il restera donc à renover annuellement 80 000 logements privés en plus, notamment dans le parc locatif et les copropriétés jusqu'ici moins concernées par les dispositifs.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Mouvement HLM s'est engagé à rénover 800 000 logements d'ici 2020 (hors démolitions). Pour 2013, selon l'USH, les organismes HLM ont réalisé plus de 120 000 rénovations de logements. En 2014, plus de 105 000 rénovations ont été réalisées entraînant un changement de classe énergétique pour les deux tiers d'entre eux. Les interventions sur les logements énergétivores (classes F et supérieures) ont représenté le quart des interventions (26,53 %). Plus de **80 000 logements ont bénéficié d'un éco-PLS** de seconde génération en 2013-2014, et cette montée en puissance semble se confirmer en 2015 : on comptabilisait déjà plus de 24 000 logements engagés au 30 juin 2015 (voir tableau 49).

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. Cependant, si le nombre de ménages bénéficiant de ces tarifs sociaux est passé de 963 000 (fin 2011) à plus de 1,6 million (fin 2013)⁵⁸, l'objectif de 4 millions de foyers aidés, fixé dans la loi Brottes d'avril 2013, est loin d'être

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Source : délibération de la Commission de Régulation de l'énergie du 15 octobre 2014, annexe 2, « Charges de service public de l'électricité constatées au titre de 2013 » (Le chiffre concerne le Tarif de première nécessité mais on ne doit pas y cumuler les bénéficiaires du TSS pour le gaz dans la mesure où tout ménage bénéficiaire du TSS a aussi le TPN pour l'électricité).

atteint. Par ailleurs, les aides apportées⁵⁹ restent insuffisantes au regard des coûts 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 donc 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). Alors qu'une phase d'expérimentation est prévue par la loi, ni son montant ni ses critères d'attribution ne sont encore connus. La mesure pourrait subvenir aux besoins de millions de ménages en situation de précarité énergétique si le montant du chèque est suffisant (montant nécessaire estimé à 400 euros par an pour limiter les situations de privation, ce qui correspond à un doublement du forfait charges des APL).

Pour cela, 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.

⁵⁹ À titre d'exemple, selon le médiateur de l'énergie, le Tarif de Première Nécessité ne représenterait que 94 € en moyenne par ménage bénéficiaire, soit autant que la hausse des prix sur 18 mois.

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 3,8 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 nationale⁶⁰. Mais l'on sait, d'après les données du ministère du Logement, sur la période 2008-2012 pour 56 départements, que les aides à l'accès au logement⁶¹ sont orientées à la hausse : **le nombre de ménages aidés est passé d'environ 64 000 en 2008 à près de 83 000 en 2012.**

⁶⁰ Les données disponibles pour 2008 et 2009 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 89 et 86 départements.

⁶¹ L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versées 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.

Le suivi des politiques de logement

Tableau 38 : Nombre de ménages aidés à l'accès locatif par les FSL

	2008	2009	2010	2011	2012
Aides financières à l'accès locatif	64 005	68 176	72 948	78 929	82 879

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ce tableau que les données transmises par 56 départements, chaque année entre 2008 et 2012.

Si les aides à l'accès augmentent, entre 2011 et 2012, d'autres diminuent nettement, comme les aides au maintien dans le logement (-13%), en raison de la décision de certains conseils généraux de maîtriser leurs dépenses.

Tableau 39 : Évolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés*

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	34 154	35 626	39 500	48 040	41 799
Nombre de copropriétaires occupants aidés au titre des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH	18	232	292	273	297
Nombre de ménages aidés au titre du paiement des fournitures :					
- dont impayés de gaz	140 696	163 032	162 235	166 868	152 297
- dont impayés d'eau	35 850	41 770	44 285	44 156	44 562
- dont impayés de téléphone	832	879	649	556	226
Nombre global des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes**	204 152	229 339	232 313	239 354	218 569
Montant des prestations financées par les FSL pour l'Accompagnement social lié au logement (ASLL)	32 172 920	31 461 364	34 372 168	38 813 359	35 909 437

Source : ministère du Logement.

* Les données présentées dans ce tableau ne reposent que sur l'échantillon des 56 départements ayant répondu à l'enquête nationale sur les FSL pour chaque année de 2008 à 2012.

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

Une étude commandée par la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADFF⁶² a montré – à partir des données transmises par 53 départements – que les dépenses du FSL ont oscillé entre 282 et 302 millions d'euros par an sur la période 2005-2010⁶³, répartis sur quatre postes principaux : l'accès à un logement locatif (34 % des dépenses), l'accompagnement social lié au logement (22 %), la fourniture d'énergie (21 %) et le maintien dans le logement locatif (20 %).

⁶² « Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », Ville et Habitat, avril 2015.

⁶³ En 2010, 94 départements ont répondu à l'enquête et indiqué le chiffre de 302 millions d'euros, à partir duquel il est possible d'extrapoler le montant des dépenses FSL des 100 départements français, qui s'établirait à 337 millions d'euros en 2010 (soit 5,25 euros par habitant en moyenne).

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), et de ménages bénéficiaires (+ 19 %) et du montant moyen de l'aide (+ 28 %).

Concernant les aides au maintien, elles sont en baisse dans de nombreux départements (- 5 % de ménages aidés entre 2005 et 2010), 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 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 des ménages. 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.

Le suivi des politiques de logement

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 ainsi les bailleurs.

Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer : 123 300 dépôts de garantie et 100 300 garanties de loyers ont été attribués sur les trois premiers trimestres de l'année 2014, contre environ 417 000 dépôts de garantie et 271 200 garanties de loyer en 2007⁶⁴.

La proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée : de 67,1 % de nouvelles aides distribuées en 2005 dans le secteur privé on passe à 23,8 % en 2014⁶⁵. Cette tendance est plus nette encore si l'on considère uniquement les garanties de loyer, dont 97,2 % ont été attribuées dans le parc Hlm en 2014, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé au bénéfice de la Garantie des risques locatifs (GRL)⁶⁶.

Tableau 40 : Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Nombre de nouveaux bénéficiaires	5 891	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	26 030	25 608	18 394
Nombre total de mises en jeu en cours	6 166	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 781	42 829	32 955
Montants versés en milliers d'euros	7 225	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 445	57 755	37 408

Source : Anpeec.

*Total des trois premiers trimestres.

⁶⁴ Anpeec, « Analyse des aides aux ménages versées au titre de la PEEC, Résultats du 3^e trimestre 2014 ».

⁶⁵ À l'inverse, 76,2 % des aides sont aujourd'hui versées à des locataires du parc social contre 31,4 % en 2005.

⁶⁶ La garantie Locapass 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, la **Garantie des risques locatifs** (GRL) vise à **faciliter l'accès au parc locatif privé de populations fragiles** (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD). Elle est proposée aux bailleurs par des entreprises d'assurances partenaires. Depuis décembre 2009, y est 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'APAGL en 2012, tout comme **la préférence accordée aux ménages les plus solvables** qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs, qui continuent de préférer généralement le cautionnement privé à une couverture publique et gratuite du risque locatif.

Selon l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), le PASS-GRL (première version de la GRL jusqu'au 1^{er} janvier 2011) a permis de couvrir 179 958 baux entre 2007 et 2010. La GRL 2 (dispositif suivant) aura couvert, quant à elle, au 30 septembre 2015, 484 638 baux (38 132 au cours des trois premiers trimestres 2015). À cette date, 137 706 baux sont en cours de garantie (131 030 l'année précédente)

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 »), élaborée entre l'État et Action Logement, dont la mise en place doit intervenir en février 2016. Ciblé sur les salariés locataires du parc privé, ce nouveau dispositif ne couvrira plus les chômeurs et inactifs.

Parallèlement, la **Caution locative étudiante** (« Clé »)⁶⁷ 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. Le Gouvernement indique que le dispositif couvrirait déjà 4 600 étudiants, soit moins de deux étudiants sur 1 000.

⁶⁷ 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 Ile-de-France et 700 euros à Paris (pour les couples, ces plafonds sont majorés de 60 %).

La prévention des expulsions locatives

En matière de prévention des expulsions, un certain nombre d'avancées peuvent être pointées. 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 disparates selon les territoires)⁶⁸. L'information de **la possibilité d'engager un recours « Dalo »** est renforcée, et un système de signalement de l'impayé à la CCAPEX est créée, afin de permettre un traitement le plus en amont possible de toute procédure judiciaire⁶⁹. Ces avancées n'attendent que les moyens de leur mise en œuvre pour les ménages en difficulté.

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion. Une récente enquête de l'USH⁷⁰ fait apparaître une hausse des ménages en retard de paiement (17,5 % fin 2012, 22 % fin 2013, soit 882 000 ménages). En réponse, **les efforts de prévention des organismes s'intensifient** : 440 000 plans d'apurement ont été signés (contre environ 300 000 l'année précédente) et 11 000 protocoles de cohésion sociale (« protocoles Borloo »⁷¹) ont été engagés avec des ménages dont le bail a été résilié par la justice (1 000 de plus qu'en 2012).

Enfin, en cas de refus d'octroi du concours de la force publique pour une expulsion, le préfet indemnise les bailleurs du préjudice. Le montant total des indemnités dans le parc public et dans le parc privé en 2014 s'élève à 38 millions d'euros, un montant insuffisant pour maintenir en place les locataires et orienté à la baisse.

Tableau 41 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion

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

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

⁶⁸ CGEDD, Les bonnes pratiques des CCAPEX, rapport publié en juin 2012.

⁶⁹ Parmi les autres avancées, 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.

⁷⁰ « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête 2014 sur les données 2013 », USH, juillet 2015. 388 organismes ont répondu à l'enquête, soit 74 % du parc locatif Hlm sur toute la France (dont 94 % des OPH).

⁷¹ 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.

La création d'un pôle national chargé de **suivre la mise en œuvre de la prévention des expulsions**, doté des moyens nécessaires à une animation nationale, se fait attendre, alors que son utilité est soulignée au regard des expulsions de ménages Dalo malgré la circulaire du 26 octobre 2012 (voir plus bas), et pour l'ensemble des ménages menacés d'expulsion.

Une évaluation de la prévention des expulsions locatives a été établie en 2014 dans une démarche participative (par le CGEDD, l'IGAS, IGA et IGSJ). Il pointe 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 pôle national. En attendant, il ne semble pas que l'urgence de la situation des ménages menacés d'expulsion soit pleinement mesurée par les pouvoirs publics.

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 380 000 places fin 2014⁷², dont :

- 65 518 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé⁷³, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 45 930 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 44 053 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- 223 152 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 d'accueil**, ce sont beaucoup plus de personnes qui y passent au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité », tant qu'elles ne trouvent pas de solutions 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.

⁷² 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.

⁷³ 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.

Tableau 42 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaire (nombre de places)

	au 31.12.2014
Hébergement d'urgence et de stabilisation	65 518
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	30 537
Hôtels (1)	32 300
Places d'accueil d'urgence dans les CHRS (1)	1 171
Lits halte soin santé (LHSS) (2)	1 171
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	339
Hébergement d'insertion	45 930
CHRS (1)	40 690
Centres maternels (3)	5 240
Dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA)	45 787
CADA (4)	25 187
Accueil d'urgence des demandeurs d'asile : FTM, structures collectives ou chambres d'hôtels (4)	19 600
Centres provisoires d'hébergement pour réfugiés statutaires (4)	1 000
Logement accompagné et d'insertion	223 152
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (1)	27 441
Intermédiation locative (1)	21 643
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de familles et résidences accueil) (1)	111 548
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (1)	62 520
Total général	380 387

Sources :

(1) DGCS, au 31.12.2014. A fin 2013 pour les places d'urgence hors CHRS.

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

(3) DREES, Enquête Établissements sociaux, fin 2012.

(4) Au 31 mars 2015, rapport de la Commission des lois du Sénat sur le PLF 2016, n°170, novembre 2015.

Ne sont pas comptabilisées ici les 14 038 places en pensions de famille et résidences accueil disponibles au 31.12.2014 (source : 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 **création ou la pérennisation, en 2013, de 5 000 places d'hébergement d'urgence** et la création de 2 000 places en CADA. Malgré cela, le baromètre 115 de la FNARS⁷⁴ dresse, une nouvelle fois, un tableau alarmant.

Sur l'année 2014, selon la Fnars dans 37 départements, 97 600 personnes ont appelé le 115 dans l'espoir d'être hébergées (+ 26 % par rapport à 2012, 157 000 demandes supplémentaires). De manière générale, les hommes seuls restent les principaux demandeurs (42 %), mais les familles avec enfants augmentent (39 % des appels, + 16 % depuis 2012) et 20 600 mineurs sont concernés (+ 18 % depuis 2012)⁷⁵. 59 % des appelants ont fait plusieurs demandes dans l'année, 8 en moyenne (contre 6,5 en 2012). En octobre 2015 dans 45 départements observés, 107 800 demandes ont été faites au 115, émanant de 23 700 personnes différentes (3 % de plus qu'en octobre 2014). La situation des territoires apparaît très contrastée : le taux de non-attribution est supérieur à 80 % dans 10 départements⁷⁶, témoignant de tensions particulièrement fortes par endroits. Un contexte dans lequel la priorisation des demandes, pourtant toutes justifiées, s'impose quotidiennement⁷⁷.

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 2014, près de la moitié des personnes ayant sollicité le 115 n'ont jamais été hébergées (48 000 personnes, + 14 % depuis 2012). En octobre 2015, 13 700 personnes (dont 6 400 familles) sont restées sans solution (58 %). En un an, les attributions ont diminué de 12 %. L'absence de places disponibles reste la première cause de défaillance (82 %) et progresse de 10 %. Et la situation n'était pas meilleure au printemps : en juin 2015, 52 % des personnes n'ont pas obtenu de place.

Pour répondre au plus grand nombre, la majorité des 115 pratiquent l'alternance de l'aide : en 2014, 49 % des orientations ont été faites pour une seule nuit. **Pendant l'hiver 2013-2014, 17 500 personnes ont été remises à la rue**⁷⁸. En novembre 2014, les trois quarts des personnes étaient déjà connues du 115, révélant encore l'incapacité du dispositif à favoriser l'accès à des solutions durables. Une situation qui pèse lourdement sur les personnes sans-domicile, dont certaines

⁷⁴ « Rapport annuel du 115 », Fnars, année 2014 ; « Baromètre du 115 », Fnars, octobre 2015.

⁷⁵ Les femmes seules sont également plus présentes (+ 12 % depuis 2012) et les travailleurs pauvres (10 % des appelants).

⁷⁶ Dans l'ordre croissant des taux de non-attribution : Gironde, Var, Aisne, Pyrénées-Atlantiques, Drôme, Marne, Rhône, Haute-Savoie, Loire, Isère.

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

⁷⁸ « Baromètre 115, synthèse hivernale 2013-2014 », Fnars, d'après les données du Samu social dans 37 départements.

renoncent à solliciter ce numéro d'urgence, et sur les équipes des 115 (écoutants et intervenants sociaux)⁷⁹.

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, et notamment de nombreuses familles : une progression de 78 % entre 2012 et 2014. Elles représentaient 36 % des orientations proposées par les 115 en 2014, soit environ 107 000 attributions⁸⁰. L'augmentation concerne 15 départements sur 37 observés ; pour quatre d'entre eux⁸¹, l'hôtel constitue l'orientation principale. Les derniers bilans disponibles font état de 32 300 nuitées hôtelières⁸² consommées au plan national au 31 décembre 2014 et 39 633 en décembre 2015 (+ 24 % entre juin 2014 et juin 2015)⁸³. La plus forte hausse s'observe en Île-de-France (qui concentre 87 % des places), où le nombre de nuitées mobilisées est passé de 5 400 en août 2007 à près de 26 100 en juin 2014 (+ 49 % entre fin juin 2012 et juin 2014)⁸⁴. Le 115 de Paris concentre à lui seul plus de la moitié des demandes d'Île-de-France, tandis que 27 % des nuitées sont localisées dans le département de Seine-Saint-Denis. **En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, le recours à l'hôtel coûte extrêmement cher.** Le budget de l'État affecté aux nuitées d'hôtel représentait 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence en 2011 et a encore augmenté de 3 % entre 2013 et 2014 pour atteindre 212 millions d'euros, après une hausse de 39 % entre 2012 et 2013⁸⁵.

Tableau 43 : 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

Sources : ministère du Logement.

⁷⁹ Situation qui a conduit les 115 de Haute-Garonne et de l'Isère à faire grève les 8 et 16 décembre 2014, et celui du 93 en février 2015.

⁸⁰ Rapport annuel du 115, Fnars, année 2014.

⁸¹ Yvelines, Finistère, Val-d'Oise et Aisne.

⁸² Sont comptabilisées le nombre moyen de nuitées consommées quotidiennement.

⁸³ Entre 2010 et 2013, le nombre de places en hébergement hôtelier est passé de 13 900 à 25 500⁹¹ (sans compter les places mobilisées par les collectivités locales).

⁸⁴ Rapport annuel de performance, programme 177, PLR 2013, d'après l'enquête DGCS au 30/06/2013.

⁸⁵ Selon le Rapport annuel de performance Ville et Logement 2014 : 209 millions d'euros en CP pour les nuitées d'hôtel (148 M€ en 2013), auxquels il convient d'ajouter 3 millions d'euros consommés au niveau de la sous-activité dédiée au renfort hivernal, soit un montant global de 212 millions d'euros et une hausse de 45 % par rapport à 2013.

Présenté en février 2015, un **plan triennal de réduction des nuitées hôtelières**⁸⁶ prévoit la suppression de 10 000 nuitées 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. 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.

Au-delà de la poursuite de la hausse du nombre de nuitées au niveau national, **les évolutions sont contrastées sur les quatre régions prioritaires du plan.** En Basse-Normandie, la DRJSCS annonce une réduction de 132 nuitées hôtelières cette année, mais les prises en charge progressent dans le Calvados (827 nuitées). En Lorraine, 1 925 personnes sont hébergées à l'hôtel (- 7 % en un an), mais la fermeture à venir de centres d'hébergement en Moselle et en Meurthe-et-Moselle va réduire les capacités alternatives. En Rhône-Alpes, l'impact des sorties d'hiver, des évacuations de bidonvilles et le faible rythme d'ouverture de places alternatives ne permet pas de décélération des nuitées. En Île-de-France, le Samu social de Paris précise que le « tassement » récent des nuitées d'hôtels est davantage lié à la saturation du parc hôtelier qu'à l'ouverture de places alternatives. À l'été 2015, les régions annonçaient l'ouverture de 883 places en intermédiation locative, 69 places en résidences sociales et 771 places d'hébergement d'urgence.

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 observés à l'époque dans de trop nombreuses structures d'hébergement (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité). D'après un bilan établi en 2013 par la DIHAL, avec l'appui du Cerema, le programme a permis de financer la création ou la rénovation de plus de 19 200 places (pour un montant de subvention de plus de 195 millions d'euros) et de traiter près du tiers des structures d'hébergement existantes (hors CADA), entre 2008 et 2012⁸⁷. À cette date, 80 % des établissements avaient achevé les travaux, dont la durée moyenne s'établissait à 13 mois pour un coût moyen de 20 237 euros par place.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ « Bilan et perspectives du programme d'humanisation des centres d'hébergement », DIHAL, mai 2013. À la demande de la DIHAL, la DHUP, la DGCS et l'Anah, une enquête par questionnaires a été conduite par le Cerema en 2013 auprès de 205 établissements qui ont reçu des subventions dans le cadre du programme.

Tableau 44 : Bilan du programme d'humanisation des centres d'hébergement 2008-2012 (création et rénovation)

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de projets financés	146	156	223	80	56
Nombre de places créées et rénovées	3 853	5 917	5 835	1 965	1 652
Montant des travaux (en millions d'euros)	56	192,9	236,6	50	36

Source : DIHAL, DHUP, Anah.

En 2009, le financement de ces travaux d'amélioration a été confié à l'Anah⁸⁸, qui indique en avril 2015 avoir contribué à l'humanisation de 12 299 places d'hébergement, réparties entre 436 établissements⁸⁹. L'Anah affichait pour 2015 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 %), selon la DIHAL. **La surface et la qualité des chambres individuelles ont augmenté** : de 12,5 m² à 14,5 m² 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. De plus, les travaux de réhabilitation n'ont pas permis d'accroître réellement l'offre d'hébergement, la capacité totale des établissements de l'échantillon étant passée de 7 008 à 7 124 places.

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, augmente en 2014 de 4 % (+ 1 545 places) pour atteindre 40 690 places réparties entre 899 centres. 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. Un mouvement poursuivi en 2015 avec la pérennisation de 1 480 places d'hébergement d'urgence et de stabilisation.

⁸⁸ 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 blocs cuisines 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...).

⁸⁹ « Le rôle de l'Anah dans l'humanisation des structures d'accueil des personnes sans domicile », Anah, avril 2015.

La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » des structures d'hébergement social (hors urgence) restent peu nombreuses. En 2012⁹⁰, selon la DREES, près de 47 700 personnes sont sorties d'un établissement d'accueil au cours de l'année. 31 % pour accéder à un logement personnel (dont les deux tiers ont pu obtenir un logement social) et 9 % à un logement adapté, un foyer de travailleurs ou une résidence sociale. Mais un quart sortent sans solution de logement : 5 % rejoignent un hébergement d'urgence ou une chambre d'hôtel, 20 % se retrouvent sans abri, en hébergement de fortune ou sans destination connue. Les personnes hébergées en insertion accèdent deux fois plus souvent au logement de droit commun que celles qui occupent des places de stabilisation (respectivement 36 % et 19 %).

Tableau 45 : Destination à la sortie des personnes hébergées en établissement (hors urgence) en 2012

	2012
Propriétaire, locataire d'un logement non Hlm	10 %
Locataire d'un logement Hlm	21 %
Logé gratuitement ou hébergé	16 %
Locataire en intermédiation locative, ALT, foyer	9 %
Hébergement social (hors urgence)	10 %
Hébergement en urgence ou en chambre d'hôtel	5 %
Établissement de santé, pénitencier, pour personnes âgées...	5 %
Sans abri, baraque, squat, destination inconnue	20 %
Autres	4 %

Source : DREES.

Le Rapport annuel de performance 2014 indique quant à lui des estimations plus positives : **la part des sortants de CHRS qui ont pu accéder à un logement serait de 48 % en 2014**, dont 16 % dans un logement accompagné et 32 % dans un logement autonome (+ 3 points en un an, après un recul de 7 points entre 2012 et 2013).

L'accueil des demandeurs d'asile : un nombre insuffisant de place en CADA

L'accueil digne des migrants est une obligation internationale et morale pour la France. La directive européenne du 26 juin 2013 impose d'adopter des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile destinées à leur garantir un niveau de vie⁹¹. Les CADA sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement,

⁹⁰ DREES, « L'hébergement social, hors urgence : plus de 81 000 personnes sans logement accueillies en établissements », *Études et résultats* n°918, juin 2015.

⁹¹ Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, § 11.

un accompagnement spécifique. Au 31 mars 2015, ce parc compte 25 187 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 (ATSA)⁹². Sachant que le nombre de demandeurs d'asile s'élevait à 64 811 pour 2014, le parc d'hébergement qui leur est dédié paraît insuffisant. Au 1^{er} janvier 2015, 22 800 demandeurs d'asile étaient hébergés dans des dispositifs d'urgence qui ne répondent pas à la spécificité de leur situation⁹³.

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^{er} 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 Fnars⁹⁴, 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 € par jour et par personne pour une personne seule non hébergée, par exemple, à 22,40 € pour une famille de quatre personnes, et 21,20 € 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 et ne pourra bénéficier des services d'aide aux sans-abri, accueil pourtant inconditionnel. Un décret est prévu pour transmettre les noms des personnes ayant refusé une place en CADA aux 115 et aux SIAO, afin que ces services ne les orientent plus que vers des places d'hôtel.

Le Gouvernement a par ailleurs présenté le 17 juin 2015 un « Plan Migrants », puis une circulaire le 22 juillet 2015⁹⁵ visant à « fluidifier » les sorties de CADA par la création de 11 000 places d'hébergement d'ici fin 2016 : 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 d'hébergement (CPH) et 1 500 places en hébergement d'urgence généraliste. Enfin, l'instruction du 9 novembre 2015 met en œuvre l'accueil des 30 700 personnes issues du programme européen de relocalisation qui

⁹² <http://www.interieur.gouv.fr/Accueil-des-refugies-et-demandeurs-d-asile/Livret-d-information-des-maires/L-hebergement-des-demandeurs-d-asile>.

⁹³ Rapport annuel de performance pour 2014 BOP 303, Action 02 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile ».

⁹⁴ <http://www.fnars.org/publics/refugies-et-migrants/actualites-refugies-migrants-menu/6181-la-naissance-difficile-de-l-allocation-pour-demandeur-d-asile-ada>.

⁹⁵ Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 « Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit ».

devraient arriver en France d'ici 2017, suite à leur sélection dans des « centres de tri » ou *hotspots* situés en Grèce et en Italie. 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.

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 de produire suffisamment de logements accompagnés.

Depuis 2008, 42 836 logements en résidence sociale ont été financés⁹⁶. Parmi ces nouvelles places, **les pensions de famille sont trop peu nombreuses**. 888 logements de ce type ont ainsi été financés en 2013 — un chiffre en baisse si on le compare aux 1 366 places financées en 2008. Le nombre de places est en hausse de 6,6 % entre mi-2013 et mi-2014. Mais au 31 décembre 2014, on ne comptait au total que 14 038 places.

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. Selon un bilan de l'USH à l'issue de la première année, 28 projets, totalisant près de 900 ménages accompagnés, ont été retenus⁹⁷. L'USH alerte sur la pérennité des actions financées, dans la mesure où l'appel à projets ne constitue pas un financement durable.

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 difficultés de manière pérenne ou temporaire. Engagé en 2008, Solibail a permis d'atteindre le chiffre de 6 000 logements mobilisés, soit 21 643 places (contre 7 935 en 2012), dont plus de 80 % en sous-location⁹⁸.

⁹⁶ L'offre en résidences sociales et pensions de familles 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 Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Nord-Pas-de-Calais. Source : Étude FORS 2012 pour DIHAL / DHUP / DGCS.

⁹⁷ USH, « Appel à projets 10 000 logements accompagnés : premier bilan », *Actualités Habitat* n°1007, 28 février 2015.

⁹⁸ Source : DGCS, enquête AHI.

Le tableau suivant présente l'évolution en places (et non en logements) pour les trois dernières années :

Tableau 46 : Évolution en places			
	2012	2013	2014
Intermédiation locative en sous-location	5 539	14 392	17 472
Intermédiation locative en mandat de gestion ⁹⁹	2 396	3 344	2 840
Intermédiation locative en sous-location avec bail glissant	-	642	1331
Total intermédiation locative	7 935	18 378	21 643

Source DGCS : enquête AHL.

L'augmentation de l'enveloppe prévue par la loi de finances 2016 (+ 2 % par rapport à 2015, soit 1,2 million d'euros) est censée permettre de **faire face à la montée en charge du dispositif et à l'impact du plan de résorption des nuitées hôtelières**, qui prévoit la création de 9 000 places d'intermédiation locative supplémentaires sur trois ans (dont 6 000 à fin 2016), soit 2 500 à 2 800 logements à mobiliser, principalement en Île-de-France *via* le dispositif Solibail. 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 2008, 1 800 familles en auraient bénéficié, accueillies dans l'un des 887 logements gérés au 1^{er} janvier 2015.

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 de personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques sévères, assorti d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Un premier bilan présenté en décembre 2014 indique que 86 % des 350 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 étaient encore dans leur logement deux ans après¹⁰⁰. Les impacts positifs de ce dispositif se lisent également sur le plan de la santé des personnes et sur les finances publiques, dans la mesure où la DIHAL a observé une réduction de 50 % des durées de séjour hospitalier.

Le programme est intégré dans l'appel à projet « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement », qui doit proposer **de nouvelles réponses aux jeunes sortants d'ASE et aux personnes qui souffrent de pathologies mentales**. Pour **prévenir les expulsions locatives**, il vise à financer

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

des permanences d'accompagnement juridique des ménages et des reprises temporaires de bail par des organismes tiers afin de maintenir les personnes dans leur logement. Il doit enfin soutenir la mise en place de dispositifs de pair-aidance. Sur 201 projets remontés à la Dihal en 2015, sur avis favorable des directions locales, seuls 18 ont été retenus (6 pour les jeunes sortants d'ASE, 5 en matière de prévention des expulsions, 4 pour les personnes en souffrance psychique et 3 de pair-aidance).

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 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 d'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, selon l'UNAF0, sur un total de 687 FTM recensés, 324 établissements ont été transformés ou étaient en cours de transformation en résidence sociale à la fin de l'année 2015¹⁰¹. Les 234 FTM non traités représentent 40 921 places (97 établissements représentant plus de 21 000 places uniquement en Ile-de-France). 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 gratuits 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.

En l'absence d'une offre suffisante, de nombreuses demandes piétinent et **la satisfaction des besoins reste principalement traitée dans l'urgence**. Au 31 décembre 2013, les SIAO auraient traité plus de 942 776 demandes, faisant l'objet de 442 014 réponses positives. Le projet annuel de performance pour 2014 fait état de seulement 29 % des personnes hébergées et 2 % de personnes logées suite à une orientation par le SIAO en 2014. Le SIAO de Paris, quant à lui, voit une augmentation de 84 % des demandes par rapport

¹⁰¹ Unafo, « Plan de traitement des FTM dans la région Île-de-France », mai 2015 ; « Note sur le plan de traitement des FTM », octobre 2015.

à 2013 (13 137 demandes différentes, correspondant à 18 135 personnes), provoquant une baisse du pourcentage d'admissions, de 30 à 20 % en un an¹⁰².

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable

Une enquête nationale menée en 2012¹⁰³ met en évidence une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires. 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 peu efficace, voire inexistante.

Du côté de l'Anah, les efforts se sont 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 »¹⁰⁴ au côté de l'habitat indigne au sens strict)¹⁰⁵. Cette intervention en faveur **de la lutte contre l'habitat indigne représente 14 577 logements** subventionnés en 2014. L'accent mis sur la lutte contre la précarité énergétique semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne et le soutien aux copropriétés. D'un point de vue global, selon le Rapport annuel de performance de 2014, les moyens budgétaires consacrés directement par l'État à la lutte contre l'habitat indigne sont en diminution depuis 2008, atteignant 5,13 millions d'euros de crédits de paiement en 2014 (contre 8,2 millions d'euros en 2007).

¹⁰² SIAO de Paris, Rapport d'activité 2014. La faiblesse du taux de réponse positive (20 %) est d'autant plus préoccupante que 65 % des demandes reçues concernent des ménages « prioritaires » au regard d'un des trois critères suivants : lieu de vie très précaire (rue, centre d'urgence, hôtel 115), reconnaissance par la commission de médiation au titre du Dalo ou victimes de violences.

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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).

Tableau 47 : 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
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256	11 573	12 650	14 577
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500	22 400	13 900
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %	56 %	104 %

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 : seules 78 opérations ont été déclarées éligibles depuis 2010, représentant 1 300 logements insalubres éradiqués. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 12 millions d'euros. À partir de 2015, l'entrée dans le dispositif d'opérations concernant des centres-bourgs de petites communes a été facilitée.

La feuille de route visant à **renforcer l'efficacité des pôles départementaux** (PDLHI) en avril 2015, et le pilotage stratégique des préfets, appelle leur généralisation : 90 départements métropolitains sont aujourd'hui dotés d'un pôle, 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).

Le rapport EHI 2014¹⁰⁶ montre la répartition des arrêtés préfectoraux en fonction des procédures d'insalubrité entre 2010 et 2013 (le tableau n'inclut pas les arrêtés de péril, de la compétence des maires) et la progression du nombre des procédures coercitives, ainsi que des logements concernés, qui passe de 2 842 à 4 529 entre 2012 et 2013. Un décret du 7 décembre 2015 définit les règles de progressivité et de modulation de l'astreinte administrative pouvant être fixée par l'administration en cas de retard dans la réalisation des travaux, dont le montant est fixé au maximum à 1 000 euros par jour de retard et par arrêté.

¹⁰⁶ Tous les départements ont répondu à l'enquête avec un taux global de réponse de 84 %. 30 départements ont renseigné plus de 90 % des questions, et 67 départements plus de 80 % des questions.

Tableau 48 : Répartition des arrêtés préfectoraux en fonction des procédures d'insalubrité

Année / Procédures	2010	2011	2012	Nb de logements	2013	Nb de logements
Insalubrité (L. 1331-26 csp ¹⁰⁷)	985	1 230	1144	2 036	1 230	2 190
<i>Dont irrémédiable</i>	203	225	185	315	283	516
<i>Dont remédiable</i>	782	1 005	959	1 721	947	1 674
<i>Dont remédiable et mise en demeure</i>	-	-	-	-	159	-
Danger imminent (L. 1331-26-1 csp)	267	295	312	320	335	487
Locaux par nature impropres à l'habitat (L. 1331-22 csp)	454	543	514	-	663	735
Sur occupation (L. 1331-23 csp)	12	26	36	-	35	35
Locaux dangereux par l'utilisation qui en est faite (L. 1331-24 csp)	19	16	30	10	21	62
Périmètre insalubre (L. 1331-25 csp)	6	3	1	4	3	30
Traitement d'urgence du danger sanitaire ponctuel (L. 1311-4 csp)	376	413	600	507	555	90
Total	2 119	2 526	2 637	2 877	2 842	3 629

Source : rapport EHI 2014.

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, concentrant les moyens sur le développement de l'offre nouvelle. Des subventions restent possibles pour la 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). Dans le cas de la Palulos comme dans celui du PNRU, l'État est de moins en moins mobilisé financièrement : son désengagement en matière d'aides directes est compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts, et le financement du nouveau PNRU repose exclusivement sur le budget d'Action logement.

¹⁰⁷ Code de la santé publique.

Tableau 49 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	5 450	1 209	351	670	1 084
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512
Eco-PLS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19 365	33 040	36 123	20 560	34 000	46 000
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	109 664	84 964	76 276	53 841	69 315	77 596

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 74 723 logements en 2014. Ce niveau reste toutefois très éloigné des quelques 200 000 logements améliorés en 2001.

Tableau 50 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Propriétaires occupants*	72 046	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
Propriétaires bailleurs	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 739
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 561	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076	74 723

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 difficultés

Pour la troisième année consécutive, **le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté a diminué** : 11 214 en 2014, contre 13 559 en 2013 et 19 528 en 2012¹⁰⁸. Le nombre de logements aidés a baissé de 21 %, mais les montants engagés ont augmenté de 16 % (43,1 millions d'euros en 2014, contre 35,4 en 2013) comme l'aide moyenne par logement en 2014 (+ 1 200 euros par rapport à 2013, soit une aide moyenne de 3 903 euros par logement). Le financement d'opérations de redressement a impliqué en 2014 des travaux de requalification plus lourds, les subventions ayant essentiellement permis des travaux urgents ou

¹⁰⁸ Anah, Rapport d'activité 2014.

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 51 : 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
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	11 679	10 463
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	4 128	4 126
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 681	4 625
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	1 712

Source : Anah.

En secteur diffus le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009, pour redescendre à 2 122 logement en 2013 et 751 en 2014. La mise en œuvre des plans de sauvegarde et OPAH se heurte souvent à **l'incapacité à aborder un phénomène sous toutes ses dimensions** (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), à mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.) ou à reloger les occupants¹⁰⁹. Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe de cette complexité à intervenir et à prévenir leurs difficultés. La première Opération de requalification des copropriétés dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par un décret en janvier 2015¹¹⁰.

Par ailleurs, l'Anah expérimente depuis 2012 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 validés¹¹¹. Au 1^{er} septembre 2015, l'Anah comptabilisait 8 VOC et 24 POPAC engagés.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Anah, Rapport d'activité 2014.

Elle entend généraliser ces dispositifs et vise un objectif de 30 VOC et 40 POPAC validés en 2016¹¹².

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 faire connaître et mobiliser les outils prévus par la loi Alur pour développer la connaissance et l'observation, comme le registre d'immatriculation des copropriétés actuellement en cours de construction par le ministère du Logement. Il envisage d'expérimenter des dispositifs adaptés aux copropriétés mixtes avec les bailleurs sociaux. En 2015, l'Anah prévoit de consacrer 60 millions d'euros au financement d'environ 15 000 logements situés dans 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 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.

Dans son évaluation sur la circulaire interministérielle du 26 août 2012, le Défenseur des droits¹¹³ constate que **la politique d'expulsion et d'évacuation systématique conduite depuis 2010 n'a pas eu d'effet sur le nombre de personnes vivant en bidonville** : au 15 décembre 2015, le dernier recensement de la DIHAL faisait état de 582 sites accueillant 17 929 personnes répartis sur 39 départements (contre 495 sites pour 17 500 personnes en septembre 2014 et 394 sites pour 16 949 personnes en 2013)¹¹⁴, dont 41 % en Île-de-France et 12 % en Nord-Pas-de-Calais.

¹¹² Ministère du Logement/Anah, « Plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté (2015-2018) », 13 octobre 2015.

¹¹³ Depuis août 2012, 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.

¹¹⁴ DIHAL, « État des lieux national des campements illicites et grands squats au 31 mars 2015 ».

Pour l'année 2014, la LDH et l'ERRC font état de 155 lieux de vie expulsés ou évacués concernant 14 451 personnes, et déjà 82 lieux de vie concernant 8 924 personnes pour les trois premiers trimestres 2015¹¹⁵. Selon l'association Romeurope, au moins 30 sites abritant au total plus de 2 800 personnes (dont 800 mineurs) ont été démantelés pour le seul mois de juillet 2015. Dans son rapport annuel de 2014¹¹⁶, le Défenseur des droits indique, en outre, que **les populations vivant en bidonvilles et visées par des procédures d'expulsion sont rarement accompagnées vers des solutions pérennes** dans le respect des droits à la santé ou à l'éducation, contrairement aux directives énoncées dans la circulaire d'août 2012. Le Défenseur des droits a par ailleurs relevé plusieurs cas de refus de scolarisation opposés à des enfants, ainsi que des refus d'hébergement d'urgence.

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, 12 départements ont fait appel à Adoma à partir de mai 2014 et 430 personnes (104 ménages) ont été hébergées et accompagnées. Le relogement des publics était l'un des axes forts de la mission, mais peu de ménages possèdent les ressources permettant d'accéder directement à un logement.

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.

Les fonds européens mobilisés au titre de l'accompagnement au relogement de populations dites « particulièrement marginalisées » **sont essentiellement utilisés en Île-de-France**. 2,9 millions au titre du FEDER seront 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.

¹¹⁵ 182 lieux de vie concernant 21 297 personnes en 2013 et 117 lieux de vie concernant 11 803 en 2012.

¹¹⁶ Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2014.

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

Depuis le 1^{er} 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'hébergement¹¹⁷. **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 2014, près de 560 000 recours logement et hébergement ont été déposés¹¹⁸. 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.

Le nombre de recours Dalo déposés est en constante augmentation. D'après le Comité de suivi de la loi Dalo¹¹⁹, 499 326 recours logement ont été déposés en sept ans (60 073 en 2008, 86 086 en 2014, + 43 %). 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)¹²⁰.

32 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants en 2014 (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 disponible, au détriment de la situation des personnes et du défaut d'accompagnement des requérants. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 70,5 % à 45 % entre 2008 et 2014. Alors que globalement le nombre de recours progresse, le nombre de personnes reconnues au titre du Dalo diminue, passant de 32 473 à 28 047 entre 2013 et 2014. De fait, la tendance est au durcissement de la sélection des requérants.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ « Mise en œuvre du Droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2014, données arrêtées au 17 février 2015 », DHUP, 5 mars 2015.

¹¹⁹ Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan chiffré du Dalo 2008-2014 ».

¹²⁰ 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 Ile-et-Vilaine illustrent en partie l'efficacité des dispositifs préventifs mis en place par la Ville de Rennes.

Le Comité de suivi souligne également **la forte hausse des réorientations vers un hébergement** (1 968 en 2014), plus élevée dans les 17 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA. Enfin, le Comité 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 17 365 par an, soit un total de 80 541 ménages relogés. Pourtant, si 72 % des 28 047 ménages reconnus prioritaires pour un logement ont été relogés en 2014¹²¹, plus de 10 000 ménages sont restés sans solution. En conséquence, le nombre total de ménages restant à reloger progresse lui aussi chaque année : au total, 59 502 ménages sont en attente d'un logement depuis 6 mois à 7 ans (soit plus de 37 % des ménages), majoritairement en Île-de-France (74 %) et en région PACA¹²². Pour le Comité de suivi de la loi Dalo, il faudrait 3,5 années pour rattraper ce retard, hors nouveaux ménages.

Tableau 52 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul 2008-2014
Nombre de recours logement	60 073	65 469	65 506	66 315	74 975	80 902	86 086	476 706
Nombre de décisions	35016	51784	56397	61346	73246	87069	86968	436 503
Nombre de décisions favorables	15 719	20 738	21 004	22 186	26 631	32 473	28 047	166 798
Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	13 172	15 297	14 676	14 892	16 564	17 381	7 990	99 972
Dont les bénéficiaires relogés suite à une offre dans le cadre du Dalo	3 196	8 858	10 644	10 899	12 800	16 779	17 365	80 541
Bénéficiaires restant à loger	1 714	4 054	5 283	5 360	7 942	15 092	20 057	59 502

Source : InfoDalo, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, données arrêtées au 17 février 2015.

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 est en constante augmentation depuis 2008 mais demeure assez faible (10 354 recours hébergement déposés en 2013, 5 469 recensés début

¹²¹ Projet de loi de finances 2016 ; Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan chiffré du Dalo 2008-2014 ». 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.

¹²² 51 000 ménages n'ont 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).

octobre 2014)¹²³. Deux tiers des 5 556 décisions prises au 1^{er} semestre 2014 sont favorables (contre seulement 51 % en 2013), un taux qui apparaît très faible au regard de l'absence de condition, en théorie, pour faire valoir ce droit à l'hébergement. En 2013, moins d'un ménage prioritaire sur quatre (18,8 %) aurait reçu une offre d'hébergement. Au total, 17 279 ménages restent à accueillir sur 28 479 ménages reconnus prioritaires, soit 60,7 %.

Les recours contentieux devant les tribunaux administratifs ont doublé entre 2011 et 2012, puis se sont stabilisés jusqu'en 2014 (10 167). Ils restent pourtant infimes comparés au nombre de ménages restant à reloger et l'État n'a finalement été condamné qu'à 8 377 reprises pour ne pas avoir proposé un logement ou un hébergement (et seuls 744 recours indemnitaires ont été déposés en 2014). 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 jugement¹²⁴.

Ces condamnations entraînent le paiement par l'État d'une astreinte¹²⁵ dont le 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 aidés¹²⁶. Après l'évolution intervenue en 2013, causée par l'élargissement des publics cibles (aux personnes en difficulté de logement même non reconnues prioritaires Dalo), **le fonctionnement du FNAVDL est loin d'être optimal**. 11,8 millions d'euros ont été mobilisés sur le volet Dalo (contre 18,2 programmés), 11,2 millions sur le volet élargit (contre 14,7 programmés).

En outre, **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-identifiés¹²⁷, 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)¹²⁸. Diverses

¹²³ « Le Droit à l'hébergement opposable en péril », Comité de suivi de la loi Dalo, rapport n°8, 2015.

¹²⁴ Arrêt définitif dans l'affaire Tchokontio Happi c. France, Requête n° 65829/12, CEDH, 9 juillet 2015.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ « L'État ne paye pas ses condamnations et fragilise l'accompagnement des personnes en difficulté », HCLPD, Communiqué de presse, 4 juin 2015.

¹²⁷ En 2012, le CGEDD estimait que le contingent représentait 21,4 % du parc social dans 21 départements « tendus ».

¹²⁸ « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du Droit au Logement Opposable », Comité de suivi de la loi Dalo, 9e rapport, 2015.

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.

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. En Île-de-France, la mobilisation de l'ensemble des acteurs et le suivi du plan d'action se feront 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 pourra 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, roulotte, etc. Si les enquêtes statistiques ne permettent pas de distinguer la part des personnes ayant choisi ce mode d'habitation et celle qui y recourent 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)¹²⁹. **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 85 départements conclut à un besoin en habitat non satisfait pour au moins 205 000 personnes appartenant aux Gens du voyage ayant un ancrage fort au sein de leur département¹³⁰, dont 23 151 en Île-de-France¹³¹.

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

¹²⁹ 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 1630 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.

¹³⁰ FNASAT Gens du Voyage, « Analyse nationale de l'ancrage et des besoins des habitants de résidences mobiles », décembre 2015.

¹³¹ L'habitat des Gens du voyage en Île-de-France, FNASAT, 2015.

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

14 ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, 30 163 places en aires d'accueil ont fait l'objet d'un engagement financier fin 2014 (soit 78 % des 38 779 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 25 886 fin 2013. De ce point de vue, ce sont seulement 67 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées. On estime que près de 12 000 familles ne trouvent donc pas de places dans ces territoires aujourd'hui.

Le bilan des financements s'améliore légèrement en 2014 (160 places contre 52 en 2013 et 205 en 2012). Cependant, **depuis le 1^{er} 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.

Les schémas départementaux ont récemment fait l'objet d'une révision¹³² : 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 38 794. 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 2014, 887 terrains familiaux ont été réalisés au plan national dans 31 départements (871 en 2013). Mais seulement 18 places ont été financées en 2014 (80 en 2013).

¹³² Sur les 93 départements concernés par les schémas départementaux d'accueil, 72 disposent d'un schéma révisé et approuvé. Le nouvel objectif de 38 794 places prend en compte les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas révisés et non révisés des 93 départements concernés.

Tableau 53 : 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	Total 2000-2014
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	160	25 251
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	29 386
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	887

Source : ministère de 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 voyage¹³³. Le rapport du préfet Hubert Derache¹³⁴ 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.

¹³³ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage », octobre 2012.

¹³⁴ 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 rattrapage¹³⁵ 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 %) ¹³⁶, tout en prévoyant le quintuplement possible des prélèvements pour les communes en état de carence, ce qui constitue une avancée notable. En 2014, 1 141 communes (119 de plus qu'en 2013) étaient soumises à l'obligation, les deux tiers devant atteindre un taux de 25 % de logements sociaux (761). 605 ont été soumises à des prélèvements financiers s'élevant à 51,5 millions d'euros (+ 31 % par rapport à 2013) et 189 étaient en constat de carence.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ 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 dernière période triennale 2011-2013¹³⁷, 1 022 communes étaient concernées¹³⁸ 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'élève 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. En 2014, 48 142 logements sociaux ont été financés (13 511 PLAI, 23 856 PLUS et 10 775 PLS), représentant 42,6 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année là (hors Anah)¹³⁹.

Mais l'effort reste toujours trop inégal. Sur la période 2011-2013, environ 340 communes s'affranchissaient – entièrement ou en partie – de leurs obligations. En juillet 2015, 221 communes ont fait l'objet d'un constat de carence, soit 57 % des communes n'ayant pas respecté leur objectif (54 % sur la période antérieure) ; ces communes appartiennent principalement aux régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Île-de-France, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

Tableau 54 : Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2010

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013 (1)
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
Taux de communes ayant atteint leur objectif	49 %	55 %	63 %	62 %
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
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %	156 %
Nombre de constats de carence	140	239	197	221

Source : ministère du Logement.

(1) Données provisoires du ministère du Logement (3 départements manquants).

L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour près de 85 % des communes. Mais peu de préfets ont appliqué le taux de majoration maximal, principalement opéré en région PACA. En 2014 :

¹³⁷ Le ministère du Logement a publié le 15 avril 2015 un bilan provisoire et incomplet (données non transmises par 3 départements).

¹³⁸ 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^{er} janvier 2010). Ces communes sont soumises à prélèvement depuis le 1^{er} janvier 2014.

¹³⁹ Ministère du Logement, « Bilan des logements aidés 2014 ».

- 9 arrêtés fixent un taux de majoration maximal,
- 121 un taux de majoration compris entre 1 et 2,
- 39 un taux de majoration compris entre 2 et 3,
- 13 un taux de majoration compris entre 3 et 4,
- 2 un taux de majoration à 4,
- 37 ne fixent aucune majoration (pour 9 d'entre eux, le taux de réalisation de l'objectif dépasse 80 %).

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 2015¹⁴⁰ relative au renforcement de l'application des obligations des communes en déficit de logements sociaux demande aux préfets 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 36 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 à la suite d'un second Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté en octobre 2015 : 17 en PACA, 8 en Île-de-France, 5 en Languedoc-Roussillon, 5 en Rhône-Alpes et 1 en Aquitaine¹⁴¹.

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

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Une liste précise figure en ligne sur le site du ministère : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/liste_de_36_communes_ne_respectant_par_leurs_obligations_de_construction_de_logements_sociaux-2.pdf

Le suivi des politiques de logement

le niveau de richesse par habitant ne dépasse pas un certain plafond. Dès lors qu'un seuil de construction est dépassé, chaque permis de construire peut ouvrir droit à une aide forfaitaire de 2000 euros par logement. Les communes éligibles sont celles situées en zones A, A bis 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 euros¹⁴².

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 : 398 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 12,35 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 2014, près de 90 % du programme financier était engagé.

Tableau 55 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées au 31 décembre 2014

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total de la programmation	151 466	140 983	335 934	361 435	989 818
Total des opérations engagées (2004-2013)	141 285	127 817	313 562	326 487	909 151
Total des opérations livrées (2004-2013)	123 923	99 842	274 916	239 353	738 034
Taux d'engagement des opérations*	93 %	91 %	93 %	90 %	92 %
Taux de livraison des opérations**	82 %	71 %	82 %	66 %	75 %

Sources : ANRU

* Rapport des engagements par rapport à la programmation de fin de programme.

** Rapport des livraisons par rapport à la programmation de fin de programme.

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 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.

¹⁴² Ce plafond est majoré à 7 000 euros par habitants 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.

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, plus de 71 000 ménages ont été relogés dans le cadre de 285 projets à la mi-2014 (7 % des ménages restent à reloger), dont 35 % ont été relogés dans un logement neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans. Sur environ 50 000 ménages enquêtés, 47 % ont été relogés sur site et 13 % ont été relogés hors site en ZUS, tandis que 37 % ont été relogés hors site et hors ZUS (dans la commune ou dans l'agglomération).

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^{er} janvier 2015, resserrée autour de 1 500 quartiers prioritaires. 438 nouveaux contrats de ville devaient être signés en 2015, présentant un plan d'actions articulé autour de quatre piliers¹⁴³ et pilotés à l'échelle intercommunale. Le 9 décembre 2015, 419 contrats étaient signés¹⁴⁴. 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 200 territoires éligibles au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Ces territoires 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 outre-mer (dans lesquels le nouveau programme devrait prendre en compte les opérations de résorption des bidonvilles), 17 dans le Nord-Pas-de-Calais, 16 en PACA et 15 en Rhône-Alpes.

La philosophie du nouveau règlement général 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 pourrait mieux prendre en compte les réhabilitations et les travaux d'économies de charges. Les 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 pourrait 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

¹⁴³ Le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain.

¹⁴⁴ La liste des contrats signés figure sur le site internet du ministère de la ville : <http://www.ville.gouv.fr/?les-contrats-signes#top>.

l'envie d'accorder suffisamment d'importance à cette étape. Instance de participation des habitants et instaurés par la loi de programmation pour la ville, 380 conseils citoyens ont été créés en décembre 2015 et 800 sont en cours d'installation.

La principale inquiétude concerne **son mode de financement**. Avec un budget de 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention sur 10 ans, issus des fonds d'Action logement, l'État s'est définitivement désengagé financièrement de la rénovation urbaine. Cette somme 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, et 300 000 emplois... ce qui s'avère très incertain. Le ministère de la Ville indique que, sur les cinq milliards d'euros du NPNRU ventilés entre 2014 et 2024, un milliard sera consacré aux opérations de démolition, deux milliards au logement en général, et deux 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.

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.).

En juin 2014, un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, piloté entre autres par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), a été lancé afin d'y 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 été lancé auprès de 302 communes de moins de 10 000 habitants** pré-sélectionnées. Le programme d'aide, d'une durée de six ans, bénéficie d'une enveloppe totale prévisionnelle de 230 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 sélectionnés¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Les listes sont disponibles sur les sites du ministère du Logement et de la Ville.

L'ouverture du PTZ+ à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à compter du 1^{er} janvier 2015 est également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » et concerne près de 5 920 communes rurales sélectionnées sur leur niveau de services et d'équipements existants et leur potentiel de logements à réhabiliter pouvant être remis sur le marché.

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 territoriales¹⁴⁶. Entre 2004 et 2014, la hausse des montants consacrés à la péréquation s'élève à 3 milliards d'euros.

Tableau 56 : Evolution 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.

Ces montants recouvrent en fait deux niveaux distincts de péréquations : 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 collectivités¹⁴⁷.

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 EPCI, 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

¹⁴⁶ A 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.

¹⁴⁷ 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.

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 marquée en 2015 où ses montants ont été diminués de 1,91 % (réduction de la DGF par rapport aux recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités). Le montant de la part péréquation a doublé en dix ans, mais **sans parvenir à rééquilibrer significativement les ressources entre les communes riches et pauvres.**

Un rapport¹⁴⁸, livré à l'été 2015 par deux parlementaires, a conclu 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 Sénat¹⁴⁹, repoussant d'une année la réforme annoncée dans le projet de loi de finances pour 2016, qui pourrait s'orienter vers « *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 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 et 780 millions en 2015. À partir de 2016, il devrait atteindre son régime de croisière à 2 % du total des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus de 1 milliard d'euros par an. L'échelon régional, jusqu'à présent dépourvu de péréquation horizontale, bénéficie depuis 2013 d'un fonds de péréquation de la CVAE.

Le fait que 80 % des transferts financiers relèvent de la péréquation verticale, témoigne du rôle de l'État correcteur des inégalités locales, mais 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. Après les lois Maptam et Alur, et la délimitation des régions en 2014, l'année 2015 aura été marquée par le troisième volet de la

¹⁴⁸ Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, Christine Pires Beaune et Jean Germain, 15 juillet 2015.

¹⁴⁹ Réponse le 4 novembre 2015 à une question d'actualité posée au gouvernement n° 0631G de la part de M. Alain Marc.

réforme des territoires (loi NOTRe). 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 des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités devrait permettre de sortir d'une simplification excessive des politiques menées nationalement, tout en éclairant mieux les contextes locaux.

Toutefois, **l'État conserve un rôle crucial**¹⁵⁰, ne serait-ce 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).

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. Seules les Métropoles du Grand Paris (pour qui la délégation des compétences se fera indissociablement sur tous ces points) et de Lyon (qui prend les compétences du département) devraient s'en saisir véritablement.

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 2015, on compte 114 délégataires dont 88 EPCI et 26 départements.

Tableau 57 : Délégations de compétence des aides à la pierre

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

Source : ministère du Logement.

¹⁵⁰ 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.

Depuis 2005, la part des délégataires dans les financements globaux du logement social sur le territoire métropolitain a doublé, malgré un fléchissement en 2013 (dû au retrait du Conseil général des Hauts-de-Seine). Le poids des financements engagés en territoire délégué s'élève en 2014 à 56 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social. Depuis 2007, les sommes engagées par les territoires délégués sont supérieures à celles engagées hors territoires de délégation.

Depuis la loi du 13 août 2014 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, **69 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH** (soit 46 millions d'habitants) et 28 % des communes sont impliquées dans une procédure de PLH. Au 31 décembre 2014, 646 PLH sont recensés au niveau national, dont 376 PLH 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. En mai 2015, sur près de 37 000 communes, environ 14 % sont couvertes par un PLU intercommunal (PLUi) et 35 % par un PLU. Environ un tiers des communes ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme et la moitié ne sont pas couvertes par un PLU. On dénombre en 2015 plus de 280 démarches de PLUi sur l'ensemble du territoire, portant à près de 20 % la population française couverte.

Les EPCI voient également leur rôle accru dans la régulation du logement social et l'animation des attributions¹⁵¹, la politique de la Ville¹⁵² 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, 29 % 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 au niveau de l'intercommunalité : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »¹⁵³, 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)¹⁵⁴.

¹⁵¹ 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...

¹⁵² Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Intercommunalité et développement social, ADCF, mai 2015.

En 2014 et 2015, 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 réalités et spécificités locales**. La progression reste néanmoins dépendante d'une volonté politique souvent bridée par la contrainte budgétaire.

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 métropoles¹⁵⁵.

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 2014, 35 PDH sont approuvés et signés et 18 autres sont en cours d'élaboration. 47 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).

Si la loi NOTRe aura pour effet de renforcer ce recentrage avec la suppression de clause générale de compétence, elle ne remet cependant pas en cause les possibilités offertes aux départements de pouvoir bénéficier de la délégation des aides à la pierre et d'apporter des aides en faveur du logement ou des personnes en difficulté. 26 départements ont pris la délégation des aides à la pierre en 2015, un chiffre stable depuis 2002 (28 départements).

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

¹⁵⁵ 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^{er} janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole.

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 de multiples 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...).

Les associations : entre initiative et délégation de service public

Dans le domaine du logement, l'État soutient au niveau national environ 44 organismes (associations et fédérations, fondations...) pour un montant total de 6,8 millions d'euros. Ce montant atteignait 7,5 millions en 2011.

La loi du 25 mars 2009 a réformé **le régime des agréments des organismes agissants en faveur du logement des personnes défavorisées** autour de trois catégories : la maîtrise d'ouvrage d'opération d'acquisition, construction, réhabilitation ; l'ingénierie sociale, financière et technique ; l'intermédiation locative et la gestion locative sociale. Au 31 décembre 2014, on dénombre 161 organismes bénéficiant de l'agrément « maîtrise d'ouvrage » délivré au niveau national par le ministère du Logement. Les deux autres agréments sont délivrés par les préfets de département.

Par ailleurs, une circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 adressée aux préfets rappelle **le rôle des associations, y compris dans leurs rapports financiers avec les pouvoirs publics**. Elle vise à faciliter les projets associatifs en privilégiant le recours aux conventions pluriannuelles et en développant une politique d'attribution de subventions, dont les modalités respectent l'initiative associative et sont concertées avec les acteurs.

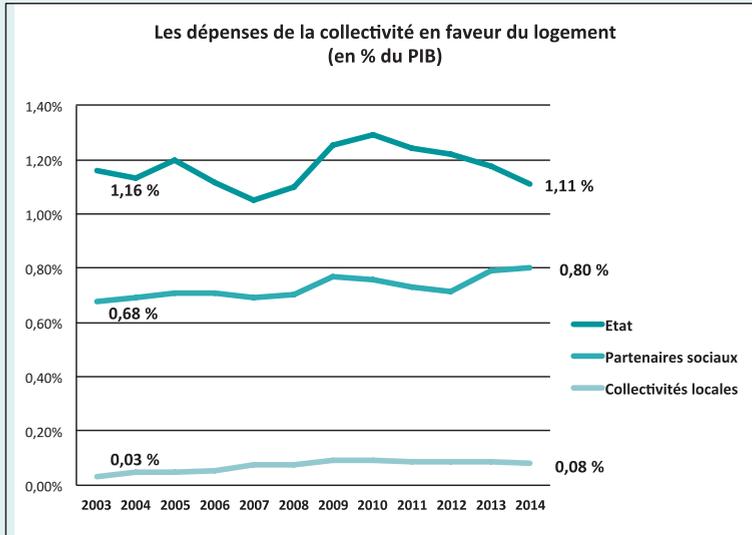
Le financement des politiques du logement

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 logement¹⁵⁶ a globalement progressé. Entre 2003 et 2014, elle est passée de 1,87 % du PIB à 1,99 % (soit 41,3 milliards d'euros). Cette progression est supportée essentiellement par les partenaires sociaux (+ 53 % en valeur) et les

¹⁵⁶ L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales. Source : Comptes du logement.

collectivités locales (+ 242 % en valeur), tandis que la part de l'État se situe au même niveau qu'en 2003 (après 4 années de baisses significatives).



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement (CP) mandatés jusqu' en 2005. CP mandatés jusqu' en 2012, CP en LFI pour 2013 et 2014.

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 réelles politiques de prévention (nuitées d'hôtel, répercussions sur la santé, échec scolaire, insertion sociale et professionnelle...). Le total des dépenses publiques liées au logement, en 2013, atteignait 40,8 milliards¹⁵⁷.

Ces 40 milliards se répartissent globalement ainsi :

- 19,9 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 14,5 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privés, aide à l'acquisition des logements ; dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),
- 3,4 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),

¹⁵⁷ Comptes du logement 2013.

Le suivi des politiques de logement

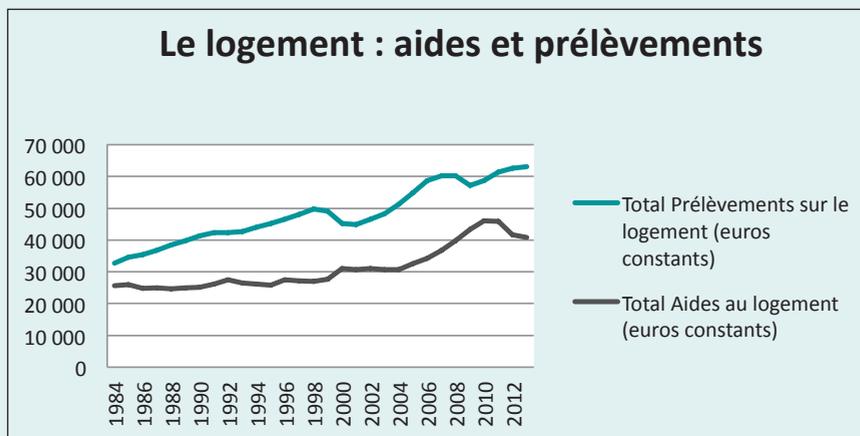
- 2,6 milliards d'avantages de taux¹⁵⁸ (PTZ, Eco-PTZ, prêts Action logement, prêts de la Caisse des dépôts au logement locatif social...),
- 214 millions de subventions d'exploitation versées aux structures d'hébergement collectif.

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 :

- 15,6 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 26 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),
- 12,8 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...),
- 8,4 milliards sur les mutations.

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, elle n'est donc pas comparable au montant des aides. Au total, **l'ensemble des prélèvements liés au logement représente, en 2013, 63 milliards d'euros** (contre 20,5 en 1984), soit 14 % du total des recettes fiscales de l'État et des collectivités locales.



Source : comptes du logement 2013.

¹⁵⁸ Baisse ou absence de taux d'intérêt sur les emprunts.

La question des priorités budgétaires

Au-delà du volume global des dépenses et des ressources liées au logement, se pose la question des priorités budgétaires que se fixent les responsables politiques et des arbitrages potentiels. Pour la Fondation Abbé Pierre, celles-ci doivent être tournées avant tout vers **la recherche de réponses pour les plus fragiles** (ce qui n'est pas le cas, par exemple, lorsque le soutien apporté à l'investissement locatif se traduit par des dépenses publiques très élevées et sur des périodes très longues, sans toujours répondre aux besoins des ménages modestes).

De plus, si l'on observe précisément la construction budgétaire, on peut remarquer que **la politique du logement couvre une diversité d'enjeux économiques** (alimenter le secteur du bâtiment, favoriser les rentrées fiscales ou encore orienter les revenus des ménages vers l'épargne ou la consommation), **urbains** (mixité sociale, de renouvellement urbain, de qualité urbaine, environnement...) **ou sociaux** (développement de l'offre de logements abordables, accession à la propriété, aides sociales pour accéder et se maintenir dans un logement comme les APL), qui peuvent se servir ou se desservir les uns les autres selon la motivation principale du financement.