

La mise en oeuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions

Rapport au Conseil national de l'habitat
1999-2002

novembre 2004



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Ministère
de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale**

**Ministère délégué
au Logement et à la Ville**

Sommaire

I - Eléments de connaissance sur le logement des personnes défavorisées	3
II - Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées	8
III - Les fonds de solidarité pour le logement	13
IV - La prévention des expulsions locatives	38
V - Le rôle des associations l'aide à la médiation locative	50
VI - L'hébergement d'urgence et l'aide au logement temporaire	56
VII - Les missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale	60
VIII - Les attributions de logements locatifs sociaux	65
IX - L'offre très sociale	74
X - Les résidences sociales	85
XI - L'accueil et l'habitat des gens du voyage	92

I- ELEMENTS DE CONNAISSANCE SUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

Les difficultés de logement et les situations d'exclusion du logement : L'inconfort, le surpeuplement, et les situations précaires de logement

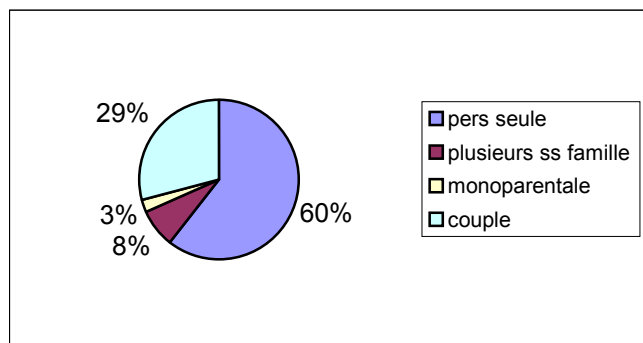
Les derniers recensements ainsi que les résultats des enquêtes logement, la dernière datant de 2002 permettent de caractériser l'évolution des situations de difficultés de logement.

1- L'inconfort des logements :

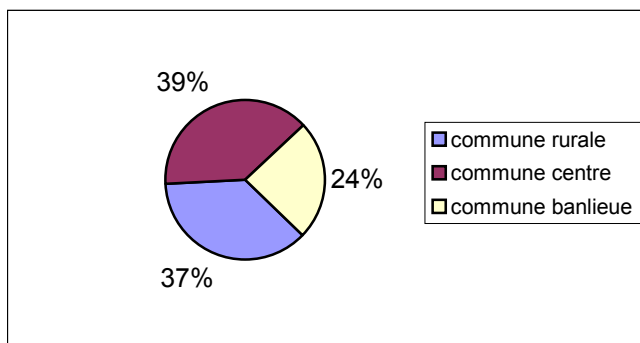
En 2002 un peu plus de 600 000 logements ne disposaient pas de douche ou de baignoire et de WC intérieur. Ces logements représentent 2.5 % du parc de résidences principales. Il s'agit majoritairement de logements construits avant 1949 et de petite taille (une ou deux pièces au sens du RGP). Ces logements étaient occupés par environ 1 million de personnes.

<i>Ménages</i>	RGP90	RGP99	99/90%	ENL1996	ENL2002	96/2002%
Ni baignoire, ni douche, ni wc int	814 755	298 468	-63.4	388 000	199 339	-48.6
Ni baignoire, ni douche, avec wc	596 246	257 069	-56.9	302 000	197 387	-34.6
Sans wc avec baignoire ou douche	575 486	532 899	-7.4	244 000	214 818	-11.9
<i>Personnes</i>						
Ni baignoire, ni douche, ni wc int	1 428 824	458 230	-67.9	621 000	303 063	-51.2
Ni baignoire, ni douche, avec wc	997 232	390 808	-65.0	469 000	253 043	-46
Sans wc avec baignoire ou douche	1 321 197	1 192 485	-9.7	504 000	428 954	-14.9

L'inconfort a fortement diminué, toutefois, il reste important pour certains types de ménages et dans certaines villes. Il est plus particulièrement important pour les personnes seules et pour les familles monoparentales. Au total la répartition de l'inconfort par type de ménage est la suivante :



Les logements inconfortables sont présents dans les trois catégories de communes comme le montre le graphique.



En précisant par tranche d'habitants, les tranches prépondérantes sont les communes rurales et les villes de moins de 5000 habitants (43% des situations d'inconfort), ainsi que Paris et les villes de plus de 200 000 habitants (33%).

Si on retient des normes de confort plus exigeantes prenant en compte le chauffage et la cuisine on peut retenir le chiffre de 760 000 logements inconfortables.

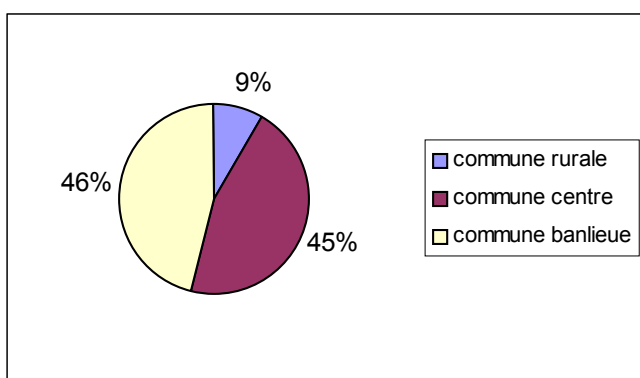
2 - Le surpeuplement des logements

En prenant comme référence la norme simplifiée de l'INSEE qui considère comme en surpeuplement accentué les logements d'une pièce occupés par trois personnes ou plus, ceux de deux pièces occupés par quatre personnes ou plus et ceux de trois pièces occupés par six personnes ou plus, le nombre de logements en état de surpeuplement accentué était de 130 000 en 1999, soit 0,5 % du parc. La population dans cette situation représentait 610 000 personnes, soit 1,1 % de la population totale.

Les chiffres de l'enquête logement 2002 montrent une nouvelle diminution du surpeuplement puisqu'il concerne maintenant 127 000 ménages. Si on prend une norme de peuplement plus exigeante prenant en compte une surface minimale habitable, on évalue à 373 000 le nombre de logements surpeuplés correspondant à 1 260 000 de personnes.

Les ménages les plus concernés sont les familles de trois enfants ou plus, en particulier monoparentales. Les régions ou types de villes les plus concernées sont l'agglomération parisienne, le Nord et les grandes villes.

Enfin les types de communes les plus touchées sont les communes centres et les banlieues.



Il faut aussi noter en prenant les mêmes critères, un sous-peuplement important puisqu'il concerne les 2/3 des logements.

3 - Les logements inconfortables et surpeuplés

Si on retient les normes de confort et de peuplement les plus exigeantes on a le tableau suivant :

logements	Inconfortables	confortables	totaux
Surpeuplés	87 518	285 455	372 973
Non surpeuplés	678 389	23 473 816	24 152 205
totaux	765 907	23 759 271	24 525 178

Les logements surpeuplés sont inconfortables à 23.5%, les logements inconfortables sont surpeuplés à 11.5%.

Il faut signaler également que l'inconfort et le surpeuplement ne concernent pas exclusivement les revenus les plus faibles

4 - Les situations précaires de logement

Les situations précaires dues à l'insuffisance des revenus concernent près de deux millions de personnes, le nombre d'allocataires RMI étant d'un peu plus d'un million. L'enquête INSEE ventile ces allocataires selon le statut d'occupation en 1998. Une enquête en mars 2003 de la DREES sur la situation de 5 000 bénéficiaires de minima sociaux au 31 décembre 2001 montre une évolution sensible de la situation des allocataires. On constate la progression du nombre d'allocataires logés en HLM, la baisse sensible des situations d'hébergement, et des situations précaires.

	1998	31/12/2001
Locataire en HLM	25,0%	40,8 %
Locataire dans le parc privé	25,1%	26,1 %
Propriétaire	7,7%	13,4 %
Ensemble logement de droit commun	57,8%	80,3 %
Hébergement par un particulier	26,8%	16,7 %
Mise à disposition d'un logement, situation mal définie, hébergement collectif	15,4 %	3,0 %
Ensemble situation précaire et hébergement	42,2%	19,7 %
Ensemble des allocataires	100%	100,0 %

Source : INSEE enquête RMI 1998 et enquête DREES 2003

L'impact des aides pour le logement sur le taux d'effort (celui-ci correspondant au rapport de la charge financière du logement sur les revenus), est considérable puisqu'il fait baisser le taux d'effort des plus démunis-premier décile- de 36 à 18%. La diminution des taux d'effort est plus importante dans les logements sociaux et pour les grandes familles.

Le pourcentage de ménages dans l'impossibilité de payer en temps leur loyer et charges

revenus	1997	1998	1999	2000	2001
1 ^{er} quartile	9	7	6	6	5
2ème quartile	3	2	2	2	2
3ème quartile	1	1	1	1	1
4ème quartile	0	0	1	0	1
ensemble	4	3	2	3	2

Source : enquête permanente sur les conditions de vie des ménages. INSEE

En 2001, 5% du quartile des ménages les plus pauvres ont encore de graves difficultés de paiement du loyer et des charges.

Malgré les aides, certains ménages restent dans une plus grande précarité. Les situations de logement précaire figurent dans les RGP 1990 et 1999. Elles concernent un peu moins d'un million de personnes logées dans des logements de fortune, des logements meublés ou en hôtel, des hébergements en foyer ou encore en hébergement forcé chez des amis ou dans la famille. Ce type d'hébergement comme seule solution de logement, concerne 100 000 personnes (non compris les enfants).

SITUATIONS PRECAIRES (milliers de personnes)	RGP 1990	RGP 1999	Evolution
construction provisoire, habitat de fortune	45	41	-7,3%
meublé ou chambre d'hôtel	470	667	+41,7%
dont chambre d'hôtel	74	52	-30,6%
dont meublé	396	615	+55,2%
Sous total	515	708	+37,4%
Centres d'hébergement	59	74	+25%
Habitations mobiles	150	141	- 6%
Hébergés contraints	Non connu	100*	
Total	724	923	

*estimation ENL

Le tableau met en évidence des effectifs faibles (41 000 personnes) pour l'habitat en construction provisoire et habitat de fortune, en diminution par rapport à 1990. Par contre, il faut noter la progression très importante de l'habitat en meublé qui concerne 615 000 personnes en 1999, en progression de 55,2% par rapport à 1990. On note également que 141 000 personnes vivent dans des habitations mobiles.

Le RGP99 dénombre 74 000 personnes dans des centres d'hébergement ou d'accueil, la grande majorité pour une durée longue de séjour.

Ensemble des collectivités	Nombre d'établissements	Nombre de personnes hébergées
Centre d'hébergement ou d'accueil (courte durée)	1 942	9 547
Centre d'hébergement ou d'accueil (longue durée)	10 170	64 494
Total	12 112	74 041

5 - L'enquête de l'INSEE pendant l'hiver 2001 sur les personnes sans domicile

La publication des résultats de l'enquête effectuée par l'INSEE auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits du 15 janvier au 15 février 2001 a permis de mieux connaître les personnes sans domicile.

L'enquête a permis d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans-domicile en France métropolitaine une semaine du mois de janvier 2001. Sur les 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, 8 % ont passé la nuit précédente dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % un centre d'hébergement (14 % dans un centre fermé le jour, 36 % dans un centre ouvert le jour), 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel. La population observée est à la fois plus large que les « sans abri » puisqu'elle inclut par exemple les femmes hébergées en centre maternel. Mais en revanche, les « sans-abri » qui ne recourent pas aux services d'hébergement ou de restauration gratuits ou les étrangers non francophones n'ont pu être atteints. L'exploitation de l'enquête par l'INSEE se poursuit de même que des études complémentaires sur les personnes qui n'ont pu être atteintes par le mode de collecte retenu.

II - LES PLANS DEPARTEMENTAUX D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES (PDALPD)

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions n'a pas changé fondamentalement la nature du plan départemental créé par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement puisque le plan demeure placé sous la responsabilité de l'Etat et du département, et associe des partenaires volontaires. En revanche, elle en a précisé la portée et renforcé l'impact. La loi de 1998 a introduit une durée des plans fixée à trois ans minimum pour conforter la permanence de leurs dispositifs.

Elle a introduit aussi une démarche de connaissance obligatoire et préalable de la situation des personnes et familles défavorisées, définie dans le plan départemental et qui constitue le socle sur lequel doivent maintenant reposer la définition des objectifs et des actions du PDALPD.

A ce titre, le plan doit désigner les instances locales (qui peuvent être les conférences intercommunales du logement) chargées obligatoirement d'identifier les besoins, et le cas échéant de mettre en place d'autres actions du PDALPD.

De même sont affirmées dans la loi de 1998 l'importance des procédures d'évaluation et de révision du plan, l'animation du plan par un comité de pilotage dont la composition est précisée, l'intégration du FSL dans le plan départemental.

1 - La représentation des associations d'insertion et de défense

La représentation d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement est prévue au sein du comité de pilotage ainsi qu'au sein du conseil départemental de l'habitat (CDH).

Au 1er juillet 2002, 97 départements ont au moins une association d'insertion ou de défense des personnes en situation d'exclusion représentée au CDH.

On trouve une grande diversité d'associations représentées :

Au 1^{er} juillet 2002, les associations les plus représentées étaient les UDAF (65 départements), suivie des CAL-PACT-ARIM (32 départements) ; on trouve aussi la FNARS (12 départements), le DAL (6 départements dont un comme suppléant), ATD Quart-Monde (4 départements), ainsi que les associations départementales de locataires (50 départements environ).

Les associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement font dorénavant partie du comité de pilotage du plan départemental (PDALPD) ; en effet, le décret du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL (art. 7) prévoit la participation au comité de pilotage d'au moins un représentant de ces associations. Cette disposition est appliquée dans presque tous les départements.

Par ailleurs, ces associations participent localement à la mise en œuvre des PDALPD. Les associations sont fréquemment prestataires ou opérateurs des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, en particulier au titre de l'accompagnement

social lié au logement (ASLL), des missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), de la gestion de logements ouvrant droit à l'aide à la médiation locative (AML), ou de l'aide au logement temporaire (ALT).

2 - La validité des plans et l'élaboration de nouveaux plans

Le renouvellement des plans départementaux a permis depuis la loi contre les exclusions et surtout après la publication du décret d'application du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL, une démarche forte d'identification des besoins, de réévaluation des objectifs, des dispositifs et des moyens.

Au 1er janvier 2003, **83** départements disposaient d'un plan en cours de validité signé depuis la promulgation de la loi contre les exclusions, dont 31 pendant l'année 2000, 15 en 2001, 29 en 2002.

A la fin de l'année 2003, la totalité des départements auront remis à jour leur plan départemental.

3 - La constitution d'instances locales chargées d'identifier les besoins : nature des publics prioritaires

67 départements ont constitué des instances locales chargées d'identifier les besoins.

40 départements ont fait appel à un bureau d'études extérieur pour mener à bien cette identification des besoins. 31 départements ont pu chiffrer ces besoins, 36 ont distingué des catégories spécifiques de publics plus particulièrement en situation difficile par rapport au logement (personnes isolées, familles monoparentales, jeunes, immigrés).

En particulier, un département sur deux fait le constat que les femmes en grande difficulté constituent une part significative de ces publics prioritaires (situation de rupture conjugale, famille monoparentale, violences). Ces situations sont des situations d'urgence (éviction du domicile) difficultés de relogement, faiblesse des ressources, situation juridique non stabilisée (divorce, garde des enfants).

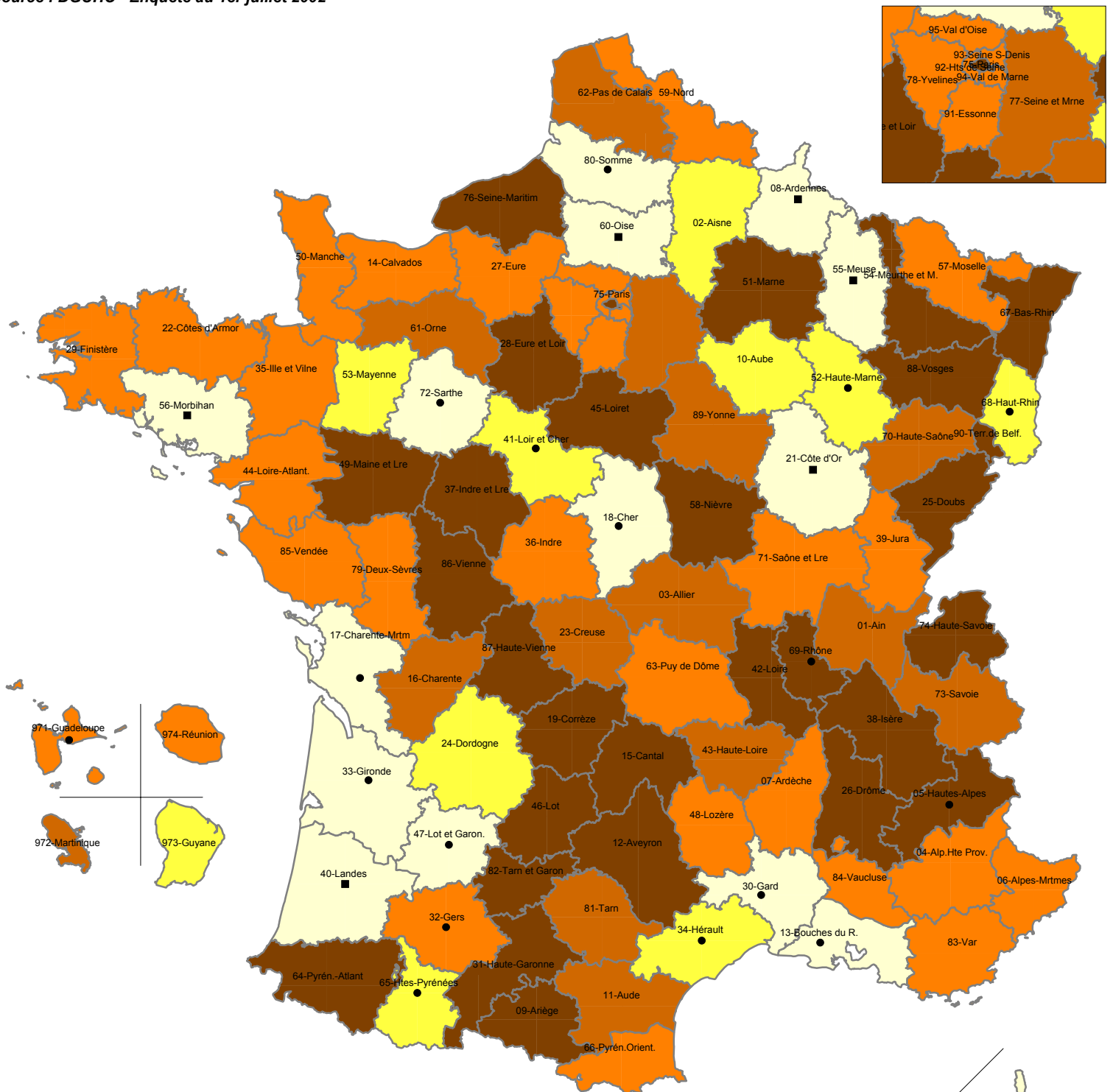
4 - La territorialisation du plan

55 départements ont territorialisé la mise en œuvre du PDALPD. Pour 38 d'entre eux, cette territorialisation concerne uniquement les aides du FSL.

Pour d'autres, cela concerne la recherche de logements pour répondre aux besoins (cellules d'appui logement, missions de relogement par le biais de MOUS), les propositions de logement, la production de logements.

Signature des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

Source : DGUHC - Enquête au 1er juillet 2002

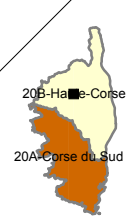


Evolution des PDALPD :

- Révision
- Signature d'un nouveau plan prévue en 2003

Signature des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

- Avant LCE
- Depuis LCE jusqu'au 31/12/1999
- En 2000
- En 2001
- En 2002



5 - La mise en place d'un comité de pilotage du plan

Sur 97 départements ayant répondu, 91 départements ont constitué un comité de pilotage ; 6 n'en ont pas encore.

Ces comités de pilotage comprennent presque tous des représentants des administrations pilotes (préfecture, DDE, DDASS, DAS Conseil général), 60 ont des représentants de CAF, de bailleurs sociaux (soit les organismes HLM, soit l'association régionale), 84 ont des représentants d'associations.

Dans ces comités de pilotage, sont également représentés :

- le délégué départemental de la CILPI auprès du préfet dans 9 départements,
- le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) dans 9 départements,
- les déléguées régionales ou départementales aux droits des femmes dans 26 départements ; dans 6 autres départements, les déléguées régionales ou départementales aux droits des femmes ont été sollicitées pour participer aux travaux d'évaluation des besoins de logement,
- des organismes compétents pour l'insertion des jeunes (CLLAJ, PAIO, missions locales) dans 31 départements.

Dans quelques départements sont représentés des agences d'urbanisme, des agences immobilières, des collecteurs du 1 %.

Dans 26 départements le comité de pilotage bénéficie d'un financement spécifique, essentiellement des MOUS cofinancées par le conseil général, finançant un poste de coordonnateur ou de chef de projet, permettant une animation en continu du PDALPD.

6 - L'offre de logement et l'adéquation offre / demande pour les ménages défavorisés : Les outils de mobilisation de l'offre

La quasi-totalité des départements ont mis en place, d'une part des outils pour le développement de l'offre, et notamment d'une offre de logements adaptés, et d'autre part, des dispositifs de recherche et d'aide à la recherche de logement.

Les actions spécifiques engagées au titre du plan pour développer une offre de logements destinés aux personnes défavorisées sont variées et touchent tant la constitution d'une offre nouvelle dans le parc public et dans le parc privé (PLA Intégration, résidences sociales, programmes PST,) que la mobilisation de l'offre existante (prospection, gestion par AIVS, sous-location). Les actions de prospection de logements sont souvent assurées par des financements MOUS.

75 départements ont indiqué le nombre total de logements produits (ou mobilisés) et mis à disposition de ménages défavorisés en 2001 ; le total est proche de 16 000, la moitié environ de ces logements étant mobilisés (sous-location, gestion par AIVS) dans le parc existant, le quart produit par du PLA Intégration et le quart dans des PST.

Le tiers des départements ont mis en place une instance de pré-attribution de cette offre très sociale, pour garantir qu'ils sont bien attribués à des ménages effectivement défavorisés.

Des dispositifs de suivi dans le temps de l'occupation des logements très sociaux existent dans 36 départements, outils qui peuvent être limités au parc public (Aisne) ou au parc privé (Maine et Loire). En Ile de France, cet outil n'existe qu'en Seine et Marne.

7 - Le traitement des situations d'urgence et des situations difficiles

Dans près des trois-quarts des départements existent les dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements prévus par le décret du 22 octobre 1999 (Bureau d'accès logement, agence immobilière à vocation sociale, atelier de recherche logement, mission de MOUS,.).

Par ailleurs, près de la moitié des départements ont mis en place un dispositif ou une commission qui peuvent être saisis, en général par les travailleurs sociaux, des situations difficiles et d'urgence des ménages en recherche de logement. Ces dispositifs sont déconcentrés pour 1/3 de ces départements.

Le public concerné est caractérisé par les départements par rapport à des situations particulières (expulsion locative, sortie de CHRS, lutte contre l'habitat indigne et le saturnisme), mais également par le cumul de difficultés, l'absence de ressources.

Ces dispositifs (commissions d'examen des situations difficiles, commission des situations exceptionnelles, cellule d'appui logement, commission relogement) réunissent les partenaires concernés (préfecture, DDE, DDASS, services sociaux du Conseil général, bailleurs, FSL, associations, ADIL).

8 - L'animation de la mise en œuvre de la loi contre les exclusions

Dans 21 départements sur 80, le comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions (prévu à l'article 155 de la loi contre les exclusions) s'est réuni en 2001.

Dans 29 départements sur 82, le rapport préfectoral annuel 2001 sur les politiques de prévention des exclusions et de lutte contre celles-ci a été présenté au CDH, ainsi que le prévoit l'article 5 du décret du 17 septembre 1999.

III - LES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et le décret relatif aux plans départementaux et aux FSL du 22 octobre 1999, ont étendu les interventions du FSL (ouverture des aides aux sous-locataires, limitation des critères d'éligibilité aux seuls critères de ressources, de la nature et de l'importance des difficultés rencontrées, interdiction de toute condition de résidence préalable dans le département, obligation de motivation des refus d'aide, délai de réponse de deux mois). En outre la possibilité de constituer le FSL en Groupement d'intérêt public, la publication d'un plan comptable adapté, et la limitation des frais de fonctionnement (décret du 24 décembre 2002) ont rénové le cadre financier et réglementaire de ses interventions.

1 - Organisation des FSL et pilotage

Les FSL sont soit constitués en groupement d'intérêt public, soit constitués d'un comité directeur et d'un gestionnaire (CAF ou association agréée par le préfet).

1-1 Les GIP FSL

Les FSL constitués en GIP ont la personnalité morale. Le GIP est doté d'une assemblée générale et d'un conseil d'administration dans lesquels l'État et le Conseil général ont conjointement la majorité des voix. Le GIP peut, outre administrer le FSL, mettre aussi en oeuvre des actions du PDALPD. Il peut être de ce point de vue, un véritable outil du plan.

Le GIP-FSL en comptabilité de droit privé peut choisir de déléguer sa gestion, mais seulement à une caisse d'allocations familiales.

9 FSL sont constitués en GIP, dont 3 GIP gestionnaires de FSL créés avant la LCE et qui se sont conformés aux nouvelles dispositions (Moselle, Gironde, Indre et Loire), et 6 nouveaux GIP (Charente, Lot, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Saône et Loire et Essonne).

Deux GIP ont adopté la comptabilité publique (Moselle et Pyrénées orientales) les autres ont adopté la comptabilité privée ; parmi eux, les GIP de Charente, de Gironde, du Lot, du Bas-Rhin et de Saône et Loire ont délégué leur gestion à la CAF. Les autres l'assurent directement. (Essonne, Indre et Loire).

1-2 Les FSL non GIP

Lorsque le FSL n'est pas constitué en GIP, ce qui constitue donc de loin le cas le plus fréquent, il est administré par un comité directeur dont la composition est fixée par le plan départemental, et qui est coprésidé par le préfet et le président du Conseil général, sauf disposition contraire du plan. Sa composition est limitée à quinze membres. Les attributions du comité directeur du FSL sont identiques à celles du conseil d'administration du GIP, pour ce qui concerne l'administration du FSL.

Ce comité directeur constitue l'instance de décision prévue par la loi. Ses compétences peuvent être déléguées à des commissions départementales dont il fixe la composition ou aux instances locales du plan. Ces délégations à des commissions s'appliquent surtout aux décisions individuelles d'aide.

Une convention pour la gestion comptable et financière du fonds, est obligatoirement signée entre le préfet, le président du Conseil général et un gestionnaire.

91 FSL sont constitués d'un comité directeur et d'un gestionnaire.

Parmi les 91 FSL non constitués en GIP, 71 FSL sont gérés par des CAF, 2 gérés par des MSA et 18 par des associations : 7 associations créées ad-hoc pour la gestion du FSL ou créées antérieurement pour la gestion d'un dispositif d'aide précédent ; 7 UDAF ; 1 CAL-PACT et 1 ARIM ; l'association régionale des CAF (pour le FSL du Nord) ; 1 CIL.

1-3 les prestataires assurant le fonctionnement des FSL

1.3.1 Les gestionnaires comptables et financiers

Les Caisses d'allocations familiales assurent la gestion comptable et financière de 78 FSL, dont 71 en gestion directe, et 7 FSL pour le compte de 2 associations (une association créée ad-hoc dans le Doubs et l'ARCAF dans le Nord) et pour le compte de 5 GIP-FSL (Charente, Gironde, Lot, Bas-Rhin, Saône et Loire).

On constate depuis la création des FSL, une permanence des mêmes gestionnaires comptables et financiers, avec cependant une évolution vers le développement de la gestion par les CAF, et le retrait des associations créées spécialement depuis la loi du 31 mai 1990 pour gérer le FSL.

Le gestionnaire du FSL (CAF, association agréée), ou le GIP-FSL ont l'obligation d'ouvrir au Trésor, au nom du FSL, un compte de dépôt de tous leurs fonds.

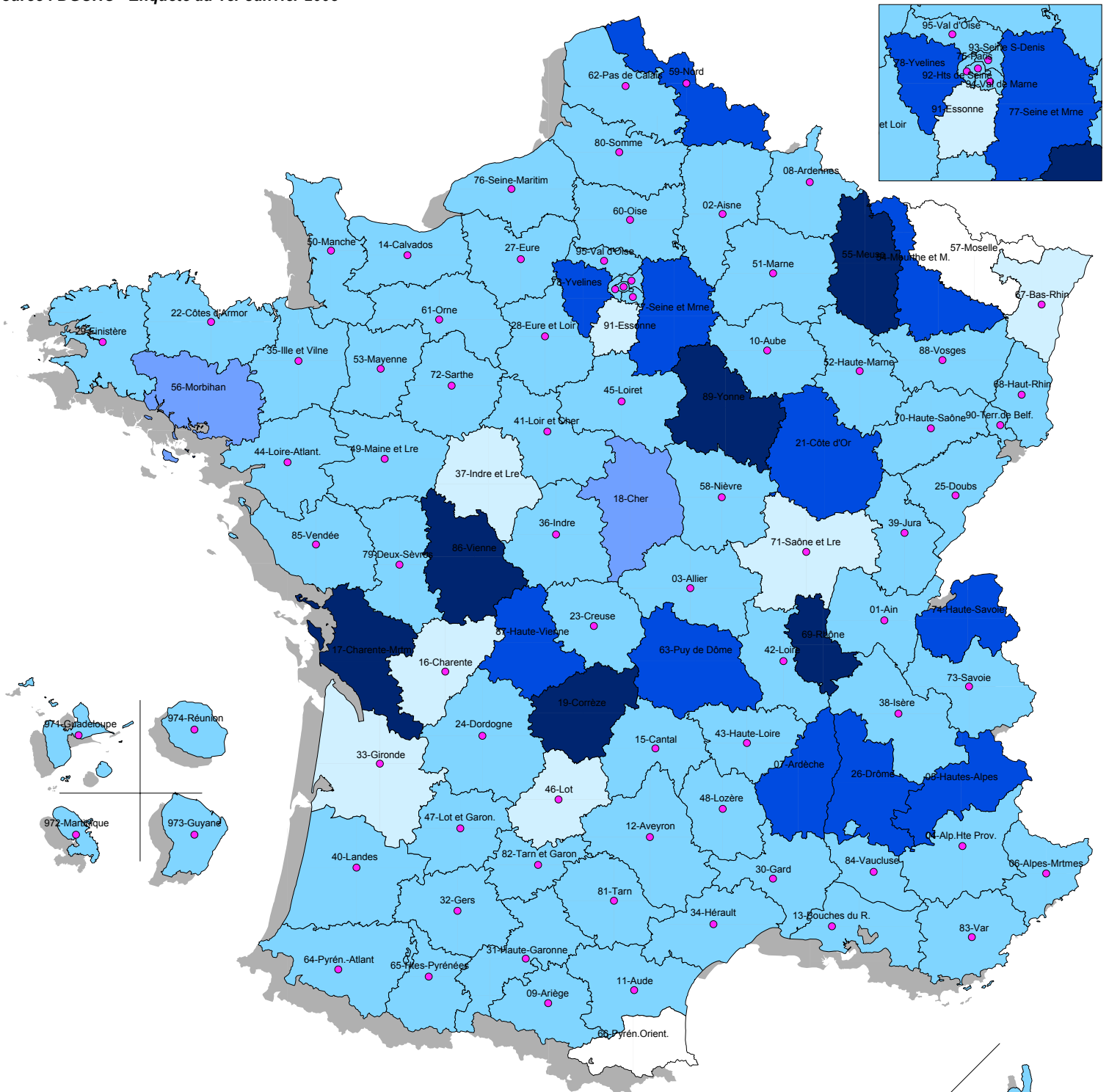
1.3.2 Les secrétariats des fonds de solidarité

Les CAF interviennent dans le secrétariat de 44 FSL ; dans 39 FSL, les services de la CAF assurent seules le secrétariat (instruction des demandes, secrétariat des commissions, notification des décisions). Les MSA assurent le secrétariat de 2 FSL.

Les Conseils généraux et les services de l'Etat (préfecture, DDE, DDASS) assurent chacun le secrétariat d'une vingtaine de FSL, les associations (UDAF, PACT, associations ad hoc) réalisant le secrétariat de 14 FSL.

Organisation et gestion des fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Source : DGUHC - Enquête au 1er Janvier 2003



FSL constitué en GIP :

- Gestion par association créée ad-hoc
- Gestion par association (UDAF, PACT-ARIM, CIL, ...)
- Gestion par MSA
- Gestion par CAF
- FSL constitué en GIP à comptabilité de droit privé
- FSL constitué en GIP à comptabilité de droit public

Rôle des CAF

- Comptabilité assurée par CAF



DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION

D.G.U.H.C / OE1

1.3.3 Les services chargés de l'instruction sociale

L'instruction sociale, étape déterminante pour décider de l'octroi des aides, n'est pas en général le fait d'un seul partenaire ; elle est confiée dans un département sur quatre à des travailleurs sociaux de services sociaux différents (action sociale de secteur des Conseils généraux, CAF, CCAS, associations). Les CAF contribuent à l'instruction sociale dans 55 départements, les services sociaux dans 58. Des MSA, des CCAS et même des bailleurs publics participent également dans quelques départements à l'instruction sociale.

1-4 Organisation territoriale des FSL

Les aides du FSL sont attribuées par une commission (ayant reçu délégation du conseil d'administration du GIP-FSL ou du comité directeur du FSL), après instruction administrative des dossiers par un secrétariat.

La mise en place d'une organisation territoriale du FSL (déconcentration) concerne :

1.4.1 Les commissions d'attribution des aides du FSL

Pour plus de la moitié des FSL, il n'existe qu'une commission départementale pour l'ensemble du département (ce qui n'exclut pas l'existence d'une commission départementale spécialisée pour certaines aides, l'ASLL notamment).

En revanche, 48 départements disposent de commissions déconcentrées. Ces commissions déconcentrées couvrent le territoire départemental. Ce découpage, décidé dans le cadre du PDALPD, s'appuie en général sur les découpages préexistants de l'action de l'État ou du Conseil général (arrondissements, commissions locales d'insertion, circonscriptions d'action sociale) ou sur des découpages spécifiques au secteur du logement (bassins d'habitat) ou au PDALPD (commissions locales de l'habitat correspondant au découpage par bassin d'habitat ou à celui des commissions locales d'insertion).

On compte près de 300 commissions déconcentrées dans ces 48 FSL.

Pour 19 des FSL ayant des commissions déconcentrées, le budget du FSL est réparti entre les différentes commissions, chacune ayant une enveloppe prédéfinie. Pour les autres, les décisions sont déconcentrées, mais il n'y a pas de répartition d'enveloppe entre les commissions déconcentrées.

1.4.2 Les secrétariats des commissions d'attribution des aides

Les secrétariats des FSL sont également, mais moins fréquemment, déconcentrés. En effet, 25 FSL disposant de commissions déconcentrées, ont également des services de secrétariat et d'instruction déconcentrés. On compte 155 secrétariats pour ces 25 FSL.

Pour les fonds disposant de commissions déconcentrées, le secrétariat est en général partagé entre un secrétariat central assuré par le Conseil général (Pas de Calais) ou par un service de l'Etat (DDE en Seine-St-Denis, préfecture, DDASS) ou la CAF (Saône et Loire), les secrétariats des commissions déconcentrées étant assurés par les sous-préfectures (Aisne, Oise) ou les communes (Saône et Loire, Seine-St-Denis) ou les CCAS (Hauts de Seine).

1.4.3 Les fonds associatifs et les fonds locaux

Cette possibilité d'organisation, qui existait dans la loi du 31 mai 1990, et qui a été reprise par le décret du 22 octobre 1999, est en fait pratiquement peu utilisée. Seul le FSL de l'Hérault s'est doté d'un fonds associatif. (le plan départemental habilite une association d'insertion à octroyer tout ou partie des aides du fonds).

La possibilité de constituer un fonds local directement abondé par les partenaires (dont les communes) n'est utilisée que dans un seul département (les Hauts de Seine) ; le FSL de ce département dispose ainsi de 26 fonds locaux qui octroient les aides au maintien. Cette organisation confère plus d'autonomie financière au fonds, qui peut être réabondé directement, mais les critères d'octroi des aides sont identiques pour les divers fonds locaux. Ces fonds locaux ne couvrent pas tout le département, le fonds départemental étant compétent pour les communes n'ayant pas mis en place un fonds local. Les fonds locaux du FSL du Nord, qui étaient compétents pour les aides au maintien, ont été dissous dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle organisation déconcentrée.

2 - Le traitement des demandes et les conditions d'intervention et d'octroi des aides des fonds de solidarité

2-1 Le traitement des demandes

L'obligation d'instruction systématique de toutes les demandes, d'examen par la commission décisionnaire, et de motivation des décisions de refus, est respectée par tous les FSL, ce qui garantit l'accès au droit aux aides du FSL pour toutes les familles et personnes défavorisées qui présentent une demande d'aide.

En revanche, la saisine directe du FSL, qui participe également à cet objectif d'accès au droit pour les personnes ou familles, qui est une modalité nouvelle prévue par la loi contre les exclusions, n'a été formellement introduite que dans les trois-quarts des FSL.

En outre, ce mode de saisine nécessite des mesures spécifiques, qui n'ont été prises que par 43 FSL. Ces mesures sont :

- la diffusion de l'adresse du FSL auprès des mairies, CCAS, CAF, DAS du Conseil général, associations, ADIL, et sa communication aux ménages (42 FSL),
- une information large sur les aides du FSL et leurs conditions d'octroi et les modalités pratiques de saisine (34 FSL),
- la mise en place d'un dispositif particulier d'accueil pour recevoir les saisines directes (15 FSL).

Le délai de 2 mois maximum pour statuer sur une demande d'aide, est généralement bien respecté (80 FSL).

Les principales causes de non respect ou de difficultés à respecter ce délai (pour 29 FSL qui en font état) sont le délai pour mener l'instruction sociale (15 FSL), une insuffisance en moyens humains (assistante sociale, secrétariat) et une augmentation du nombre de dossiers, ainsi que le délai de signature des contrats de prêts.

Il importe à ce sujet de bien distinguer les pièces que le demandeur est en mesure de fournir lui-même qui, une fois réunies, font courir le délai de deux mois, et les pièces d'instruction telles que l'enquête sociale, dont la fourniture est comprise à l'intérieur du délai de 2 mois.

Une autre modalité d'amélioration de l'accès aux aides du FSL, est la distinction entre les demandes pouvant faire l'objet d'une instruction et d'une décision rapides, et les demandes plus complexes.

La moitié des FSL ont ainsi mis en place une instruction simplifiée (pour 18 FSL) ou une instruction rapide (pour 31 FSL). Certains ont au contraire défini des procédures spécifiques (par exemple, le FSL de la Haute-Vienne avec un protocole relatif aux dettes lourdes, de plus de 2 ans et supérieures à 3 048 €).

De même, pour les dossiers simples, 50 FSL ont délégué la décision à une personne, un service ou un organisme, notamment pour les aides à l'accès et les aides urgentes.

2-2 Les conditions d'octroi des aides

Parmi ces conditions, il est intéressant de mentionner l'interdiction de toute condition de résidence préalable dans le département pour l'obtention d'une aide, qui a été imposée par la loi exclusions, et est respectée par tous les FSL.

2.2.1 Les conditions de ressources pratiquées par les FSL

La loi contre les exclusions a posé un principe de généralité des interventions du FSL, en confiant au plan départemental la responsabilité de déterminer les critères d'éligibilité aux aides et les conditions d'intervention, qui ne doivent dépendre que du niveau des ressources et de l'importance et la nature des difficultés des personnes.

Le décret d'application n'a donc logiquement pas imposé de barème national pour l'octroi des aides, mais il a par contre imposé un système unique de calcul du montant des ressources, qui est celui en vigueur pour le RMI (il s'agit de toutes les ressources de toutes les personnes vivant dans le logement, à l'exception des aides au logement et des prestations sociales n'ayant pas de caractère régulier –allocation d'éducation spéciale par ex) Cette disposition est destinée à permettre des comparaisons entre les conditions d'intervention des FSL, et à tendre vers l'harmonisation de ces interventions.

La moitié des FSL ont revu leurs critères de prise en compte des ressources depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Ils ont été amenés d'une part à ne plus prendre en compte les aides personnelles dans le calcul des ressources, à tenir compte de toutes les prestations familiales, ce qui n'était pas nécessairement fait auparavant, et à intégrer l'apport de moyens financiers supplémentaires. Cela a conduit nécessairement à revoir les conditions et les niveaux d'intervention. Ainsi, dans les départements où les aides personnelles au logement étaient comptées dans les ressources, le nouveau mode de calcul des ressources a entraîné une baisse des ressources prises en compte, d'où une baisse du plafond afin d'accompagner la baisse des ressources calculées (Orne). Par contre, là où les ressources prises en compte ne comprenaient pas les ressources de transfert, l'introduction du nouveau mode de calcul des ressources s'est accompagnée d'une hausse des plafonds afin de ne pas pénaliser des ménages.

Il s'avère que si la grande majorité des FSL utilisent des conditions de ressources, (83 FSL), qui sont impératives et très strictes pour environ la moitié d'entre eux, les barèmes établis à partir des ressources prises en compte se réfèrent à des notions différentes (moyenne économique par personne, ressources par unité de consommation, reste à vivre par

personne..) ou bien sont établis par rapport au revenu plafond pour l'accès au logement HLM, qui se calcule différemment, ou bien également par rapport au niveau du RMI, ce qui rend les comparaisons mal aisées. L'objectif d'unification de la prise en compte des ressources posé par le décret n'a donc été que partiellement atteint.

Le premier constat qui s'impose est que les plafonds pour l'octroi d'une aide du FSL, sont très inférieurs au plafond de revenus pour l'accès à un logement HLM ; ils se situent en règle générale plutôt au niveau du plafond pour l'accès au logement très social PLA I, soit 60 % du plafond HLM. Le plafond peut être fixé en fonction du RMI (entre 1 et 1,5 RMI).

De ce fait un locataire HLM dont les revenus lui permettent de bénéficier d'une aide personnelle au logement, peut se trouver écarté d'une aide du FSL pour cause de revenus supérieurs au plafond de ressources retenu par le FSL.

Le second constat est que les plafonds d'intervention des différents FSL sont relativement groupés autour de ce seuil des ressources PLA I. Les plafonds pour les aides au maintien et les aides à l'accès, en général identiques, peuvent être différents. Certains FSL ont même défini des plafonds spécifiques au cautionnement.

Le choix de la forme de l'aide (prêt seul , prêt et subvention, subvention seule) est modulé en fonction des ressources.

2.2.2 Les autres conditions d'intervention : la reprise du paiement du loyer courant, l'abandon de créance de la part du bailleur, le respect des conditions de salubrité

Une condition d'aide au maintien également très pratiquée est la reprise du paiement du loyer courant (84 FSL) , cette condition est impérative dans 45 FSL.

A cette condition est associée la détermination d'un taux d'effort du ménage pour sa dépense logement, calculé en fonction de ses ressources, pratiquée par certains FSL.

L'article 21 du décret précise que le FSL peut refuser son aide lorsque le niveau du loyer et des charges est incompatible avec la situation financière du ménage. La condition de reprise du paiement du loyer permet de confirmer que le ménage peut assumer le paiement du loyer et des charges.

L'exigence d'un abandon de créance de la part du bailleur dans le cadre d'un plan d'apurement de la dette locative, est possible selon les termes du décret (art. 22) du 22 octobre 1999. 23 FSL l'utilisent, dont 6 en font une condition impérative, ce qui peut avoir pour effet d'aller à l'encontre de l'intérêt du locataire. Cette condition doit également s'appliquer tant dans le parc privé que dans le parc public.

Le décret du 22 octobre 1999 précise que l'aide à l'accès est refusée, et que l'aide au maintien peut être subordonnée à l'engagement du propriétaire de faire des travaux, si les conditions de salubrité exigées pour le versement de l'allocation logement ne sont pas remplies. La loi solidarité et renouvellement urbains a substitué aux conditions de salubrité, l'exigence du respect des caractéristiques du logement décent (décret du 30 janvier 2002).

Dans 24 départements, le respect de ces caractéristiques du logement décent fait l'objet d'un contrôle et parmi-ceux ci 8 FSL financent ce contrôle.

44 secrétariats de FSL ont connaissance des arrêtés d'insalubrité, ce qui peut donc être à l'origine d'une recherche de relogement. Pour les autres départements, il y aurait donc nécessité de renforcer l'obligation de transmission de ces arrêtés prévue par la loi solidarité et renouvellement urbains.

Dans le cadre de la prévention des expulsions locatives, l'aide au maintien peut être liée à l'engagement du bailleur d'abandonner la procédure, ou, si le bail a été résilié, de signer un nouveau bail, afin que l'aide du FSL contribue bien au maintien effectif du ménage dans son logement.

L'accord d'une aide à l'accès peut aussi dépendre de l'existence de motifs justifiés pour le changement de logement.

63 FSL (sur 88) tiennent compte des interventions antérieures du FSL, en imposant un délai minimum de réinscription pour des ménages déjà aidés (en général un an, parfois plus long, 18 mois, voire 2 ans dans les Landes, en Corse du Sud), les prêts antérieurs faisant l'objet d'une attention particulière (leur remboursement est souvent exigé avant une nouvelle aide).

Assez généralement, les FSL tiennent compte des situations de surendettement qui leur sont soumises. D'une part, pour 60 FSL, en orientant vers la commission de surendettement les ménages surendettés avant toute prise de décision du FSL, et d'autre part, en appliquant des critères spécifiques (pour 40 FSL) aux ménages surendettés pour l'octroi des aides du FSL, qui tiennent compte notamment du plan d'apurement des dettes décidé par la commission de surendettement. Cela revient à déroger aux plafonds de ressources assez bas des critères d'intervention du FSL, et à aider des ménages surendettés disposant de ressources supérieures à ces plafonds.

2-3 L'articulation avec les autres dispositifs

2.3.1 Articulation avec le dispositif du LOCA-PASS

Le dispositif LOCA PASS qui est attribué en droit ouvert et qui finance sous forme d'une avance remboursable le dépôt de garantie, et fournit une garantie de loyer aux bailleurs a connu un développement très important, puisqu'en 2002, 329 000 dépôts de garantie ont été distribués et 156 000 garanties de loyer accordées. Les bénéficiaires potentiels (salariés du secteur assujéti au 1%, jeunes de moins de 30 ans, étudiants boursiers) peuvent donc avoir tendance à préférer le LOCA PASS, plus accessible que l'aide du FSL. Cependant, le FSL attribue également des subventions pour l'aide à l'accès, ce que ne fait pas le LOCA PASS, et d'autre part, il propose d'autres types d'aides à l'accès (frais d'agence, ouverture de compteurs).

41 FSL ont mis en place une articulation avec le dispositif du LOCA-PASS, consistant à orienter ou réorienter le demandeur vers le FSL ou le LOCA PASS selon la nature – aide au maintien ou aide à l'accès - de l'aide (25 FSL) et/ou le type – prêt ou subvention ou cautionnement - de l'aide (9 FSL) et /ou la précarité des ménages (10 FSL) et/ou les caractéristiques socioprofessionnelles du ménage. Des complémentarités sont donc recherchées avec le dispositif LOCA PASS, qui peuvent être favorisées par la présence d'un représentant des CIL à la commission FSL (ex Jura).

L'impact du LOCA-PASS sur le FSL est donc réel : 41 FSL, essentiellement parmi les FSL qui ont mis en place une articulation avec le LOCA-PASS, attribuent à ce dispositif une baisse du nombre des demandes d'aides à l'accès (38 FSL) ou une baisse du montant des aides

du FSL à l'accès (12 FSL). La baisse du nombre des demandes des aides à l'accès est, sur les 21 FSL l'ayant quantifiée, de 15 % en moyenne ; elle atteint 20 % dans des départements urbains (Rhône, Seine et Marne, Yvelines). 12 FSL tentent de quantifier la baisse du montant des aides à l'accès imputable au LOCA-PASS : 18 % en moyenne, avec un maximum de 25 % en Seine et Marne et dans les Yvelines.

2.3.2 Articulation du FSL avec les autres fonds d'aide aux impayés

Les fonds énergie, eau, et téléphone et les fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) touchent des publics qui sont également ceux du FSL.

Une articulation entre le FSL et au moins un de ces fonds existe dans la moitié des départements : 45 concernent une articulation FSL / fonds énergie, 34 une articulation FSL/ fonds eau, 33 une articulation FSL / fonds téléphone, 20 une articulation FSL / FAAD. Les FSL sont également articulés dans certains départements avec les fonds d'aides aux jeunes (FAJ), avec les aides d'action sociale des CAF (Finistère, Loiret), voire les aides d'urgence des CCAS (Finistère).

Les différentes modalités d'articulation peuvent être :

- un formulaire commun de demande d'aide (36 départements),
- une fiche de liaison entre les fonds (10 départements),
- un secrétariat commun (31 départements),
- un gestionnaire commun (30 départements)
- des instances de décision communes (24 départements)
- des instructeurs communs.

Dans un tiers des départements, la CASU (commission d'action sociale d'urgence) joue un rôle important dans la coordination des fonds, en suscitant des procédures et dispositifs de coordination (formulaire unique, gestionnaire unique, charte départementale d'organisation des aides, centralisation des informations, harmonisation des décisions).

2.3.3 Articulation avec la mobilisation de l'offre

Les FSL jouent un rôle important d'orientation des ménages en difficulté vers les divers dispositifs de recherche, de mobilisation et/ou de production de logements adaptés existants dans le PDALPD, dans le cadre des demandes diverses qu'ils sont amenés à instruire, notamment en cas de refus d'aide pour cause de ressources insuffisantes ou de logement insalubre.

Le fonds de solidarité doit donc être impérativement articulé avec les outils de production et de mise à disposition de logements (logements d'insertion, logements temporaires, logements attribués au titre de l'accord collectif et du contingent préfectoral, ...) et les outils de rapprochement de l'offre et de la demande (missions de MOUS, agences immobilières à vocation sociale, bureaux d'accès logement, ateliers de recherche de logement).

67 départements (sur 82 réponses) déclarent disposer de ce type de dispositifs destiné à la recherche et à la mobilisation d'une offre nouvelle. En revanche, le suivi des ménages orienté vers ces dispositifs et de la suite donnée à leurs demandes, afin d'en apprécier l'efficacité, est moins généralisé.

En outre, le suivi dans le temps de l'occupation de ces logements (mutation, changement d'occupant) n'est réalisé que par 1/3 des départements.

2-4 L'élargissement des aides aux copropriétaires en difficulté

19 départements font état de l'existence de copropriétés faisant l'objet de plans de sauvegarde et ils prévoient tous l'intervention du FSL, que la loi SRU a rendue obligatoire. 17 d'entre eux prévoient aussi un élargissement aux copropriétaires habitant des copropriétés faisant l'objet d'une OPAH spécifique.

3 - Les ressources financières et les dépenses des fonds de solidarité pour le logement

3-1 Les ressources des FSL

Elles comprennent :

- les dotations annuelles de l'État, des départements et les participations volontaires des autres partenaires.
- les ressources internes constituées par :
 - les reports de l'année antérieure (la trésorerie disponible en début d'année)
 - les remboursements de prêts et les restitutions de dépôts de garantie ;
 - les produits financiers.

Évolution des dotations et des ressources :

Montants (M€)	1998	1999	2000	2001	2002
Dotations obligatoires	113,0	157,1	155,6	152,1	138,7
Participations volontaires	48,2	48,5	43,2	40,1	33,6
Total des dotations obligatoires et des participations volontaires	161,2	205,6	198,8	192,2	172,3
ressources internes	129,2	147,9	195,4	223,4	203,7
ressources totales	290,4	353,5	394,2	415,6	376,0

Les ressources internes augmentent fortement de 1999 à 2000, en raison de la constitution d'une trésorerie par les FSL. En 2000, les ressources totales sont en hausse de 11,5 % par rapport à 1999.

3.1.1 Les dotations de l'Etat et des départements

En 1999, la dotation nationale de l'Etat aux FSL a été augmentée de 44% par rapport à l'année 1998, pour leur permettre de mettre en œuvre les dispositions de la loi contre les exclusions.

Parallèlement, les critères de répartition et de programmation de la dotation de l'État entre les départements ont été rendus objectifs, afin de tendre vers une équité territoriale de leurs interventions. Les critères pris en compte, sont depuis 1999, le nombre de logements à vocation sociale (total des logements locatifs sociaux et des logements du parc privé dont l'occupant bénéficie d'une aide au logement), le nombre de bénéficiaires du RMI dans le département, et un critère relatif au nombre d'expulsions locatives qui traduit également l'existence de situations de précarité.

46 FSL ont ainsi bénéficié d'une dotation en hausse d'au moins 65 % de 1998 à 1999.

(en M€)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
État	54,7	75,9	75,1	73,9	68,5	56,3
Conseils généraux	58,3	81,2	80,5	78,2	70,2	Non connu
Participations volontaires	48,2	48,5	43,2	40,1	33,6	Non connu
Total des dotations obligatoires et des participations volontaires	161,2	205,6	198,8	192,2	172,3	

3.1.2 Les participations volontaires

Les participations volontaires enregistrent une baisse continue.

Les principaux financeurs volontaires sont par ordre d'importance, les ASSEDIC, les CAF, les communes et les organismes d'HLM.

A partir du 4^{ème} trimestre 1997, à la suite d'une réforme de l'emploi des fonds sociaux décidée par le conseil d'administration de l'UNEDIC, les ASSEDIC ont financé les FSL (soit un apport de 2,18 M€). Cette mesure a pris pleinement effet en 1998 (avec 19,76 M€) et a placé les ASSEDIC au premier rang des financeurs volontaires. Mais un désengagement progressif s'est produit depuis l'année 2000, (réorientation des interventions des ASSEDIC sur les aides à l'emploi et à la formation professionnelle).

(en M€)	1998	1999	2000	2001	2002
CAF	10,4	12,1	11,9	10,0	10,4
Communes	7,5	6,9	7,1	7,5	7,5
Bailleurs Publics	7,2	8,0	7,6	6,6	7
ASSEDIC	19,8	19,6	14,9	14,1	7
autres partenaires (1 %, MSA, divers)	3,3	1,9	1,7	1,7	1,7
total partenaires volontaires	48,2	48,5	43,2	40,1	33,6

Parmi les autres financeurs dont la participation est moindre, on peut citer les Caisses de Mutualité sociale agricole (0,24 M€ dans 45 départements en 2001) et les collecteurs du 1 %.

3.1.3 Les ressources internes :

Montants en M€	1998	1999	2000	2001	2002
Total ressources internes	129,2	147,9	195,4	223,4	203,7
. reports en début d'année (trésorerie)	78,7	94,5	142,8	177,1	160,1
. retours de prêts et dépôts	47,4	49,2	48,9	44,4	42,1
. produits financiers	0,4	1,2	1,4	1,9	1,5
. retours des anciens fonds d'aide	0,3	0,2	0,9	0	0
. divers	2,4	2,8	1,4	0	0
sous-total ressources internes (reports exclus)	50,5	53,4	52,6	46,3	43,6

Les produits financiers sont autorisés pour les FSL, les excédents de trésorerie étant placés en valeurs garanties par l'Etat. La progression des retours de prêts est faible. Ce sont les reports en début d'année (la trésorerie disponible) qui augmentent le plus, ils atteignent un niveau élevé au début de l'année 2000, à la suite de l'augmentation des dotations de l'année 1999.

En effet, les modifications des conditions d'octroi des aides propres à chaque FSL qu'appelaient la mise en œuvre effective de la loi contre les exclusions, et l'augmentation des dotations, n'ont pas été faites immédiatement, ces modifications nécessitant une révision du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ou la signature d'un nouveau Plan. De ce fait, un nombre important de FSL ont éprouvé des difficultés à porter leurs dépenses au niveau de leurs ressources.

A partir de fin 1999, certains FSL ont constitué une trésorerie importante, avec cependant de fortes disparités entre les départements.

Le montant total de la trésorerie était fin 1999 de 143 M€, soit 65 % des dépenses 1999, et fin 2000 de 177,1 M€.

Aussi en 2001, il a été tenu compte du niveau de trésorerie excédentaire pour la délégation des crédits aux FSL. Les préfets ont été appelés à se mobiliser pour réviser les PDALPD et les conditions d'octroi des aides, 23 FSL ont disposé d'une dotation réduite, considérant que l'excédent de trésorerie couvrait une partie de leurs besoins.

Fin 2001, la trésorerie des FSL restant globalement excédentaire (153 M€, soit environ 60 % des dépenses 2001), la fixation des dotations 2002 a pris en compte à nouveau ces excédents de trésorerie. 29 FSL ont eu une dotation initiale 2002 diminuée par rapport au montant de dotation de référence calculé en application des critères objectifs de programmation.

3-2 Les dépenses des FSL

Les dépenses des FSL se divisent en trois grandes catégories : les aides ou interventions financières directes en faveur des ménages, (maintien, accès, exécution des garanties), l'accompagnement social lié au logement -ASLL-, et les frais de fonctionnement.

Les aides à l'accès sont les accords de garantie et/ou les aides à l'installation.

Les aides à l'installation, correspondent au paiement du premier loyer, du dépôt de garantie, à l'ouverture de compteurs, aux frais d'agence, d'assurance, de déménagement et à l'achat de mobilier de base.

Les accords de garantie ne donnent pas lieu à des décaissements immédiats (ce sont des engagements hors bilan susceptibles d'être exécutés).

3.2.1 Evolution des dépenses et des aides selon leur nature

Montants (M€)	1998	1999	2000	2001	2002 estimation
Aides au maintien	55,9	63,4	68,6	65,1	70,0
Aides à l'accès	68,1	76,1	80,4	77,1	83,4
Copropriétaires		0,1	0,1	0,5	4,4
Garanties exécutées	6,1	7,1	7,5	6,4	7,3
Autres subventions				5,9	5,7
Autres prêts				5,2	5,5
Ss-tot. Aides & interventions	130,1	146,7	156,6	160,2	176,3
ASLL	38,9	46,2	52,9	56,4	58,9
Gestion locative	2,2	0,5	0,3	0,0	0,0
Subventions aux associations	5,7	4,1	5,1	1,9	0,0
Autres divers				4,5	3,7
Sous-total prestations	46,8	50,8	58,3	62,8	62,6
Total aides et prestations	176,9	197,5	214,9	223,0	238,9
Fonctionnement	20,2	21,3	23,0	22,7	24,5
Divers	0,2	0,9	0,8	0,0	
Total dépenses	197,3	219,7	238,7	245,7	263,4

En 2002, le total des dépenses des FSL atteint 263 millions €, en hausse de 7,2% par rapport à 2001. Les dépenses d'aides financières à l'accès et au maintien (en prêts et subventions) ont augmenté d'environ 10 % de 1999 à 2002. L'accompagnement social lié au logement a crû plus fortement (+ 27,5%). Cet accroissement correspond au développement des politiques de prévention des expulsions, conforté par une reprise des aides au maintien.

Au 31/12/2001, les engagements de garantie s'élevaient à 62,4 M€, dont environ 31,8 M€ pour l'année 2001. Les exécutions de garantie représentent en moyenne annuelle 7,5 M€, soit de l'ordre de 25 % des engagements annuels.

Tableau des dépenses en 2000 et 2001

Tableau des dépenses en 2000	Montant (M€)	Part par rapport aux aides (%) ☐	Part par rapport aux dépenses (%)
Aides au maintien	65,1	29,2	26,5
Aides à l'accès	77,1	34,6	31,4
Copropriétaires	0,5	0,2	0,2
Garanties exécutées	6,4	2,9	2,6
Autres subventions et prêts	11,1	4,9	4,5
Sous-total aides & interventions	160,2	71,8	65,2
ASLL	56,4	25,3	23,0
Gestion locative	0,0		
Subventions aux associations	1,9	0,9	0,8
Autres divers	4,5	2,0	1,8
Sous-total prestations	62,8	28,2	25,6
Total aides (& interv.) & prestations	223,0	100,0	90,8
Fonctionnement	22,7		9,2
Divers			
Total dépenses	245,7		100,0

Tableau des dépenses en 2001	Montant (M€)	Part par rapport aux aides (%) (⊖)	Part par rapport aux dépenses (%)
Aides au maintien	70,0	29,3	26,6
Aides à l'accès	83,4	34,9	31,7
Aides aux copropriétaires	4,4	1,8	1,7
Garanties exécutées	7,3	3,1	2,8
Autres subventions et prêts	11,2	4,7	4,3
Sous-total aides & interventions	176,3	73,8	66,9
ASLL	58,9	24,7	22,4
Gestion locative	0,0		
Subventions aux associations			
Divers	3,7	1,5	1,4
Sous-total prestations	62,6	25,6	23,8
Total aides (& interv.) & prestations	238,9	100,0	90,7
Fonctionnement	24,5		9,3
Divers			
Total dépenses	263,4		100,0

La répartition des aides en 2000 et 2001 est stable pour les 3 postes principaux (accès, maintien, ASLL), soit moins d'1/3 pour les aides au maintien, une part un peu supérieure au 1/3 pour les aides à l'accès, et environ 25% pour l'accompagnement social. Les frais de fonctionnement représentent environ 9 % du total des aides et dépenses.

3.2.2 Part relative des prêts et subventions

Les aides financières aux ménages sont attribuées sous forme de subventions, prêts et dépôts de garantie versés aux bailleurs.

Année	2000		2001		2002 (estimation)	
	Montant (M€)	%	Montant	%	Montant	%
Subventions	97,1	62,0	104,8	65,5	124,8	67,0
Prêts	59,0	37,7	55,3	34,5	61,6	33,0
Dépôts	0,5	0,3	0			
Total	156,6	100,0	160,2	100,0	186,4	100,0

Avant 1996, la part des prêts était supérieure à celle des subventions. En 2001 et 2002, les 2/3 des aides financières sont attribuées sous forme de subventions (pour un tiers des FSL ce taux atteint 70 %). Cette tendance accroît les besoins financiers des FSL, le poste remboursements de prêts diminuant dans les ressources internes des FSL.

3.2.3 Importance relative du parc public et du parc privé pour toutes les aides du FSL

Années	Parc public			Parc privé		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
En % du nombre de ménages aidés	53,5 %	52,7	52,8	46,5 %	47,3	47,2
En % du montant des aides	52,0 %	49,7	53,7	48,0 %	50,3	46,3

Ce tableau met en évidence une répartition presque égale pour l'attribution des budgets des FSL dans le parc public et le parc privé (en nb de ménages et en montants des aides).

4 - Le bilan social de l'activité des fonds de solidarité

4-1 Les ménages aidés par le FSL

Le tableau ci après comptabilise les ménages aidés par le FSL dans les divers types d'aides, en éliminant les doubles comptes qui tiennent pour l'essentiel aux garanties accordées aux ménages qui peuvent compléter des aides financières directes à l'accès ou à l'installation ou bien être données sans aide financière, ainsi qu'aux mesures d'accompagnement social qui également peuvent compléter une aide financière directe ou bien être attribuées sans autre aide, (les ménages concernés ne sont comptés qu'une fois lorsqu'ils bénéficient d'une double intervention du FSL).

Le nombre de ménages aidés a connu en 2001 une croissance moins forte (+3%) par rapport à l'année 2000, que les années précédentes. Ce constat est à prendre avec précautions, tous les FSL n'ayant pas fourni les chiffres de leurs interventions, le chiffre 2001 est donc estimé. Il y a d'ailleurs en 2001 un ralentissement des dépenses des FSL, voire une stagnation pour les aides financières directes aux ménages.

22 % des ménages aidés financièrement à l'installation en 2000 ont reçu une garantie du FSL (34 000 sur 154 000). 80 % des garanties données à l'accès concernent des ménages aidés financièrement, seulement 20 % des ménages sont garantis sans recevoir d'aide financière. Ce dernier taux est en baisse assez sensible.

Environ 13 % des ménages (30 600 sur 239 000) aidés financièrement à l'accès ou au maintien en 2000 ont bénéficié d'un accompagnement social. Ce taux était de 15 % en 1998. Il est à noter également que plus de la moitié des mesures d'accompagnement social ont concerné en 2000 des ménages qui n'ont pas reçu d'aide financière du FSL.

Tableau du nombre de ménages aidés par les FSL et répartition selon les différentes aides

Années	1998 (98 dpts)	1999 (98 dpts)	2000 (98 dpts)	2001 (estimation nationale à partir de 86 départements)
Nombre de ménages aidés au maintien (1)	61 159	64 717	75 994	76 000
Nombre de ménages aidés financièrement à l'installation (2)	131 542	152 523	154 125	155 000
Nombre de ménages ayant obtenu un accord de garantie (3)	41 688	44 435	42 986	42 440
. dont nombre de ménages ayant obtenu à la fois un accord de garantie et une aide à l'installation (4)	26 960	33 123	34 428	25 000
Nombre de ménages aidés à l'accès de façon inconnue (5)	5 121			
Nombre de ménages aidés à l'accès par une aide financière et/ou une garantie (6) [(6) = (2) + (3) - (4) + (5)]	151 391	163 835	162 683	165 000
Nombre de ménages accédants en difficulté aidés (7)			117	330
Nombre total de ménages aidés au maintien ou à l'accès ou au titre des copro. (exécution de garantie exclues) (8) [(8) = (1) + (6) + (7)]	212 550	228 552	238 794	241 330
Nombre de ménages ayant bénéficié d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) (9)	52 174	66 724	65 134	68 000
dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel (10)	31 820	38 736	30 601	30 000
Nombre total de ménages aidés par les FSL (au maintien ou à l'accès et/ou par ASLL) (11) [(11) = (8) + (9) - (10)]	232 904	256 540	273 327	279 330

On peut constater que les FSL aident environ 2 fois plus de ménages pour l'accès que pour le maintien. Or, les montants financiers engagés pour l'accès et le maintien sont de niveaux voisins (80 M€ pour l'accès et 68 M€ pour le maintien en 2000). Cette différence importante sur le nombre de ménages aidés s'explique par un montant moyen des aides à l'accès moins élevé que celui des aides au maintien (cf ci-dessous, 5.1 & 5.2).

Le taux d'acceptation des demandes d'aides

Il est à noter qu'une part non négligeable des dossiers présentés au FSL font l'objet d'un refus.

En 1999 et 2000, le taux moyen d'acceptation est de 63/64% pour les aides au maintien et de 74/75% pour les aides à l'accès. Ces taux varient peu, le taux pour l'accès reste supérieur de 10 points au taux pour les aides au maintien, ce qui s'explique notamment par le fait que les aides à l'accès permettent de finaliser l'entrée dans un logement, dont la recherche a souvent été difficile.

4-2 Les caractéristiques des ménages aidés

Les données statistiques sur les caractéristiques des ménages ne sont pas renseignées par la totalité des FSL. Les publics principalement concernés, identifiés par les FSL, sont les personnes isolées et notamment les jeunes, les familles monoparentales (majoritairement femmes seules avec enfants), les RMIstes et les chômeurs ou inactifs. Leur point commun est la faiblesse des ressources ou tout au moins la faiblesse des ressources par rapport aux charges (ce qui est particulièrement avéré lors des situations de rupture).

Il apparaît que c'est surtout parmi ces publics que se trouvent les ménages sollicitant plusieurs fois des aides des FSL.

Le nombre de ménages qui ont déjà été aidés par le FSL et s'adressent au FSL pour une nouvelle demande a été estimé à 16 % des demandes en moyenne, mais ce chiffre doit être relativisé puisque certains FSL ont des conditions restrictives de délai pour la présentation d'une nouvelle demande, ce qui peut décourager ces demandes.

4.2.1 La situation familiale des ménages aidés (à l'accès et au maintien)

Situation familiale	1998 (en %) sur 47 dpts	1999 (en %) sur 61 dpts	2000 (en %) sur 60 dpts
Personnes seules	41,2	41,8	42,8
Familles monoparentales	29,8	30,3	28,5
Couples sans enfant	7,1	7,1	8,2
Couples avec enfants	19,0	19,6	17,1
Situation inconnue	2,1	1,2	3,4

Les FSL ont particulièrement aidé les personnes isolées et les familles monoparentales, (70 % des interventions en moyenne pour les années 1998 à 2000). Cette répartition varie peu.

4.2.2 L'activité de la personne de référence

Activité de la personne de référence	1998 (en %) sur 16 dpts	1999 (en %) sur 16 dpts	2000 (en %) sur 21 dpts
Actifs ayant un emploi	27,1	28,8	33,1
Actifs au chômage (ANPE)	25,1	28,0	28,9
Retraités	1,3	3,6	2,1
Étudiants	1,1	0,5	1,1
Autres (inactifs, longue maladie, ...)	32,2	30,1	28,0
Situation inconnue	13,1	9,1	6,8

Le tableau met en évidence le faible taux d'activité et le fort taux de chômage des personnes et familles aidées par le FSL.

4.2.3 L'âge de la personne de référence

Age de la personne de référence	1998 (en %) sur 23 dpts	1999 (en %) sur 44 dpts	2000 (en %) sur 20 dpts
âge < 25 ans	16,2	15,3	16,0
25 ans =< âge < 35 ans	41,0	34,5	32,1
35 ans =< âge < 50 ans	29,3	24,9	25,4
50 ans =< âge	11,8	10,0	10,5
âge inconnu	1,7	15,4	16,0

Environ un ménage sur six aidé par les FSL est un jeune ménage. Bien sur, ce chiffre varie suivant les FSL (de 7 à 22 % en 1998 parmi les départements ayant répondu). Les jeunes peuvent également saisir les fonds d'aide aux jeunes et bénéficier des aides du 1 % (Locapass).

Il n'en reste pas moins que la plupart des FSL ont fréquemment à instruire des demandes d'aide concernant des jeunes de moins de 25 ans sans ressources.

4.2.4 Les ménages aidés bénéficiaires des minima sociaux

Nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'AAH parmi les bénéficiaires d'une aide du FSL

Nature de l'allocation	RMI			API			AAH		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
année									
Nombre de départements ayant répondu	57	63	55	33	40	45	49	38	39
Nombre de bénéficiaires de l'allocation	39 893	40 373	32 471	7 536	9 281	13 090	3 183	4 135	3 719
% du nb de bénéficiaires / nb total de ménages aidés	29,1 %	29,1 %	27,7 %	10,6 %	10,4 %	12,1 %	4,4 %	5,1 %	4,6 %

En extrapolant les résultats constatés de 1998 à 2000 sur les départements ayant répondu, on peut estimer que plus d'un quart des ménages aidés sont des bénéficiaires du RMI et que 44 % des ménages aidés au maintien ou à l'accès par les FSL vivent essentiellement de minima sociaux, soit 120 000 ménages aidés, chiffre à rapprocher du total de 275 000 ménages aidés par les FSL.

5 - Détail des dépenses et des aides

5-1 Les aides à l'accès

5.1.1 Les types des aides à l'accès

Années	Subventions		Prêts		Dépôts	
	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%
1998	37,49	55,0	27,82	40,8	2,76	4,0
1999	45,45	59,7	29,86	39,2	0,84	1,1
2000	49,48	61,9	30,42	38,1	0,49	0,6

Le dépôt de garantie est à restituer par le bailleur au locataire à la fin du bail. Ce dépôt peut avoir fait l'objet d'un prêt au locataire, ou bien d'une subvention.

On constate la croissance régulière du % de prêts par rapport aux subventions.

5.1.2 L'importance relative du parc public et du parc privé pour les aides à l'accès

	Parc public			Parc privé		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
En % du nombre de ménages aidés :						
. pour les aides à l'installation	46,0 %	46,8 %	47,1 %	54,0 %	53,2 %	52,9 %
. pour les accords de cautionnement	65,7 %	69,1 %	65,1 %	34,3 %	30,9 %	34,9 %
sous-total Aides à l'accès	47,8 %	49,2 %	48,4 %	52,2 %	50,8 %	51,6 %
En % du montant des aides :						
Aides à l'installation	39,5 %	36,4 %	38,1 %	60,5 %	63,6 %	61,9 %

Les aides financières à l'installation sont prédominantes dans le parc privé, en nombre de ménages et plus encore en montants financiers.

Cela s'explique par une aide moyenne par ménage d'un montant plus élevé sur le parc privé que sur le parc public, en raison d'un dépôt de garantie plus important et de l'existence de frais d'agence pris en charge par certains FSL.

En revanche, les 2/3 des ménages garantis sont locataires du parc public.

5.1.3 Montant moyen des aides à l'accès

Le montant moyen d'une aide à l'accès est de 558 € en 2000 (sur 84 départements renseignés) et **512 € en 1999** (sur 94 départements renseignés) contre 494 € en 1998 (sur 88 départements renseignés).

	En 1998 (93 dpts)	En 1999 (95 dpts)	En 2000 (84 dpts)
Nb de dpts d'aide moyenne supérieure à 1 500 €	0	0	0
Nb de dpts d'aide moyenne comprise entre 1 000 € et 1 500 €	2	1	3
Nb de dpts d'aide moyenne comprise entre 500 € et 1 000 e	28	29	37
Nb de dpts d'aide moyenne inférieure à 500 €	37	32	44

Les montants moyens d'aide à l'accès, plus faibles que pour les aides au maintien, sont moins dispersés que les montants moyens des aides au maintien.

Le montant moyen d'une aide à l'accès dans le parc public est de **512 € en 2000** (sur 47 départements renseignés) et **435 € en 1999** (sur 53 départements renseignés) comme en 1998 (sur 52 départements renseignés).

Le montant moyen d'une aide à l'accès dans le parc privé est de **682 € en 2000** (sur 46 départements) et **652 € en 1999** (sur 53 départements renseignés) contre 601 € en 1998 (sur 51 départements).

A l'inverse des aides au maintien, les interventions pour l'installation dans le parc privé sont en moyenne plus onéreuses que dans le parc public. L'écart est de 170 €, il est lié au coût plus élevé de l'accès dans le parc privé.

5-2 Les aides au maintien

5.2.1 Les types des aides au maintien

Les aides au maintien présentent une répartition entre subventions et prêts (64% et 36%) un peu plus axée vers les subventions que la répartition constatée pour les aides à l'accès (62% et 38 %).

Années	Subventions		Prêts	
	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%
1998	33,68	60,3	22,20	39,7
1999	39,82	62,8	23,54	37,2
2000	44,21	64,4	24,43	35,6

5.2.2 L'importance relative du parc public et du parc privé pour les aides au maintien

Parcs	Parc public			Parc privé		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
En % du nombre de ménages aidés au maintien	62,9 %	65,8 %	64,5 %	37,1 %	34,2 %	35,5 %
En % du montant des aides au maintien	65,9 %	66,9 %	66,1 %	34,1 %	33,1 %	33,9 %

Le tableau met en évidence la prédominance du parc public pour le bénéfice des aides au maintien.

5.2.3 Montant moyen des aides au maintien

Le montant moyen d'une aide au maintien est de **1 011 € en 2000** (sur 83 départements renseignés) de **1 030 € en 1999** (sur 95 départements renseignés) contre 913 € en 1998 (sur 93 départements renseignés).

	En 1998 (93 dpts)	En 1999 (95 dpts)	En 2000 (83 dpts)
Nb de dpts d'aide moyenne supérieure à 2 000 €	3	3	3
Nb de dpts d'aide moyenne comprise entre 1 500 € et 2 000 €	10	11	7
Nb de dpts d'aide moyenne comprise entre 1 000 € et 1 500 €	17	24	22
Nb de dpts d'aide moyenne comprise entre 500 € et 1 000 e	43	43	37
Nb de dpts d'aide moyenne inférieure à 500 €	20	14	14

Le montant moyen d'une aide au maintien dans le parc privé est de même grandeur que le montant moyen d'une aide au maintien sur le parc public (l'écart est de 60 €).

5-3 Les exécutions de garantie

Années	1998	1999	2000	Évolution de 1998 à 2000
Nombre de ménages pour lesquels la garantie a été exécutée ¹	9 640	11 174	11 145	+ 15,6 %

Le nombre d'exécutions de garantie qui avait augmenté de façon importante en 1999 se stabilise en 2000.

5.3.1 Modalités de récupération auprès des ménages des garanties exécutées

Année	1998	1999	2000
montants versés dans le cadre d'exécutions de garantie, dont :	6,12 (58 dpts)	7,07 (63 dpts)	7,49 (60 dpts)
. montants versés sans récupération auprès des ménages	3,25 (41 dpts)	3,22 (47 dpts)	3,39 (41 dpts)
. montants des prêts établis consécutivement à une exécution de garantie	2,87 (35 dpts)	3,85 (32 dpts)	4,10 (36 dpts)

Ce tableau met en évidence que les exécutions de garanties donnent lieu comme les aides financières directes soit à une subvention (donc à un abandon de créance) soit à un prêt, le taux de subventions étant en dessous de 50 % dans cette situation d'exécution de garantie.

¹ le nombre de ménages pour lesquels la garantie a été exécutée n'est connu que dans 50 FSL sur les 63 FSL ayant exécuté des garanties en 1999.

5.3.2 Le parc concerné par les exécutions de garantie

	Parc public			Parc privé		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
En % du nombre de ménages pour lesquels des garanties ont été exécutées	71 %	68,7 %	72,3 %	29,0 %	31,3 %	27,7 %
En % des montants des garanties exécutées	70,0 %	67,8 %	72,2 %	30,0 %	32,2 %	27,8 %

Le tableau met en évidence des % d'exécution dans le parc public un peu supérieurs à ceux relevés auparavant pour l'importance des aides au maintien et des engagements de garantie (2/3 dans le parc public).

5-4 Les aides aux copropriétaires en difficulté

Deux FSL seulement ont accordé des aides aux copropriétaires en difficulté, pour la prise en compte des charges de copropriété alors que 98 copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ont été recensées en 2000. Cette disposition n'a donc manifestement pas été bien prise en compte par les FSL.

5-5 L'accompagnement social lié au logement (ASLL)

Les dépenses d'ASLL ont été en 2000 de 50 M€ soit près de 25 % du montant des aides.

Tous les FSL financent des mesures d'ASLL individuel avec cependant des différences notables concernant l'importance de ces dépenses d'accompagnement social dans leurs dépenses totales. Certains FSL se montrent en effet plus réticents à financer de l'accompagnement social, et privilégient les aides financières directes. Ainsi dans 15 FSL en 2000, les dépenses d'ASLL sont inférieures à 10 % du montant des aides.

L'ASLL collectif, qui correspond à l'accompagnement social d'un groupe de ménages, a été pratiqué en 1999 et 2000 dans une trentaine de départements et a représenté respectivement 3,4 M€ et 3,8 M€ de dépenses, soit 27,8 % et 29,0 % des dépenses d'ASLL de ces départements. Il semble se développer par rapport aux années précédentes. Cependant, la distinction entre ASLL collectif et ASLL individuel peut être mal renseignée dans les enquêtes auprès des départements, la prescription d'un nombre de mesures à réaliser par un prestataire n'étant pas synonyme d'un accompagnement collectif, qui s'adresse à la situation particulière d'un groupe de ménages.

5.5.1 Le coût de la mesure d'ASLL individuel

La prise en compte des mesures d'ASLL individuel dont les bénéficiaires sont identifiés par le FSL permet de chiffrer un coût moyen de la mesure d'ASLL individuel d'environ 700 €. La moyenne des montants moyens départementaux est de 870 €. Cet écart est significatif d'une différence non négligeable des coûts selon les départements, le coût moyen étant plus faible dans les départements importants. Cet écart peut provenir notamment de la différence de durée des missions variant de 4 à 12 mois, la durée moyenne étant de 7 mois. Le coût mensuel moyen est de 129 €.

5.5.2 Les organismes prestataires d'ASLL

En 1999, 936 organismes ont été prestataires d'ASLL individuel ou collectif financé par le FSL (soit 778 associations, 50 organismes HLM, 67 CCAS, 20 CAF, 12 DAS de Conseil général, 9 organismes divers). Ils étaient 879 en 1998 et 890 en 1997.

La diminution en 2000 du nombre d'organismes (812) correspond à un moindre rendu de l'enquête.

L'ASLL collectif était assuré en 2000 par 124 organismes sur 29 départements et en 1999 par 112 organismes sur 30 départements. Ils étaient 110 en 1998 sur 29 départements.

Les organismes prestataires d'ASLL se répartissent ainsi en 1999 et 2000

En 1999	Nombre d'organismes	% en nombre d'organismes	% en nombre de ménages	% en montants	Nombre de départements
Associations	778	83,1 %	82,2 %	87,0 %	86
organismes HLM	50	5,3 %	2,7 %	3,8 %	14
CCAS	67	7,2 %	4,6 %	4,7 %	26
CAF et MSA	20	2,1 %	2,4 %	1,7 %	18
divers (dont 12 services sociaux de Conseils généraux)	21	2,2 %	8,0 %	2,7 %	18

En 2000	Nombre d'organismes	% en nombre d'organismes	% en nombre de ménages	% en montants	Nombre de départements
Associations	680	83,7 %	84,9 %	89,0 %	72
organismes HLM	29	3,6 %	2,7 %	2,9 %	12
CCAS	60	7,4 %	5,7 %	1,8 %	24
CAF et MSA	19	2,3 %	1,5 %	1,7 %	17
divers (dont 12 services sociaux de Conseils généraux)	24	3,0 %	5,2 %	4,6 %	19

La part des associations est prépondérante. Mais il est possible que des prestations assurées gratuitement par des services sociaux du Conseil général ou des CAF n'aient pas été comptabilisées : elles font donc l'objet d'une sous-estimation.

5.5.3 Pluri-annualité des conventions d'ASLL

43 FSL, sur les 86 FSL pour lesquels une réponse a été faite à cette question, passent des conventions *pluriannuelles* d'ASLL avec les associations.

La pratique des conventions pluri-annuelles est aujourd'hui plus développée qu'elle ne l'était en 1999 et 2000.

Certains FSL restent réticents pour s'engager dans des conventions pluriannuelles pour diverses raisons, parce que le règlement intérieur ne l'a pas encore prévu, parce qu'ils souhaitent établir le bilan de l'année précédente, pour disposer d'une plus grande possibilité de négociation, parce que leurs ressources ne leur paraissent pas garanties, également parce que la demande n'a pas été formellement exprimée par les associations.

5.5.4 L'objet des mesures d'ASLL individuel

Objet de l'ASLL :	En 1997 (sur 54 dpts)	En 1998 (sur 57 dpts)	En 1999 (sur 52 dpts)	En 2000 (sur 44 dpts)
Problèmes de maintien	34,2 %	30,7 %	36,6 %	39,1 %
Problèmes d'accès	51,6 %	58,7 %	60,9 %	58,7 %
Propriétaires ou accédants	4,2 %	1,1 %	0,5 %	0,1 %
Divers	10,0 %	9,5 %	2,0 %	2,1 %

Cette question est relativement mal renseignée par les FSL.

L'ASLL pour favoriser l'accès au logement apparaît cependant prépondérant par rapport à l'ASLL pour le maintien dans le logement, ce qui est logique compte tenu de ce que les aides à l'accès concernent un nombre double de ménages.

S'agissant de l'accès, la distinction est faite entre d'une part «la définition du projet logement et la recherche de logement» et d'autre part "l'entrée et l'installation dans le logement" (48 % des mesures ASLL "accès" correspondent à la 1ère étape, et 52 % des mesures ASLL "accès" correspondent à la 2ème étape).

5-6 Les prestations diverses

Les FSL peuvent garantir ou contre-garantir des associations mettant des logements à disposition des personnes défavorisées (sous-locations, logements conventionnés à l'ALT). Une vingtaine de FSL garantissent près de 130 associations.

Les FSL financent quelquefois directement, par subvention, des associations qui interviennent dans l'hébergement et l'urgence.

En 2000 dans une quinzaine de départements, 5 M€ ont été versés (4 M€ en 1999), pour des mises en jeu de garantie ou des subventions directes à des associations.

5-7 Les dépenses de fonctionnement

Il s'agit des frais de gestion, de secrétariat et d'instruction pris en charge par les FSL.

En 1999 et 2000, les dépenses de fonctionnement se situent, au niveau national, au dessous de 10 % du total des budgets des FSL.

Montant (M€)	1998	1999	2000	évolution de 1998 à 2000
Montants des frais de fonctionnement	19,68	21,27	22,60	+ 14,8%
% national par rapport aux dépenses	10,0%	9,7%	9,5%	
Moyenne des % départementaux	10,3%	10,3%	10,3%	
Montant des aides & prestations	176,86	197,36	214,94	+21,5%
Montant des dépenses corrigé	196,63	219,62	238,31	+21,2%

En 1999 et 2000, les dépenses de fonctionnement ont crû moins vite que les aides financières aux ménages, les FSL ayant été incités à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement.

Part des frais de fonctionnement payés par les FSL / montant total des dépenses =	Nombre de dpts en 1998 (sur 100 dpts)	Nombre de dpts en 1999 (sur 100 dpts)	Nombre de dpts en 2000 (sur 100 dpts)
de 0 à 5 %	16 (dont 4 nuls)	17 (dont 2 nuls)	7 (dont 2 nuls)
de 5 à 10 %	32	30	38
de 10 à 15 %	37	35	40
de 15 à 20 %	10	16	13
de 20 à 25 %	4	2	2
plus de 25 %	1	0	0

A la suite des travaux effectués pendant l'année 2000 concernant les frais de fonctionnement, en particulier avec les caisses d'allocations familiales, notamment pour préparer la mise en œuvre du décret limitant les frais de fonctionnement (qui est entré en vigueur en 2003), la connaissance des montants payés et des différences également entre les divers fonds de solidarité a conduit à une certaine homogénéisation des coûts et des frais facturés par les gestionnaires des fonds de solidarité pour le logement.

5-8 Le contentieux des FSL

Pour l'année 2001, il est signalé des actions contentieuses concernant 34 FSL, soit devant le tribunal administratif compétent pour les actions contre les décisions prises par le FSL, soit devant le tribunal d'instance ou de grande instance pour les litiges concernant le recouvrement des prêts. Il est à signaler que ces actions représentent un pourcentage insignifiant du nombre de décisions prises par les FSL (275 000 ménages aidés comme indiqué auparavant).

IV - PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

Le rappel du contexte

Selon les données du Ministère de la Justice, les contentieux locatifs pour impayés de loyer ont connu une augmentation de l'ordre de 18 % entre 1988 et 1997.

Jusqu'à la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, les expulsions locatives pour impayés étaient examinées sans distinction préalable des cas de mauvaise foi et des cas d'impécuniosité. Cette démarche était inadaptée à un contexte de précarisation d'une partie de la population.

La procédure laissait très peu de marge de manœuvre au juge (voire aucune) et les locataires avaient très peu la possibilité d'exposer leurs problèmes, d'être aidés pour y faire face.

Quant à l'Etat, son rôle était limité à tous points de vue : il n'intervenait pour l'essentiel qu'en fin de procédure pour accorder ou refuser le concours de la force publique, après une enquête sociale. L'absence de recherche de solutions préventives l'entraînait dans des prises en charge de plus en plus lourdes d'indemnisations des bailleurs auxquels était refusé le concours de la force publique.

Les dispositions de la loi du 29 juillet 1998 :

L'objectif du volet prévention des expulsions de la loi d'orientation contre les exclusions a été de changer de logique : passer d'un traitement de l'expulsion comme un problème d'ordre public à un traitement social et préventif le plus en amont possible afin d'éviter la phase contentieuse.

Les principales modifications introduites ont donc été la mise en place d'une procédure précontentieuse spécifique avant saisine du juge dans le parc social (article 115), l'instauration d'une démarche de prévention placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse (article 114), l'octroi de pouvoirs nouveaux au juge judiciaire (articles 114 à 117), l'aménagement des conditions de réalisation des expulsions (article 120) et l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions (article 121) afin que l'ensemble des partenaires se mobilise pour réduire sensiblement le nombre des expulsions.

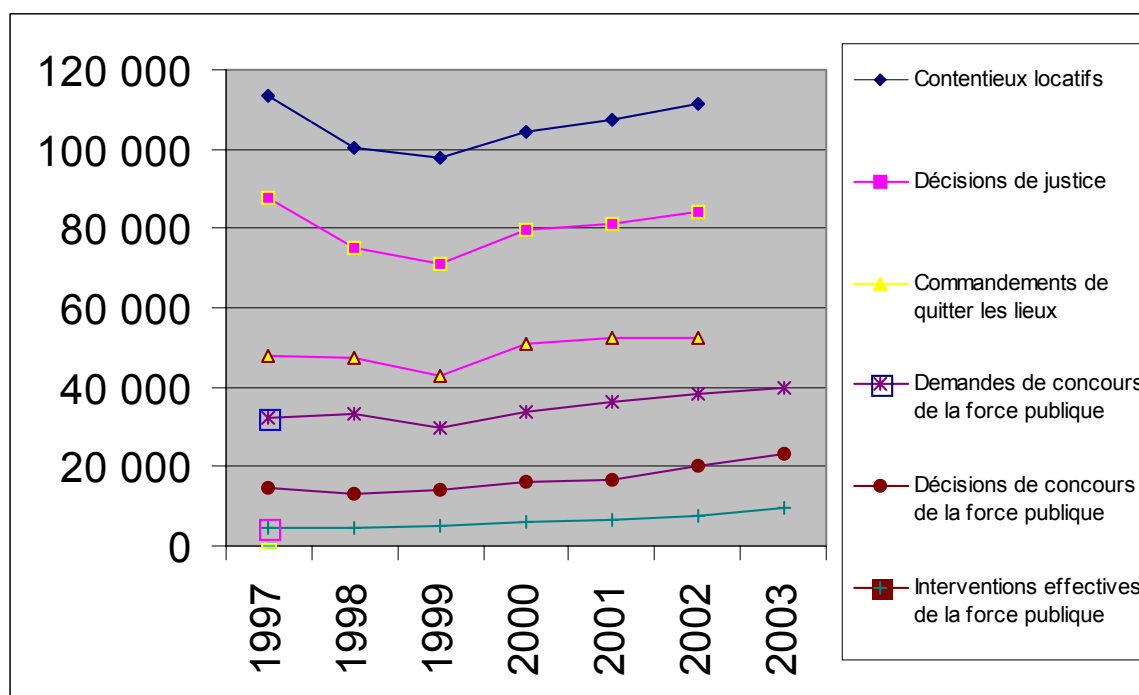
1 - Données statistiques et bilan de la mise en œuvre du dispositif

1-1 Les statistiques des Ministères de la Justice et de l'Intérieur

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	nd
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	nd
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821*	47 623*	43 017	50 858 45 828*	52 345 47 473*	52 351 47 605*	nd
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151	39 924
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087	23 089
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534	9 717

(1) Source : Ministère de la Justice - Les chiffres du ministère de la Justice pour l'année 2003 ne sont pas encore connus.

(2) Source : Ministère de l'Intérieur
* hors Paris



Le nombre des contentieux locatifs, des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes et décisions d'octroi du concours de la force publique connaît une diminution sensible de 1998 à 1999 mais remonte sensiblement à partir de 2000. De même, le nombre d'interventions effectives de la force publique, après une petite baisse en 1998, remonte régulièrement depuis 1999.

1-2 Les raisons de cette évolution et les constats des études

Les enquêtes régulières sur la mise en application de ce dispositif² ainsi que l'étude d'évaluation remise en mai 2002³ permettent de faire un certain nombre d'hypothèses sur les raisons de cette évolution et quelques constats sur la mise en œuvre de ce dispositif de prévention.

Tout d'abord, une partie de la diminution du nombre de ménages en situation d'impayés en 1998 et 1999 peut s'expliquer par la mise en œuvre de nouveaux délais, ceux-ci créant un « effet retard » les premières années d'installation du dispositif.

Par ailleurs, la remontée sensible des chiffres à partir de l'année 2 000 trouve un certain nombre d'explications à la lumière des constats issus des enquêtes et de l'étude d'évaluation. Celles-ci ont, en effet, permis d'une part de révéler quelques dysfonctionnements dans la mise en œuvre du dispositif et, d'autre part, de recenser un certain nombre de bonnes pratiques mises en œuvre localement.

Les principaux dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre du dispositif sont les suivants :

- Une forte croissance du nombre de saisines des SDAPL sans que les moyens aient été préalablement renforcés. Aussi, de nombreuses SDAPL sont engorgées et ne peuvent faire un réel travail de prévention.
- Une coordination très insuffisante des dispositifs d'aide avec les mesures de prévention des expulsions : le FSL notamment mais également les fonds eau/énergie, la commission de surendettement.
- Un nombre trop faible d'enquêtes sociales et un contenu très hétérogène de celles-ci. Aussi, le taux de ménages couverts par ces enquêtes est souvent peu élevé et leur mise en œuvre très inégale selon les départements.
- Un fort taux d'échec des plans d'apurement après le jugement en raison de leur caractère souvent peu « réaliste » au vu des possibilités financières des ménages et d'une absence de suivi social pour les ménages les plus fragiles,
- Des difficultés de relogement dues à un déficit d'offre adaptée aux familles et à la réticence des bailleurs à reloger les ménages très fragilisés.
- une mobilisation très inégale des acteurs pour la mise en œuvre du dispositif de prévention illustrée par l'absence de charte dans certains départements : 68 chartes sont signées au 1^{er} septembre 2003.

² Enquêtes pour le bilan d'application du volet logement de la loi d'orientation du 29 juillet 1998

³ Etude d'évaluation du dispositif de prévention des expulsions commanditée par le ministère du logement en 2001. Elle a porté sur un échantillon de 5 sites : Arras, Bobigny, Chartres, Lyon, Marseille.

A côté de ces résultats statistiques et des analyses révélant de réelles difficultés de mise en œuvre du dispositif de prévention des expulsions, l'étude d'évaluation de mai 2002 réalisée pour le compte de la DGUHC a aussi recensé un certain nombre « de bonnes pratiques » au sein des départements qui ont permis de faire progresser, à certaines phases de la procédure, la prévention des expulsions⁴.

Ces pratiques visent en particulier :

- à obtenir une meilleure coordination des acteurs et des dispositifs,
- à mieux articuler les différentes démarches sociale, juridique et administrative,
- à favoriser l'implication du locataire,
- à mobiliser les dispositifs afin de permettre une meilleure prise en compte de la situation des familles et le respect des délais prévus par la loi.

2 - Les résultats de l'enquête auprès des DDE au 1er juillet 2002

2-1 La phase précontentieuse

L'article 115 de la loi du 29 juillet 1998 met en place une procédure précontentieuse spécifique. Il prévoit que les bailleurs sociaux (à savoir les organismes HLM pour l'ensemble de leur parc et les sociétés d'économie mixte pour leur parc conventionné) ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de 3 mois suivant la saisine de la SDAPL ou de l'organisme payeur (CAF, MSA) pour les bénéficiaires d'une aide au logement.

La SDAPL ou l'organisme payeur prend une première décision conservatoire de maintien de l'aide pour une période de trois mois durant laquelle il convient de mettre en place une solution amiable afin d'éviter la saisine du juge.

2.1.1 La saisine de la SDAPL

Après l'augmentation conséquente du nombre de saisines de la SDAPL en 1999 et 2000, une légère tendance à la stabilisation peut être constatée en 2001 à l'échelle nationale (- 2% de 2000 à 2001).

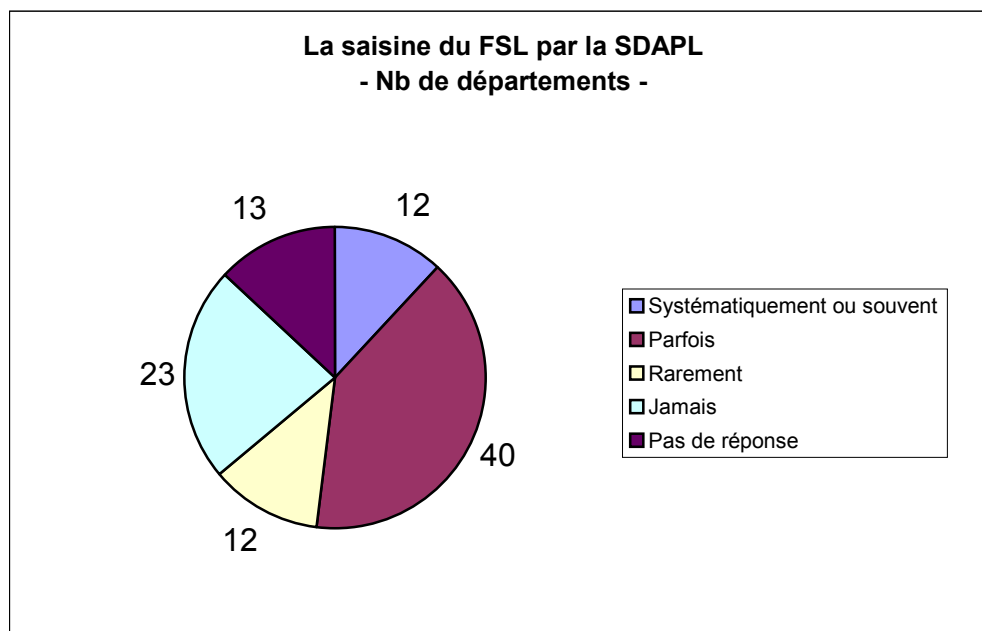
Cette évolution est toutefois inégale selon les départements : une vingtaine d'entre eux (sur les 82 qui ont répondu) connaissent encore une sensible augmentation entre 2000 et 2001 et, même, une forte croissance pour quelques uns, notamment les Alpes-Maritimes, la Seine-et-Marne et la Meurthe-et-Moselle. Un même nombre de départements connaissent une diminution.

Un rattrapage des anciens dossiers, non soumis à la SDAPL par les bailleurs, peut expliquer une partie de ces augmentations dans les premières années de la mise en œuvre de ce dispositif. En 2001, le maintien d'un niveau élevé de saisine et les fluctuations constatées d'un département à l'autre peuvent s'expliquer en partie par la politique suivie par les bailleurs. En effet, d'après les analyses réalisées, certains d'entre eux suite à la loi du 29 juillet 1998, semblent saisir plus rapidement la SDAPL. D'autres, au contraire, ont probablement renforcé leurs actions de prévention en amont de cette phase précontentieuse.

⁴ Cette étude est sur le site internet du METLTM rubrique Publications – études et enquêtes

2.1.2 Les actions de prévention de la SDAPL

Le nombre de saisines du FSL par la SDAPL reste modeste : dans 12 départements seulement sur les 83 qui ont répondu, celui-ci est saisi « systématiquement ou souvent ».



Dans le cas où le FSL n'est pas saisi par la SDAPL, cette mission est à la charge du travailleur social ou bien, mais plus rarement, du locataire ou du bailleur.

Seulement, 60 départements, sur les 89 qui ont répondu, ont pu donner une réponse sur le taux de ménages bénéficiant de plan d'apurement ou d'une solution amiable à ce stade de la procédure.

Parmi eux, un peu plus de la moitié établit un plan d'apurement pour au moins 50% des ménages, souvent sans l'aide du FSL ou trouve une solution amiable.

Les départements les plus peuplés ne peuvent généralement donner de réponse à cette question ou bien ont un pourcentage assez faible. Fait exception, toutefois, le Pas-de-Calais qui réalise un plan d'apurement et/ou trouve une solution amiable pour 60% des familles, le Val d'Oise avec 55% de plans d'apurement et le Var avec 75% de solutions amiables. Signalons que dans ce dernier département, l'ADIL joue un rôle important.

Les raisons de l'absence de solutions amiables les plus fréquemment citées sont celles afférentes :

- aux ressources insuffisantes, parfois précaires des locataires, situation à laquelle s'ajoute parfois un surendettement ou un niveau élevé de la dette d'impayé.
- à la difficulté de mobiliser le locataire ou encore « la mauvaise foi » de celui-ci (sans que cette notion puisse être précisée).
- enfin, de façon plus anecdotique, à la contestation de la dette.

Ainsi, le nombre de saisines des SDAPL dont le volume reste élevé, ne permet pas à de nombreuses SDAPL de mettre en œuvre de véritables actions de prévention des expulsions, notamment les SDAPL des départements les plus peuplés. L'articulation avec les autres dispositifs et notamment avec le FSL et la mise en place de solutions amiables semblent cependant progresser et atteindre un taux significatif de ménages bénéficiaires dans 1/3 environ des départements.

2-2 De l'assignation à l'audience

- Rappel des textes

L'article 114 institue l'obligation pour l'huissier de justice, quel que soit le type de parc concerné, de notifier au préfet l'assignation tendant au constat de la résiliation du bail au moins deux mois avant l'audience afin que le préfet saisisse les organismes dont relèvent les aides au logement, le FSL ou les services sociaux compétents et transmette au juge les informations dont il dispose.

Cette disposition a été étendue par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail.

La circulaire d'application du 9 février 1999 demande au préfet de saisir les services sociaux compétents afin qu'il diligente une enquête sociale d'urgence dès réception de l'assignation. Cette phase doit également être mise à profit pour élaborer un plan d'apurement de la dette. Une solution de relogement plus adaptée aux ressources des ménages dans le cadre du PDALPD, peut également être recherchée.

Cette circulaire prévoit également que le préfet transmette au juge les informations dont il dispose afin que celui-ci puisse se prononcer en connaissance de la situation sociale et administrative du locataire.

- Le nombre d'assignations

L'augmentation des assignations constatée lors du précédent bilan sur la période 1999–2000, se poursuit en 2001 pour les 2/3 des départements ayant répondu à cette question (81 départements). Plus du quart d'entre eux connaissent une augmentation supérieure à 50 %.

Cette évolution est probablement due à la mise en œuvre progressive de la procédure de notification au préfet au cours de l'année 1999 et surtout pour l'année 2001, aux effets de la loi SRU qui a étendu le bénéfice des mesures de prévention aux assignations tendant au prononcé de la résiliation de bail.

- La saisine du FSL au moment de l'assignation

La saisine du FSL se fait par les services de l'Etat au moment de l'assignation dans plus de la moitié des départements qui ont répondu (88 réponses).

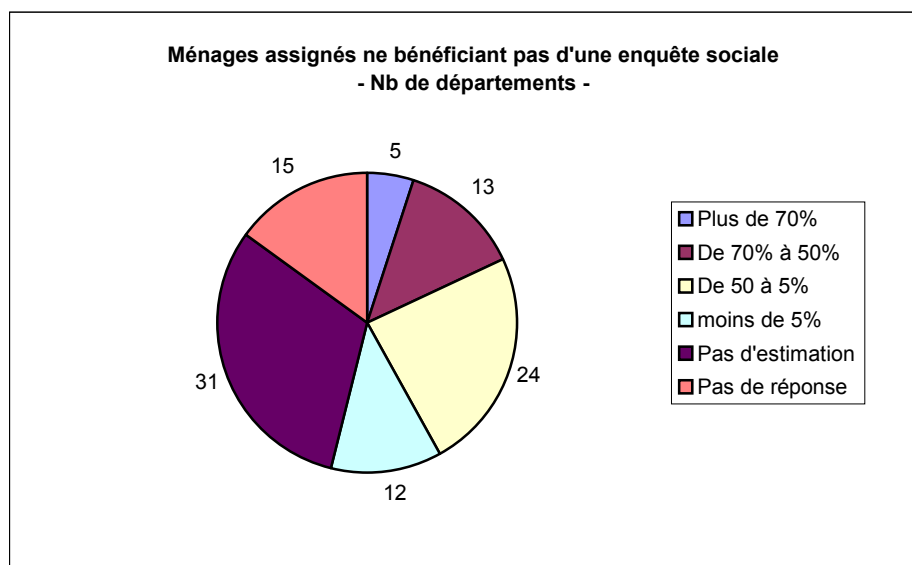
Dans le cas contraire, cette saisine est confiée aux services sociaux compétents ou, plus rarement, au locataire lui-même. Dans une dizaine de départements, la saisine du FSL n'est envisagée qu'après réalisation de l'enquête sociale ou après reprise du loyer.

Le délai de réponse du FSL fait l'objet d'une vigilance particulière pour la moitié des départements soit par l'instauration de la procédure d'urgence soit par une prise de décision rapide.

Près d'un tiers des départements n'ont cependant ni saisine par les services de l'Etat au moment de l'assignation ni vigilance particulière sur les délais de réponse du FSL.

- Les enquêtes sociales :

Cinquante-quatre départements ont pu donner un pourcentage de ménages assignés ne bénéficiant pas d'une enquête sociale au moment de l'audience.



Les ménages non couverts par une enquête sociale sont le plus souvent ceux qui ne répondent pas aux sollicitations et/ou ne sont pas connus des services.

Il s'agit pour une grande part de locataires du parc privé.

Les enquêtes sociales sont réalisées par les services sociaux du Conseil général et parfois également par :

- les CCAS (quelques départements)
- des associations, essentiellement l'UDAF et l'ADIL (14 départements).

Ces enquêtes sont financées par les FSL dans 24 départements.

Elles prévoient dans la majorité des départements :

- un contact effectif avec le locataire (74 départements sur 82),
- l'établissement d'un plan d'apurement (68 départements sur 79),
- la transmission d'informations au juge (78 départements sur 83)

L'apurement de dettes locatives est pratiquée par le FSL :

- parfois par 53 départements sur 81
- souvent par 24

- Les difficultés rencontrées :

A cette phase de la procédure, les difficultés les plus fréquentes sont :

- les difficultés à rencontrer le locataire et à le mobiliser,
- les délais trop courts entre l'assignation et l'audience,
- la complexité des situations,
- le nombre élevé d'enquêtes à réaliser.

Peu de départements savent si la procédure a été abandonnée entre l'assignation et l'audience : dix huit seulement donnent un pourcentage. Les plus significatifs sont celui de Haute Savoie (50%), de Corse du Sud (43%), de la Charente (28%), du Finistère (25%) et du Jura (20%).

2-3 L'audience et la phase post-audience

- La décision du juge :

Peu de départements savent également si une décision de délai de résiliation de bail a été accordée par le juge (23 départements sur 77). Parmi eux, six départements ont un pourcentage de suspension de résiliation de bail supérieur à 50% : les Bouches-du-Rhône, la Dordogne, la Saône et Loire, l'Isère, le Jura et l'Aube.

- Les plans d'apurement :

Le taux d'échec des plans d'apurement accordés par le juge avec des délais et une suspension de la résiliation du bail n'est connu que dans 12 départements seulement. Parmi eux 7 ont un taux d'échec supérieur à 50%.

La cause principale de ces échecs est le niveau trop élevé des mensualités demandées aux locataires en regard de leurs revenus. Parfois également est évoquée l'absence de suivi des ménages en difficulté.

- les mesures d'ASLL :

Des mesures non systématiques d'ASLL sont diligentées pour les ménages ayant obtenu des délais de remboursement de leur dette dans les deux-tiers des départements environ.

Tableau 1

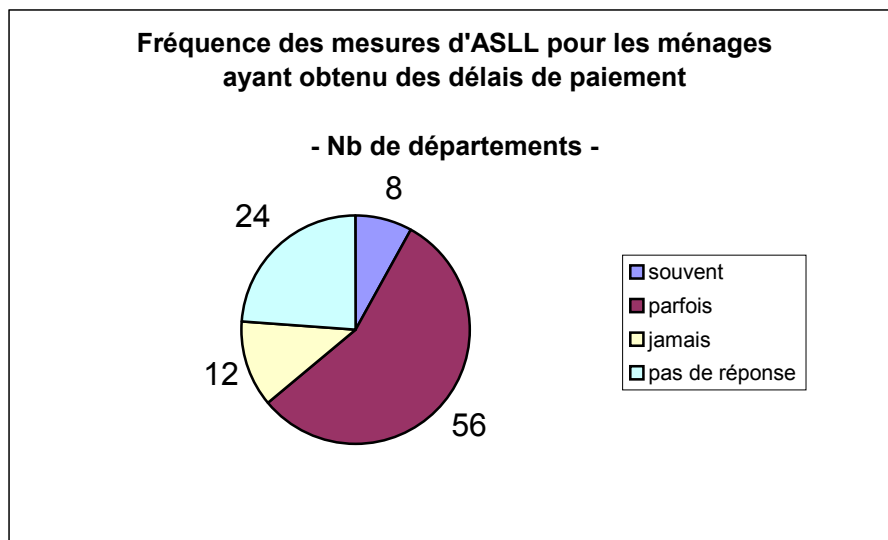
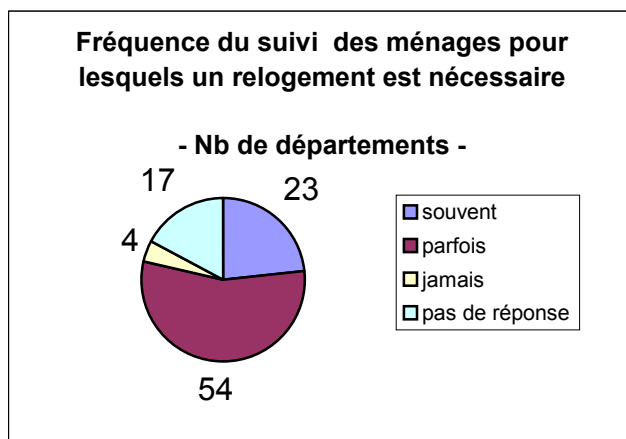


Figure 1

- Le relogement :

Le suivi des ménages pour lesquels un relogement est nécessaire dans le cadre du PDALPD est prévu :



2-4 Les chartes de prévention des expulsions locatives (voir carte)

L'article 121 de la loi du 29 juillet 1998 prévoit qu'une charte pour la prévention de l'expulsion est élaborée dans chaque département avec l'ensemble des partenaires concernés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de cette loi.

Les chartes ont pour objectif :

de mobiliser sur le terrain, tous les partenaires en fonction des réalités locales (acteurs du parc public et du parc privé, huissiers, ADIL...), afin d'accroître leur efficacité et réduire le nombre des expulsions, en utilisant au mieux les dispositifs existants (PDALPD, FSL...) et en coordonnant toutes leurs interventions autour d'un objectif de prévention.

- La signature des chartes

Au 1er septembre 2003, 68 chartes de prévention sont signées. Parmi elles, 31 l'ont été avant le délai légal d'août 2000 (et 9 avant la loi du 29 juillet 1998).

Quelques DDE signalent, par ailleurs, que des actions de prévention ont été mises en œuvre sans être formalisées dans une charte. Celle-ci paraît, de ce fait, moins indispensable aux partenaires ce qui peut expliquer en partie son absence ou son retard.

3 - En conclusion

Les enquêtes menées périodiquement pour le bilan d'application de la loi de lutte contre les exclusions ainsi que l'étude d'évaluation réalisée en 2001 pour le compte de la DGUHC révèlent que certains volets de ce dispositif de prévention des expulsions :

- ne se mettent en place qu'assez progressivement (mobilisation des dispositifs, enquêtes sociales, chartes).
- et rencontrent, parfois, de réelles difficultés de mise en œuvre.

Les statistiques relatives à la procédure d'expulsion montrent, en effet, que l'amélioration constatée en 1999, due probablement, en partie, à un effet retard lié aux nouveaux délais institués par la loi, ne s'est pas poursuivie les années suivantes.

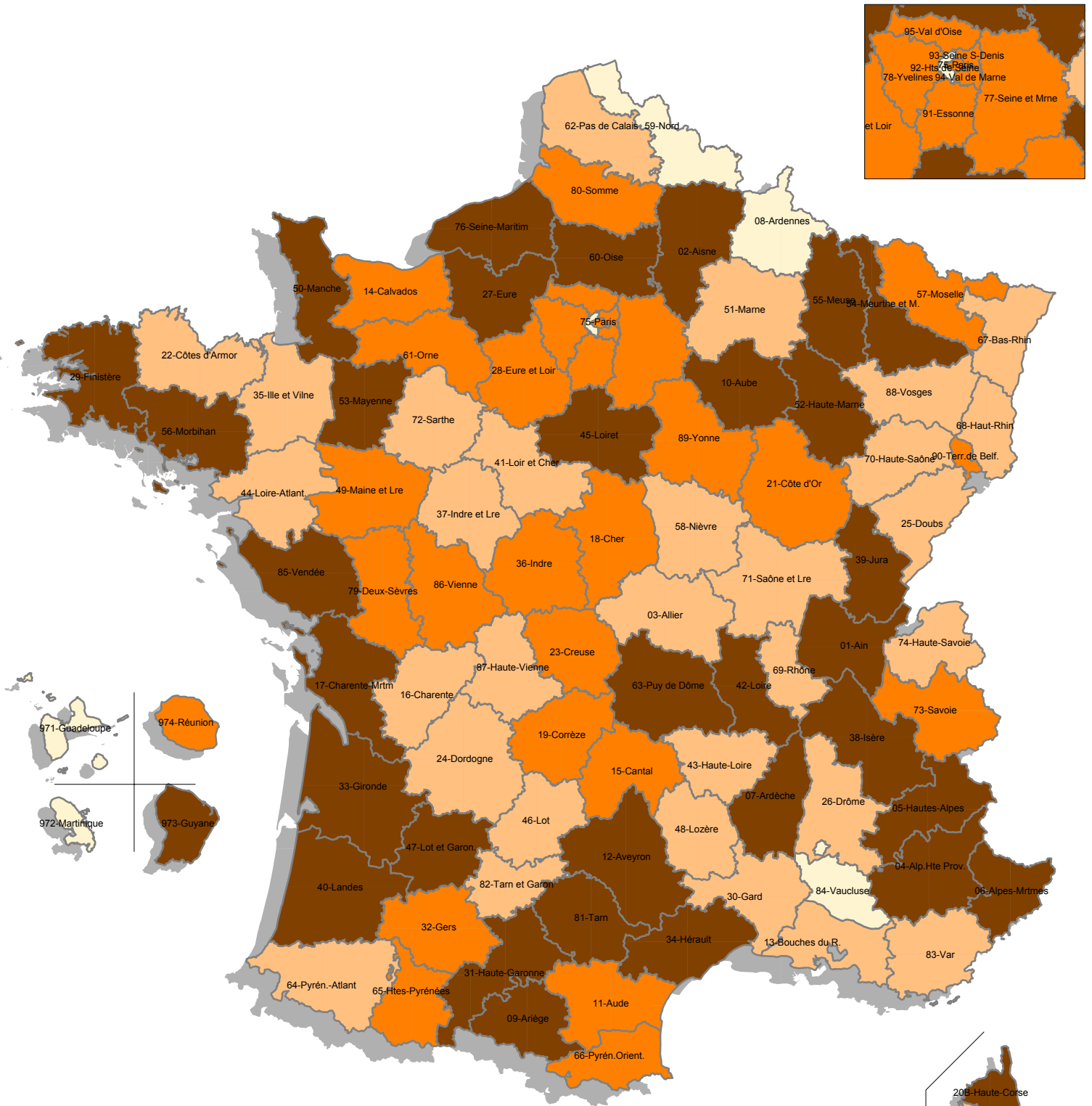
La forte croissance du nombre des saisines des SDAPL et des assignations notifiées aux préfets rend, en effet, le fonctionnement de ce dispositif difficile à moyens constants surtout dans les départements les plus urbanisés.

Par ailleurs, certaines phases de la procédure constituent de véritables « maillons faibles de la prévention » ainsi que le révèlent l'étude d'évaluation et les différentes enquêtes notamment :

- la phase pré-contentieuse du fait de l'engorgement d'une grande partie des SDAPL
- et la phase située juste après l'audience pendant laquelle de nombreux plans d'apurement sont en échec, annulant, ainsi, le résultat des efforts de prévention réalisés en amont du jugement.

Les chartes de prévention des expulsions - état d'avancement -

Source : DGUHC - Enquête au 1er juillet 2002



LES CHARTES DE PREVENTION DES EXPULSIONS
- ETAT D'AVANCEMENT -

- Pas de réponse
- Approuvée avant août 2000
- Approuvée après août 2000
- Non approuvée

La difficulté de relogement des locataires dont le loyer est trop élevé, s'ajoute, par ailleurs, dès l'amont de la procédure, aux difficultés évoquées, en raison d'une offre adaptée aux ménages insuffisante et de la réticence des bailleurs sociaux à loger des ménages très fragilisés.

Toutefois la mise en place de diverses mesures améliorant l'efficacité du dispositif de prévention peut être observée dans un nombre significatif de départements notamment lors de la phase située entre l'assignation et l'audience (saisine du FSL, enquête sociale, contact avec le locataire, informations transmises au juge) même si ces mesures sont inégales selon les départements et surtout ne permettent pas de couvrir l'ensemble des ménages assignés, particulièrement ceux du parc privé.

Il semble donc important de poursuivre les efforts notamment en ce qui concerne l'articulation du FSL avec le dispositif de prévention des expulsions : saisine systématique du FSL dès notification de l'assignation, financement des enquêtes sociales par le FSL, meilleure prise en compte des situations des ménages, accompagnement social systématique pour les ménages les plus fragiles, actions visant à l'information et la mobilisation du locataire, coordination des services avec l'appui des chartes...

La nécessité d'adaptation du dispositif reste également à engager sur plusieurs volets. Aussi, le PRPLE (plan de renforcement de la lutte contre la précarité et les exclusions) présenté au conseil des ministres le 19 mars 2003 a prévu un certain nombre de mesures permettant ces adaptations :

- Elaboration d'un cahier des charges de l'enquête sociale afin de mieux définir ses objectifs, son contenu ainsi que les informations à transmettre au juge et les modalités de transmission de celles-ci.
- Elaboration d'un guide à l'usage des travailleurs sociaux sur les aspects sociaux et juridiques du dispositif de prévention des expulsions.
- Développement des mesures d'accompagnement social liées au logement pour les ménages en situation d'expulsion qui le nécessitent, notamment après le jugement. Amélioration de la connaissance des expulsions en vue de développer des analyses plus précises et de mieux appréhender le poids relatif des différents facteurs.

Articles 114 à 122 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés

Article 188 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

V - LE RÔLE DES ASSOCIATIONS

1 - Une reconnaissance accrue du rôle des associations

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a reconnu le secteur associatif comme un acteur à part entière dans la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, et a notamment prévu dans son article 31 qu'elles sont consultées au plan national, départemental et local sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Cette disposition s'est traduite par la modification de la composition du Conseil national de l'habitat et des conseils départementaux de l'habitat (décret n° 99-236 du 24 mars 1999).

Le Conseil national de l'habitat comprend 4 nouveaux membres : deux représentants de l'UNIOPSS, un représentant d'ATD Quart Monde et un représentant de la fédération Droit au Logement (DAL).

Les conseils départementaux de l'habitat comprennent désormais dans le collège des usagers (un tiers des membres) des représentants des associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement.

Les associations d'insertion par le logement font dorénavant partie du comité de pilotage du plan départemental (PDALPD) ; en effet, le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL (art. 7) prévoit la participation au comité de pilotage d'au moins un représentant des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement.

Les associations participent localement à la mise en œuvre des PDALPD. A ce titre, elles sont fréquemment prestataires ou opérateurs des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (en particulier dans le cadre de l'accompagnement social lié au logement (ASLL), de l'aide au logement temporaire (ALT), de la maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS) et de l'aide à la médiation locative (AML).

Le ministère de l'équipement a organisé dans le cadre du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 un colloque qui s'est tenu le 14 novembre 2001, autour du thème « Les associations, actrices de la politique du logement ». L'objectif était, en donnant la parole aux associations, de mettre à jour leur diversité et leur richesse et de confronter leurs pratiques et leurs perspectives d'évolution. Ce colloque a bien montré qu'en assurant la défense des locataires ou des copropriétaires ou en agissant pour favoriser le droit au logement des plus démunis, l'ensemble des associations en élargissant, en outre, progressivement leur champ d'action, participaient activement à la mise en œuvre du droit au logement aux côtés des pouvoirs publics.

A l'issue de ce colloque, une Charte d'engagements réciproques a été signée entre l'Etat et 22 unions ou fédérations nationales. Cette charte s'inscrit dans le prolongement de la charte signée le 1^{er} juillet 2001 entre le Premier ministre et le président de la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). Elle constitue un véritable acte de reconnaissance du rôle joué par les associations dans le domaine du logement. Par ailleurs, 15 conventions triennales d'objectifs ont été signées en avril 2002 (avec 5 associations de locataires et 10 associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion). La mise en œuvre de ces conventions s'appuie sur un engagement triennal de l'Etat de soutien financier.

2 - La diversité des activités exercées par les associations

Les activités exercées par les associations se sont développées depuis la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Le cadre juridique dans lequel s'exerce les activités des associations soumises soit à l'octroi d'un agrément soit à la signature d'une convention avec l'Etat tend à se complexifier (ancienneté de certains des régimes d'autorisation, diversification des activités...)

L'enquête menée au 1^{er} juillet 2002 montre l'importance et la diversité des activités exercées par les associations, que l'on peut regrouper en cinq missions essentielles :

- l'accueil et l'orientation des ménages,
- l'aide à l'accès à un logement,
- la création d'une offre adaptée de logements,
- l'aide au maintien dans le logement,
- l'accueil dans les dispositifs d'urgence.

Le nombre d'associations qui exercent une ou plusieurs de ces missions dans le domaine de l'insertion par le logement, soumises à la détention d'un agrément et ou à la signature d'une convention est de 1178 associations mais pour seulement les 2/3 des départements ayant répondu avec précision à cette question.

La décomposition entre ces diverses activités permet de les classer par ordre d'importance :
Aide au logement temporaire (ALT) 1129 associations bénéficient de l'ALT dans 75 départements ayant répondu à la question

Accompagnement social lié au logement (ASLL) 630 associations sont prestataires de mesures d'ASLL (dans 72 départements sur 76 ayant répondu à la question)

Aide à la médiation locative (AML) 498 associations pratiquant la sous location ou la gestion immobilière de logements sont signataires de conventions d'AML dans 82 départements ayant répondu à l'enquête.

Maîtrise d'ouvrage d'insertion (M O I) 240 associations exercent cette activité dans 46 départements sur 68 ayant répondu à la question.

Gestion d'un foyer de travailleurs migrants, d'un foyer de jeunes travailleurs 203 associations dans 49 départements sur 66 ayant répondu à la question.

Gestion d'une résidence sociale 194 associations dans 53 départements sur 72 ayant répondu à la question.

Bail à réhabilitation (BAR) 143 associations réalisent des baux à réhabilitation (dans 43 départements sur 71 ayant répondu à la question)

Programme social thématique (PST) 94 associations dans 43 départements (sur 71 ayant répondu à la question).

Gestion financière et comptable et/ ou secrétariat administratif du fonds de solidarité pour le logement 51 associations concernées par cette activité dans 33 départements sur 71 ayant répondu à la question.

Activités diverses d'attributaire de réquisition, d'administration provisoire de fonds de commerce, de gestion d'hôtel meublé 11 associations dans quelques départements.

3 - Les financements reçus par les associations

Ces financements sont pour l'essentiel des financements reçus en contrepartie de l'exécution d'une prestation. Les fédérations nationales d'associations (associations de locataires et associations d'insertion par le logement) reçoivent également des subventions de fonctionnement destinées à soutenir financièrement la mise en œuvre par les réseaux associatifs des objectifs et des engagements déclinés dans les conventions d'objectifs triennales.

Financements reçus par les associations

Millions d'euros	1999	2000	2001	2002	2003
ASLL – Accompagnement social lié au logement	40,25	44,97	50,31	56,3	58,0
AML – Aide à la médiation locative	7,32	8,69	10,37	11,97	10,9
ALT – Aide au logement temporaire	41,77	46,34	50,61	57,8	68,0
MOI– Maîtrise d'ouvrage d'insertion	15,24	15,24	15,24	15,24	15,24
Sous-total	104,58	115,24	126,53	141,31	152,14
Subventions de fonctionnement *	1,038	1,105	1,38	1,362	1,21
TOTAL	105,62	116,35	127,91	142,67	153,35

* pour l'ensemble des associations (locataires, insertion, personnes handicapées)

Au titre de ces financements, l'aide à la médiation locative et les subventions pour la réalisation de logements d'insertion par la maîtrise d'ouvrage d'insertion concourent directement à la mise à disposition ou à la production d'une offre nouvelle dans le parc privé par le secteur associatif. Ils font donc l'objet d'un développement dans ce chapitre, l'ASLL étant présenté avec les interventions du FSL et l'ALT dans le chapitre relatif à l'urgence.

4 - L'aide à la médiation locative (AML)

4-1 Conditions de mobilisation et de versement de l'aide

L'article 40 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a créé une aide forfaitaire par logement destinée aux associations, aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale, qui pratiquent la sous location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées et agréés à ce titre par le représentant de l'Etat dans le département et qui ont conclu une convention avec l'Etat.

Elle est destinée à accroître plus particulièrement l'offre de logements dans le parc privé en sécurisant le rapport entre propriétaire et locataire. Le décret du 13 novembre 1998 a précisé les conditions de mise en application de cette aide.

Pour être éligible à cette aide il faut :

1° être agréé à ce titre par le représentant de l'Etat dans le département.

- pour l'activité de prise à bail de logements aux fins de sous location, l'agrément est délivré dès lors que l'organisme ou l'association présente les qualités nécessaires en matière de compétences sociale, technique et financière.

- pour l'activité de gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées pour le compte de bailleurs privés s'ajoute, en sus des exigences ci-dessus, la possession de la carte professionnelle visée à l'article 3 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerces.

2° avoir conclu une convention avec l'Etat.

Elle peut être étendue à d'autres partenaires qui apportent un soutien financier.

Elle doit s'inscrire dans les politiques définies par les plans départementaux et les fonds de solidarité logement, notamment en matière de populations accueillies.

La convention est triennale pour ce qui concerne le nombre maximum de logements qui pourront éventuellement bénéficier de l'aide forfaitaire par logement et annuelle, reconductible par avenant, pour ce qui concerne son financement.

Elle prend effet le premier jour du mois suivant la date de sa signature.

L'aide est actualisée au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de la variation annuelle de l'indice du coût de la construction. En 2002, elle est de 514,65 € en Ile de France et de 466,35 € sur le reste du territoire. Elle a été portée respectivement à 528,75 € et 479,15 € pour l'année 2003. Le régime de la liquidation de cette aide a été assoupli par une instruction, en 2002, du ministère du budget visant à faire coïncider les dates d'échéances des avenants financiers des conventions triennales avec l'annualité budgétaire.

4-2 Bilan financier depuis la création de l'AML

Années	Nombre de conventions signées	Nombre de logements concernés	Montant des subventions engagées M€
1998	13	1 261	0,56
1999	449	15 589	6,28
2000	546	19 381	8,70
2001	592	22 161	10,46
2002	600	24 403	11,97
2003	600	22 114	10,77

4-3 Questions liées au développement de l'aide

Ce tableau met en évidence la forte montée en puissance du parc géré par les associations, d'autant plus, qu'initialement, cette aide devait porter sur 20 000 logements. L'AML apparaît bien comme un levier puissant pour développer l'offre immobilière locative pour les populations défavorisées car elle constitue un outil financier mobilisateur pour les réseaux associatifs.

Toutefois, si, à l'origine, l'AML avait été plutôt envisagée comme un outil de développement de l'offre dans le parc privé, elle ne concerne effectivement des logements appartenant au parc privé, que pour environ 55% des logements (pris en gestion directe ou en sous location), les logements appartenant au parc public ne pouvant être pris qu'en sous location, représentant quant à eux, 45% des logements. S'agissant de cette modalité de location sous location, il convient de rappeler que l'AML n'a pas pour objet de maintenir durablement les mêmes ménages dans le parc de logements pris en sous-location, l'objectif, à terme est de les faire bénéficier d'un statut de locataire de droit commun. Confrontées à la difficulté, souvent constatée, pour faire glisser les baux ou pour assurer la rotation des ménages dans les logements conventionnés à l'AML, les associations ont été, de ce fait, conduites à accroître le parc de logements pris en sous-location.

Pour introduire plus de souplesse dans la gestion de cette aide, et l'ouvrir aux associations qui gèrent directement des logements et donc sans intermédiation, une réforme de cette aide a été introduite dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales en cours de discussion au Parlement.

5 - La maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI)

Pour faire le point sur l'implication des associations dans le champ de la maîtrise d'ouvrage d'insertion, une étude a été engagée fin 1998 en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, portant sur les logements autres que les logements d'urgence et les logements-foyers dont les associations sont propriétaires.

Cette étude a été confiée à la FNC PACT ARIM, maître d'œuvre. Un comité de pilotage regroupant la DGUHC, la CDC, la Fondation Abbé Pierre, la FAPIL et la FNARS, en a suivi et validé les différentes phases.

5-1 Les objectifs de l'étude et les suites qui lui ont été données

L'étude s'est fixé quatre objectifs :

- clarifier la place et la fonction des opérateurs associatifs,
- préciser les conditions de sécurisation de leurs activités,
- proposer des améliorations aux règles administratives et comptables et favoriser l'organisation de contrôles internes et externes des organismes,
- proposer de nouvelles modalités d'agrément.

Selon cette étude, au 1^{er} janvier 1999, 130 organismes à statut non HLM et non SEM, avaient une activité significative de MOI (sur un total de 240 organismes agréés pour cette activité infra p.47). Ils détenaient, à cette date, 12 301 logements. Parmi eux 63 organismes possédaient plus de 40 logements ou avaient un potentiel de développement à court terme d'au moins 15 logements soit 10 912 logements mis en service au 31 12 1999.

Le patrimoine, à hauteur de 47 % (soit 5 781 logements), a été produit avant la promulgation de la loi Besson.

Parmi les 63 organismes cités ci-dessus, la moitié ont été créés entre 1990 et 2000 dont 2/3 entre 1990 et 1995. Le portage financier du patrimoine est essentiellement assuré par des structures associatives (80%) et pour 12 % de celui-ci par des UES.

Outre ces éléments d'ordre statistique, l'étude a également conduit à poser la question de la sécurisation de l'activité de MOI conduite par les associations. En effet, il apparaît que l'alourdissement des tâches dans la phase amont du montage d'une opération et les difficultés qui en résultent pour en financer la réalisation posent question ; il en va de même des surcoûts liés à la spécificité des populations relogées. En outre, tous les constats et analyses pointent la fragilité économique des structures pratiquant la MOI et la nécessité de consolider le cadre juridique de cette dernière.

Plusieurs mesures ont été décidées sur la base des préconisations de cette étude.

- Un dispositif permettant d'assurer le refinancement de certains prêts contractés par les associations a été mis en place sur la base de l'avenant du 11 octobre 2001 à la convention du 14 mai 1997 conclue entre l'Etat et l'UESL. Les associations éligibles à ce dispositif seront sélectionnées selon une procédure arrêtée par le conseil d'administration de l'ANPEEC. De plus, des dispositions de la loi urbanisme et habitat du 3 juillet 2003 prévoient la délivrance d'un agrément pour les associations bénéficiaires du 1% logement.
- Pour introduire plus de rigueur dans la gestion des associations, notamment dans la tenue d'une comptabilité analytique, un guide de préconisations comptables est en cours d'élaboration.
- Il est également prévu de réformer le régime des agréments.

Dans ces conditions et conformément aux engagements pris lors de la signature de la Charte entre le ministre et les représentants des associations le 14 novembre 2001, une mission d'inspection a été confiée au CGPC sur la base des conclusions de cette étude visant à proposer un dispositif cohérent sur les conditions d'agrément (octroi et retrait) et de décliner ce dispositif à l'usage des associations pratiquant la MOI.

Enfin en ce qui concerne la prise en compte des surcoûts liés à la spécificité de la gestion locative des logements produits par la MOI qui ont conduit certaines associations, qui ne peuvent pas bénéficier de l'AML pour les logements dont elles sont propriétaires, à dissocier l'activité de MOI de celle de gestion locative pour pouvoir bénéficier de cette aide, des dispositions sont prévues dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales pour élargir le système de l'aide à la médiation locative (AML).

VI - L'HEBERGEMENT D'URGENCE ET L'AIDE AU LOGEMENT TEMPORAIRE

1 - Bilan de l'utilisation de la ligne d'urgence

1-1 Rappel

Le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer contribue au financement à l'investissement des structures d'hébergement d'urgence sur le chapitre 65-48/10.

Le dispositif d'hébergement d'urgence compte, fin 2002, 30 500 places réparties entre accueil de jour, nuitées d'hôtel et centres d'hébergement d'urgence dont 15 000 ont été financées en investissement par le Ministère de l'équipement.

L'accueil dans ces dispositifs d'hébergement n'est pas soumis à des conditions de ressources. Ce type d'accueil ne donne pas non plus lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation ni au versement d'un loyer ce qui n'exclut pas, pour autant, une participation des familles ou personnes accueillies fixée par le gestionnaire en fonction des ressources des intéressés.

Les personnes ainsi hébergées ne peuvent pas, de ce fait, bénéficier des aides personnelles au logement et n'ont pas droit au maintien dans les lieux. L'hébergement est par nature transitoire.

Ce rappel fait, un bilan réalisé en 1999 de l'utilisation de la ligne budgétaire d'urgence a fait apparaître que, si les besoins en hébergement d'urgence étaient globalement satisfaits :

- L'existence de certains hébergements était remise en question chaque année du fait du statut d'occupation des locaux (prêt, bail précaire ...),
- trop de structures d'hébergement n'étaient ouvertes qu'une partie de l'année,
- le parc offrait, en région Ile de France notamment, des conditions d'accueil souvent inacceptables, en termes tant de densité d'occupation, que de confort sanitaire ou de sécurité.

Dans ces conditions, il est apparu nécessaire de réorienter le dispositif en prenant en compte trois objectifs :

- créer des places nouvelles et ouvrir des centres tout au long de l'année lorsque le besoin est avéré ;
- pérenniser, humaniser, moderniser des locaux permettant la constitution progressive d'un patrimoine à vocation sociale destiné à l'accueil d'urgence ;
- accompagner les personnes hébergées vers l'autonomie.

La circulaire n° 2000-16 du 9 mars 2000 du ministère de l'équipement relative aux opérations financées sur la ligne d'urgence est venue préciser les principaux types d'opérations subventionnables. Il s'agit principalement :

- des « hôtels sociaux » qui se définissent comme des structures offrant de réels espaces privatifs pour chaque famille ou individu avec des conditions décentes de confort et des équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à seulement quelques familles,
- des réhabilitations, aux fins d'humanisation, de structures d'hébergement existantes,
- des structures d'hébergement collectif nouvelles dont la création est liée principalement au desserrement des structures existantes,
- des travaux de mise aux normes minimales d'hygiène et de sécurité incendie strictement indispensables au maintien de l'ouverture au public des places d'urgence réservées dans des structures existantes (CHRS notamment).

1-2 Bilan quantitatif

Le nombre total de places d'hébergement financées entre 1997 et 2001 s'établit à 4 893.

La répartition de ce chiffre entre places nouvelles et places réhabilitées au titre de l'humanisation des structures d'hébergement existantes est sensiblement égale.

Depuis l'origine du dispositif, jusqu'au 31 décembre 2001, 15 355 places ont été financées.

Les bénéficiaires des subventions d'investissement se répartissent de la manière suivante :

- Organismes agréés pour l'insertion par le logement (y compris la SONACOTRA) :	56 %
- Bailleurs sociaux :	13 %
- CCAS :	9 %
- Collectivités locales :	8 %
- SEM :	6 %
- Autres :	8 %

Le coût moyen à l'investissement d'une place d'hébergement est de : 13 000 €.

2 - L'aide au logement temporaire (ALT)

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) a été instituée par la loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social. Cette aide est versée exclusivement aux associations ou CCAS ayant conclu une convention avec l'Etat, aux termes de laquelle ils tiennent à disposition une capacité d'accueil susceptible d'être mobilisée sur le champ pour un accueil d'urgence.

Il s'agit d'une aide forfaitaire.

L'ALT a deux finalités :

- constituer une alternative au non versement des aides à la personne, aide personnalisée au Logement (APL) et allocation logement (AL), puisque le versement de ces aides n'est pas possible, compte tenu notamment d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'une aide à la personne.
- permettre aux associations de développer le parc de logements susceptible d'accueillir des personnes défavorisées.

Comme les aides personnelles au logement, l'ALT n'est pas contingentée. Cependant, depuis la mise en œuvre effective du dispositif en 1993, le nombre de logements ou de chambres concernés par cette aide a considérablement augmenté. L'importance du rythme d'augmentation des dépenses d'ALT pose problème au regard des contraintes budgétaires actuelles. Il est donc envisagé pour 2004, la mise en place d'un dispositif de programmation de l'ALT.

Elle est financée par le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'Etat et d'une contribution des régimes de prestations familiales, à parité. L'ALT est versée par les CAF.

2-1 Le bilan quantitatif

Nombre et montant des engagements

(En M€)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'organismes	955	1 231	1 314	1 391	1 503	1 570	1 639	1 750
dont associations	955	1 231	1 314	1 376	1 392	1 406	1 449	1 520
& CCAS	0	0	0	15	111	163	190	230
Montants des engagements (M€)	25,7	34,0	40,6	43,2	49,0	52,3	59,6	68,9
dont associations	27,7	34,0	40,6	43,1	47,5	49,8	56,2	64,2
& CCAS	0	0	0	0,1	1,5	2,5	3,4	4,2
Pourcentage d'augmentation des engagements année N / année N-1	+ 113,5 %	+ 32,5 %	+ 19,4 %	+ 6,3 %	+ 13,5 %	+ 6,6 %	+ 13,9 %	+ 15,7 %

Depuis 1993, année de mise en place de l'ALT, il a été constaté une forte montée en charge de l'aide. Cela s'explique en partie, pour les années 1997-1998, par la nécessité d'accroître, là où cela s'avérait encore nécessaire, le parc de logements temporaire et d'urgence créé dans le cadre du « Plan Périssol » qui avait pris fin officiellement fin 1996, ces logements ayant été majoritairement conventionnés à l'ALT.

En 2001, les engagements en montant ont crû de 15 % par rapport à 2000. En 2002, les crédits versés par les CAF ont augmenté de 23 % en un an et de 53 % par rapport à 1999 (43,2 millions d'euros en 1999 ; 53,5 millions d'euros en 2001 ; 66,0 millions d'euros en 2002). Une telle croissance semble due, pour partie, à une utilisation de l'ALT pour des situations non conformes à son objet initial : accueil de demandeurs d'asile, faute de places suffisantes dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), financement par l'ALT du logement des personnes en mobilité professionnelle (travailleurs saisonniers, par exemple), bien que des solutions adaptées de logement temporaire de droit commun soient prévues.

2-2 Le bilan qualitatif

Un bilan qualitatif de l'ALT, portant sur les types de logements mobilisés, et les publics accueillis, prévu par la circulaire du 19 mars 1993, est réalisé chaque année par les CAF d'octobre à septembre, sur la base des données fournies par les associations et les CCAS.

Les dernières données fournies par la CNAF figurent ci-dessous :

Nombre de logements et places mobilisées (en logements-mois ou chambres-mois)

	octobre 1995 - septembre 1996	octobre 1996 - septembre 1997	octobre 1997 - septembre 1998	octobre 1998 - septembre 1999	octobre 1999 - septembre 2000
Nombre de chambres -mois	63 323	77 688	83 378	86 460	92 100
Nombre de logements -mois	41 353	57 391	67 381	74 566	83 837

Durant la dernière période de 12 mois connue selon les données CNAF, ont été mobilisés en moyenne mensuelle 7 675 chambres (en foyers ou hôtels) et 6 986 logements. La majorité de ces logements sont des T1 ou des T1 bis.

Les personnes accueillies sont majoritairement des isolés (83,7 % des ménages en 1998-1999, soit 64,8 % des personnes), mais on dénombre aussi des familles monoparentales (7,5 %), des couples sans enfant (5,0 % des ménages), et des couples avec enfants (3,8 %).

60,7 % des personnes accueillies sont des hommes, 23,7 % des femmes et 15,6 % des enfants.

Près de 80 % des personnes hébergées ont moins de 40 ans. 40 % ont moins de 25 ans, la tranche des 18-25 ans constituant le quart des personnes accueillies.

Ces chiffres varient peu d'une année sur l'autre.

La durée des séjours est en général courte, inférieure à un mois dans 56,0% des cas. La part des séjours de plus de 6 mois tend à s'accroître et représente 13,7 % en 1998-1999 (elle était de 11,2 % en 1997-1998).

VII - LES MOUS POUR L'ACCES AU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

1- Les grandes caractéristiques des MOUS

Les missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ont pour objet de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles en difficulté permettant ainsi de réussir durablement leur insertion.. Conformément aux dispositions du décret du 16 décembre 1999, le montant de la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80% du montant prévisionnel de la dépense. De ce fait, le financement des MOUS fait appel à plusieurs partenaires. Toutefois, conformément aux dispositions du décret du 3 octobre 2000, le montant des aides publiques peut atteindre 100% de la dépense subventionnable lorsque la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée par une collectivité territoriale :

- en Ile de France pour la mise en œuvre du dispositif d'hébergement d'urgence et l'accueil dans les résidences sociales ;
- sur l'ensemble du territoire, pour la gestion, à la demande de l'Etat, de situations exceptionnelles nécessitant l'accompagnement d'urgence de ménages en vue de leur relogement.

Conformément aux dispositions de la circulaire n° 95-63 du 2 août 1995, les MOUS comportent, en général, deux volets : l'un technique et l'autre social.

Le volet technique est centré sur la production de logements adaptés au profit des familles à reloger et comprend la prospection, le repérage des opportunités foncières et immobilières et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le montage des projets.

Le volet social consiste à faire émerger les besoins des ménages et à construire avec eux un projet logement compatible avec les besoins exprimés et les contraintes technico - financières.

L'articulation entre ces deux volets doit amener les intervenants à concevoir et à mettre en œuvre les solutions logement les mieux adaptées mêmes si le poids de chacun de ces volets peut varier d'une manière importante, selon les objectifs poursuivis, jusqu'à supprimer l'un au profit de l'autre.

1-1 Eléments quantitatifs

Sur la base de l'enquête effectuée auprès des services, on constate que, sur 188 MOUS recensées :

- 85 MOUS ont pour objet de créer une offre nouvelle de logements, soit 45 %,
- 50 MOUS ont pour objet le relogement de familles au profil bien identifié, soit 26 %,
- 53 MOUS, soit 29 % d'entre elles, visent à faciliter la mise en place d'outils spécifiques (Bureau d'accès logement, agence immobilière sociale) ou l'établissement de diagnostics sociaux préalables à des opérations de relogement.

Ces 188 MOUS sont réparties sur 70 départements. Par rapport à l'enquête précédente, (1997/1998), on observe que le nombre des MOUS a augmenté de 12%.

Dans cinq départements, on dénombre un nombre particulièrement important de MOUS. Il s'agit de :

PARIS :	12 MOUS
La Seine-Maritime :	8 MOUS
La Seine-Saint-Denis :	12 MOUS
Le Val-de-Marne :	8 MOUS
Le Val d'Oise :	5 MOUS

Dans ces départements, les MOUS portent sur un territoire limité ou comportent un objectif très précis tels que le relogement dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre à Paris, le traitement des copropriétés dégradées en Seine-Saint-Denis ainsi que le relogement des familles dans le cadre des opérations de démolition-reconstruction.

Au final, les MOUS ont concerné 11 313 ménages. En termes d'offre, l'objectif global des MOUS visait à produire 3 094 logements.

1-2 Champ d'intervention des MOUS

Le champ d'intervention des MOUS peut être abordé sous deux angles : celui des publics concernés par cette procédure ainsi que celui de leur périmètre géographique d'intervention.

1.2.1 Les publics concernés

Sur les 103 réponses obtenues dans l'enquête à cette question, il apparaît que les MOUS touchent un large éventail de populations parmi lesquelles on relève notamment :

- Les populations sans ressources ou disposant de faibles moyens financiers : SDF, allocataires du RMI (17 %),
- Les ménages mal logés qu'il s'agisse de logements insalubres, de copropriétés dégradées, de logements destinés à être démolis ou de logements rendus inutilisables à la suite de catastrophes naturelles (11 %),
- Les populations spécifiques identifiées par les PDALPD (34 %) et parmi celle-ci les jeunes, les gens du voyage, les familles nombreuses, et les résidents des FTM.

Ces différents profils montrent que les MOUS sont, le plus souvent, réservées au traitement de situations particulièrement difficiles ce que la souplesse d'emploi de cette procédure facilite d'autant. L'articulation des MOUS avec les PDALPD est bien mise en évidence par l'enquête : un tiers des MOUS recensées ont pour origine l'analyse des besoins réalisée dans le cadre des plans.

1.2.2 Le périmètre géographique des MOUS

On observe une évolution notable dans le périmètre d'intervention des MOUS qui se situe plus sur des secteurs infra-départementaux (57%) que départementaux (43%).

S'agissant du niveau infra-départemental, 42% des MOUS sont centrées sur le territoire communal.

Enfin, les MOUS restent essentiellement urbaines.

2 - Les missions dévolues aux MOUS

2-1 Une grande diversification dans les objectifs

L'enquête montre que les objectifs des MOUS sont très diversifiés et que, pour une même MOUS, plusieurs objectifs sont parfois poursuivis.

Ainsi, sur 188 MOUS analysées, 15% d'entre elles poursuivent concurremment les objectifs suivants :

- la prospection foncière et immobilière,
- l'assistance technique au montage de dossiers de financement,
- la définition des besoins des familles à reloger,

et 25 % d'entre elles assurent, en plus, le suivi social des familles à reloger.

73 MOUS enfin ont pour objectif l'animation des différents dispositifs.

L'articulation très souhaitable entre les volets technique et social des MOUS est bien mise en évidence et montre que ce dispositif, en particulier par sa souplesse, est bien adapté. Même si toutes les MOUS ne visent pas à créer des logements au bénéfice des populations défavorisées, elles permettent d'assurer le lien entre populations démunies et instances susceptibles de leur offrir un logement ou d'assurer, par une aide temporaire, leur maintien dans les lieux.

2-2 Le fonctionnement des MOUS

Le fonctionnement de la MOUS s'articule principalement autour :

- d'un maître d'ouvrage (conseil général, collectivité locale, association, organisme d'HLM) qui bénéficie d'une subvention de l'Etat au taux maximum de 50% du coût de la mission.
- d'un opérateur prestataire de la MOUS, rémunéré par le maître d'ouvrage.

L'étude montre que les opérateurs des MOUS sont, pour les deux tiers d'entre eux, soit 62 %, des associations dont le quart est représenté par les PACT.

Les 38% restant se répartissent de la manière suivante entre :

- les départements : 14 %,
- les communes : 18 %,
- les organismes d’HLM et assimilés : 6 %.

2-3 La durée des MOUS

Sur 188 MOUS : 63 % d’entre elles, soit 119, sont annuelles , 36% d’entre elles, sont pluriannuelles dont :

- 18 sont prévues sur 2 ans,
- 37 sur 3 ans,
- 14 sur plus de trois ans.

Le développement des MOUS pluriannuelles est, le plus souvent, lié à la complexité des objectifs assignés aux MOUS.

3 - Eléments financiers

Le coût moyen d’une mission de MOUS s’établit à 97 000 €. Rapporté au ménage, le coût moyen d’une MOUS s’élève à 1 500 €. Ce chiffre est en assez nette diminution par rapport à celui relevé dans l’enquête précédente (2 088 €).

Le financement des MOUS est toujours assuré par plusieurs partenaires avec des taux de participation variables de l’un à l’autre et repris dans le tableau ci-dessous.

Désignation du financeur	Taux de participation
Etat	48 %
Département	27 %
Commune	9 %
CAF	1,5 %
Association	0,5 %
Fondation	0,5 %
Collecteurs 1%	1,5 %
Autres origines	12 %

Il apparaît que l’essentiel du financement des MOUS, soit 84 %, est assuré conjointement par trois financeurs qui sont dans l’ordre : l’Etat, les départements et les communes.

4 - Le bilan des MOUS

Sur 188 MOUS recensées dans l'enquête, 34 % d'entre elles sont achevées au 31 décembre 2002.

En termes d'offre de logements, ce qui constitue l'un des objectifs prioritaires assignés aux MOUS, on constate que celles-ci (soit 64 MOUS) ont permis de produire 1 659 logements (26 logements en moyenne par MOUS). A ceux-ci s'ajoutent 471 places liées à la création et à l'humanisation des grands centres d'hébergement d'urgence parisiens.

La répartition de ces logements en fonction de leur mode de financement ou de la procédure utilisée pour les produire est reprise dans le tableau ci-dessous.

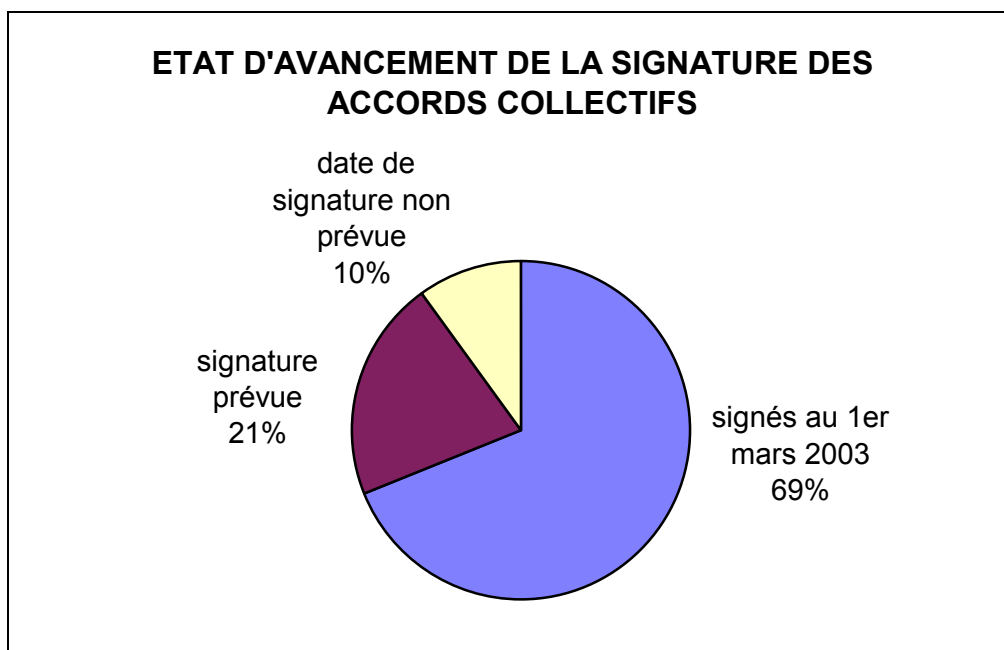
Type de financement	Nombre de logements produits	%
PST	472	28,5 %
PLAI	168	10 %
PALULOS	16	1 %
BAR	7	0,5 %
Autres financements	996	60 %

VIII - LA REFORME DES ATTRIBUTIONS

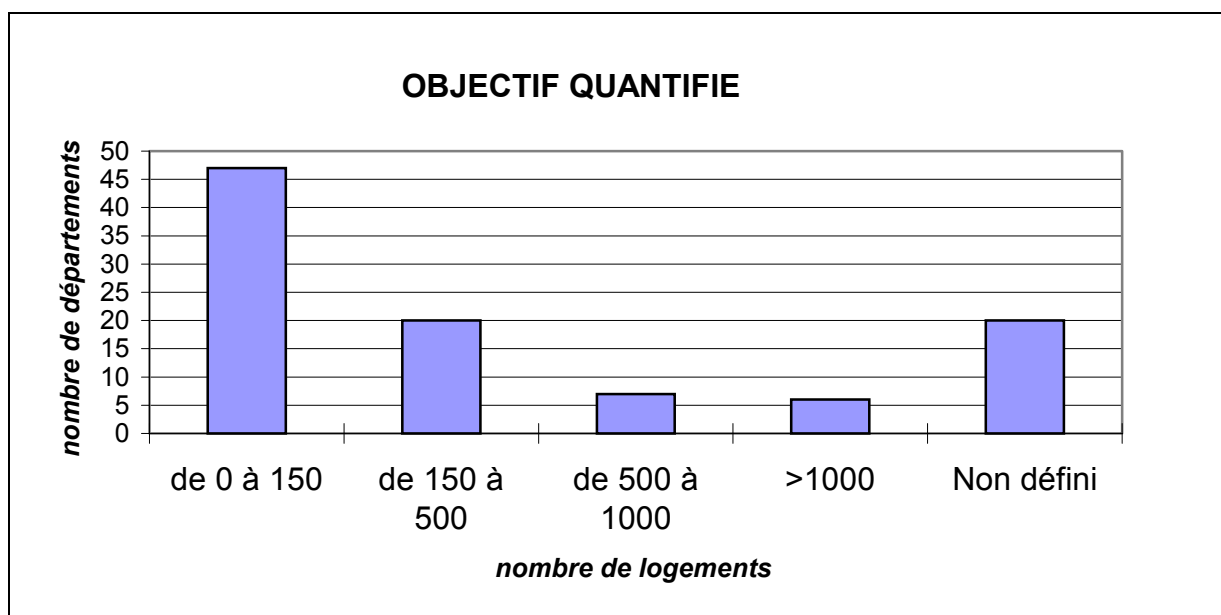
1- Les accords collectifs départementaux

La loi de 1998 prévoit que, dans chaque département, le préfet conclut avec les bailleurs sociaux un accord collectif triennal qui définit principalement un engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. L'accord définit également des délais d'attente manifestement anormaux au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire.

Au 1^{er} mars 2003, 69 départements disposent d'un **accord collectif** signé. Pour 21 autres, les négociations sont en cours. Seuls 10 n'ont pas de date de signature prévue.



L'**objectif quantifié annuel** est très variable d'un département à l'autre puisque le plus faible s'établit à 20 ménages et le plus élevé à 1400. Cela tient essentiellement à la définition des publics visés. Certains départements ont limité la définition du public visé par l'accord aux ménages les plus difficiles expliquant ainsi la faiblesse de l'objectif quantifié. D'autres au contraire ont adopté une conception large de la notion de cumul de handicaps économiques et sociaux.



90 départements ont déterminé un engagement annuel quantifié. Pour 87 d'entre eux, l'engagement représente moins de 1 % du nombre total de logements locatifs sociaux.

Le pourcentage national moyen des logements sociaux consacrés à l'objectif d'accueil des personnes visées par les accords collectifs représente 0,57 % du nombre de logements sociaux soit 22 242 logements sur un total de 3 924 843.

Trois ans après le vote de la loi de lutte contre les exclusions, plus des deux tiers des départements disposaient d'un **accord collectif** signé.

Toutefois, les accords signés apparaissent souvent peu ambitieux tant au niveau de la détermination des objectifs quantifiés d'accueil des ménages cumulant des handicaps économiques et sociaux qu'au niveau de la fixation des délais d'attente anormalement longs.

Les négociations entre l'Etat et les bailleurs sociaux ont souvent abouti à retenir une définition restrictive de la notion de cumul de handicaps économiques et sociaux, les ménages retenus étant souvent les cas les plus lourds pour lesquels l'accès au logement nécessite une solution adaptée. Cela tient aussi aux capacités d'accueil des bailleurs sociaux et à l'insuffisance de logements adaptés.

Il convient toutefois d'insister sur le fait que ces chiffres relatifs aux accords collectifs ne permettent pas de rendre compte à eux seuls, du caractère social ou très social de l'occupation des logements HLM. L'enquête sur l'occupation du parc social en 2003, montre que 60,3 % des occupants du parc social et 64,5% des ménages qui ont emménagé récemment ont des ressources inférieures à 60% du plafond de ressources pour l'accès aux logements PLUS.

Le tableau ci après met en évidence la progression de la part des logements du parc social occupés par des ménages à bas revenus. (ménages dont le niveau de vie est inférieur à la demi médiane des niveaux de vie).

	1988	2002
propriétaires	13,6 %	9,1 %
Accédants à la propriété	4,6 %	3,9 %
Locataires du secteur social	11,8 %	21,3 %
Locataires du secteur privé	10,3 %	14,3 %
Autres statuts	17,1 %	18,4 %
Total	10,6 %	11,6 %

11,8% des locataires du parc social en 1988, et 21,3 % en 2002 sont des ménages à bas revenus.

Source : INSEE enquêtes logement 1988 et 2002

Cette tendance est confirmée dans le tableau ci dessous qui indique où sont logés les ménages à bas revenus. En 2002 par rapport à 1988, ceux ci sont de moins en propriétaires ou bénéficiant d'autres statuts, mais sont de plus en plus logés dans le parc locatif.

Statut d'occupation des ménages à bas revenus

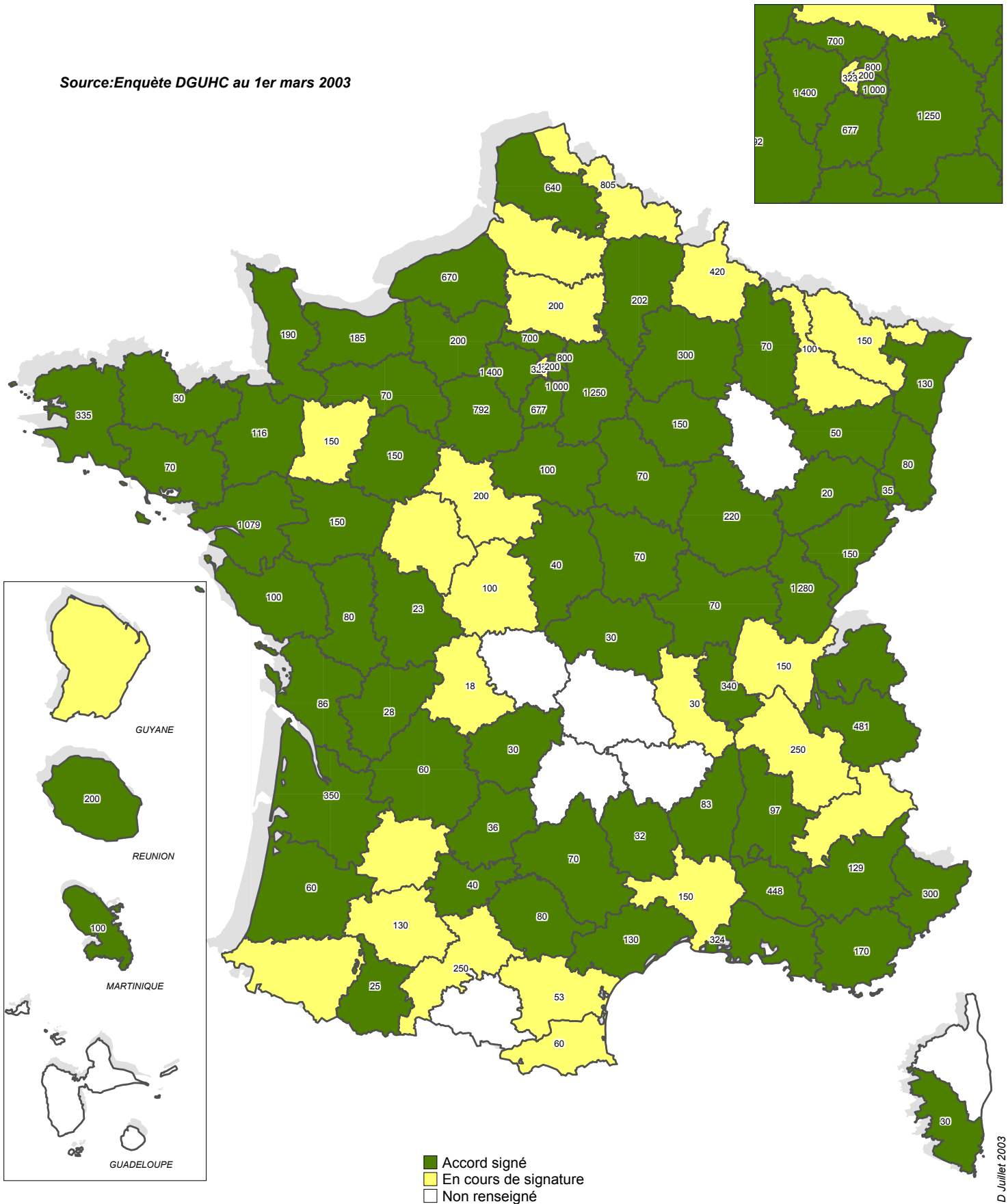
En %	1988	2002
Propriétaires	35,8	27,9
Accédants à la propriété	11,6	7,2
Locataires du secteur social	19,1	32,1
Locataires du secteur privé	19,5	24,3
Autres statuts	14,0	8,5
Total	100,0	100,0

19,1 % des ménages à bas revenus en 1988 et 32,1 % en 2002 sont logés dans le parc social

Source : INSEE enquêtes logement 1988 et 2002

Accords Collectifs Départementaux

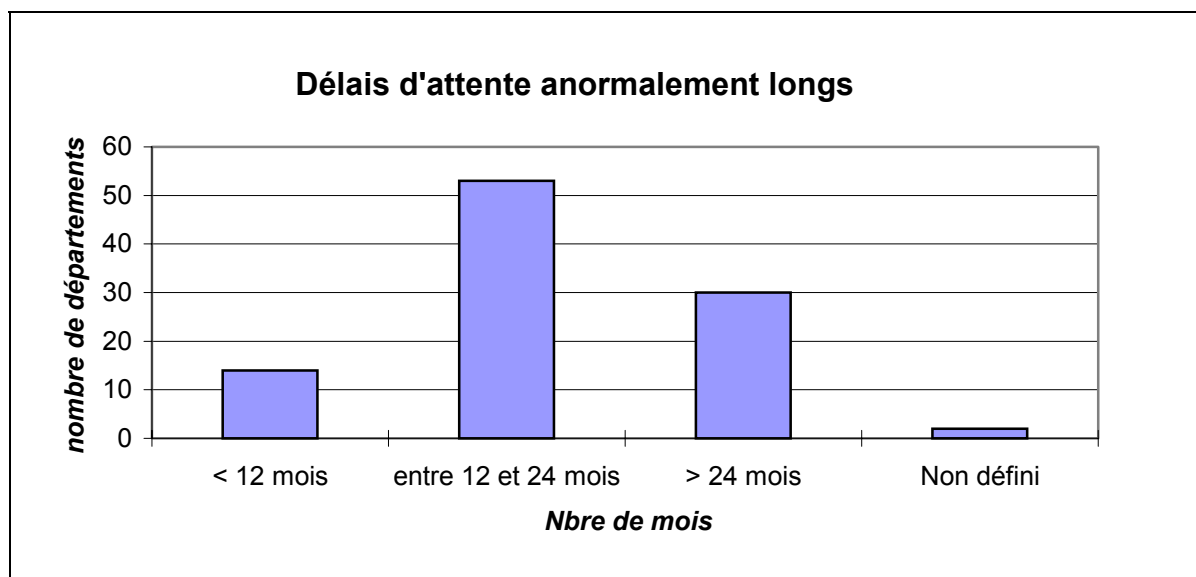
Source: Enquête DGUHC au 1er mars 2003



Objectif quantifié par département rapporté au nombre de logements sociaux :

Départements	Objectif annuel quantifié (1)	Nombre de logements locatifs sociaux selon dernière enquête PLS (2)	Rapport (1)/(2)
01-Ain	150	34 024	0,44
02-Aisne	202	37 152	0,54
03-Allier	30	17 192	0,17
04-Alpes de Haute-Provence	129	5 989	2,15
06-Alpes-Maritimes	300	39 326	0,76
07-Ardèche	83	10 164	0,82
08-Ardenne	420	24 443	1,72
09-Ariège	0	6 673	0
10-Aube	150	28 535	0,53
11-Aude	53	12 000	0,44
12-Aveyron	70	6 562	1,07
13-Bouches du Rhône	324	131 000	0,25
14-Calvados	185	43 309	0,43
15-Cantal	0	4 939	0
16-Charente	28	15 550	0,18
17-Charente-Maritime	86	21 693	0,39
18-Cher	40	22 589	0,17
19-Corrèze	30	9 009	0,33
20A-Corse du Sud	30	4 717	0,64
21-Côte d'Or	220	28 661	0,78
22-Côtes d'Armor	30	17 529	0,17
23-Creuse	0	5 825	0
24-Dordogne	60	12 175	0,49
25-Doubs	150	36 000	0,42
26-Drôme	97	20 714	0,47
27-Eure	200	34 999	0,57
28-Eure et Loir	792	31 000	2,55
29-Finistère	335	35 176	0,95
30-Gard	150	31 319	0,48
31-Haute-Garonne	250	51 025	0,49
32-Gers	130	3 959	3,28
33-Gironde	350	66 461	0,52
34-Hérault	130	42 160	0,31
35-Ille et Vilaine	116	50 200	0,23
36-Indre	100	17 477	0,57
37-Indre et Loire	0	42 016	0
38-Isère	250	76 000	0,33
39-Jura	1 280	13 852	9,24
40-Landes	60	8 495	0,71
41-Loir et Cher	200	19 195	1,04
42-Loire	30	53 312	0,05
43-Haute-Loire	0	7 359	0
44-Loire-Atlantique	1 079	65 616	1,64
45-Loiret	100	43 883	0,23
46-Lot	36	45 230	0,08
47-Lot et Garonne	0	8 841	0
48-Lozère	32	3 175	1,01
49-Maine et Loire	150	56 000	0,27
50-Manche	190	34 746	0,55
51-Marne	300	65 306	0,46

52-Haute-Marne	0	16785	0
53-Mayenne	150	14 978	1
54-Meurthe et Moselle	100	49520	0,20
55-Meuse	70	11493	0,60
56-Morbihan	70	27 242	0,26
57-Moselle	150	72 671	0,21
58-Nièvre	70	13260	0,53
59-Nord	805	211310	0,38
60-Oise	200	58 324	0,34
61-Orne	70	22552	0,31
62 - Pas de Calais	640	98428	0,65
63-Puy de Dôme	0	29 517	0
64-Pyrénées-Atlantiques	0	24 525	0
65-Hautes-Pyrénées	25	11 794	0,21
66-Pyrénées-Orientales	60	15 092	0,39
67-Bas-Rhin	130	51184	0,25
68-Haut-Rhin	80	40296	0,19
69-Rhône	340	131104	0,26
70-Haute-Saône	20	10 000	0,2
71-Saône et Loire	70	41 007	0,17
72-Sarthe	150	35 759	0,42
73-Savoie	481	27402	1,75
74-Haute-Savoie	0	30 497	0
75-Paris	1 200	165 949	0,72
76-Seine-Maritime	670	126 547	0,53
77-Seine et Marne	1 250	86 159	1,45
78-Yvelines	1 400	67566	2,07
79-Deux-Sèvres	80	14605	0,55
80-Somme	0	32 470	0
81-Tarn	80	12 543	0,64
82-Tarn et Garonne	40	5 616	0,71
83-Var	170	36 347	0,47
84-Vaucluse	448	29 811	1,5
85-Vendée	100	15 748	0,64
86-Vienne	23	24 615	0,09
87-Haute-Vienne	18	23 295	0,07
88-Vosges	50	23 976	0,21
89-Yonne	70	18 600	0,38
90-Territoire de Belfort	35	12 837	0,28
91-Essonne	677	72523	0,93
92-Hauts de Seine	323	110377	0,29
93-Seine St-Denis	800	122548	0,65
94-Val de Marne	1 000	153 164	0,65
95-Val d'Oise	700	106 579	0,65
971-Guadeloupe	0	24381	0
972-Martinique	100	37 251	0,27
973-Guyane	0	8 920	0
974-Réunion	200	45104	0,44
Total	22242	3924843	0,57



Le **délai d'attente anormalement long** est défini dans 97 départements. Le délai varie de 3 à 48 mois :

- délai inférieur à 12 mois pour 14 départements,
- délai compris entre 12 et 24 mois pour 53 départements,
- délai supérieur à 24 mois pour 30 départements.

Le délai anormalement long médian est de 18 mois ½.

52 commissions locales de médiation sont créées et 4 autres sont en cours de création.

2 - Les bassins d'habitat

Les bassins d'habitat sont délimités par le préfet lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées. Les bassins représentent des territoires cohérents d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme.

Au total, 200 **bassins d'habitat** ont été créés au 1^{er} mars 2003 ; ils concernent 49 départements. 323 en tout étaient envisagés.

Compte tenu du nombre peu élevé d'informations recueillies concernant la délimitation des bassins et les structures intercommunales existantes, il est difficile d'apprécier la correspondance entre les limites des bassins d'habitat et celles des structures intercommunales. Toutefois, au vu des informations connues, il semble que les bassins d'habitat ont été délimités à partir des périmètres déjà définis en matière de coopération intercommunale, lorsqu'elle existe.

Il faut noter enfin, sous réserve de la représentativité de l'échantillon, qu'un nombre important de bassins d'habitat créés ou envisagés comprennent une ou plusieurs ZUS.

3 - Les conférences intercommunales du logement

La loi de 1998 institue l'obligation pour les communes situées dans un bassin d'habitat de créer une conférence intercommunale du logement. La conférence a principalement pour mission de formuler un avis sur le projet d'accord collectif départemental et d'élaborer une charte intercommunale qui décline l'accord par bailleur et par commune.

La mise en place des **conférences intercommunales du logement** s'est effectuée lentement puisque 126 conférences ont été créées dans 46 départements.

Sur les 126 conférences créées, 35 **chartes** seulement ont été agréées.

4 - Le numéro unique départemental d'enregistrement

La loi de 1998 a modifié les modalités d'enregistrement des demandes de logements sociaux en posant l'obligation pour le service, l'organisme ou la personne morale qui a reçu la demande, de délivrer au demandeur un numéro départemental dans un délai d'un mois à compter du dépôt de sa demande.

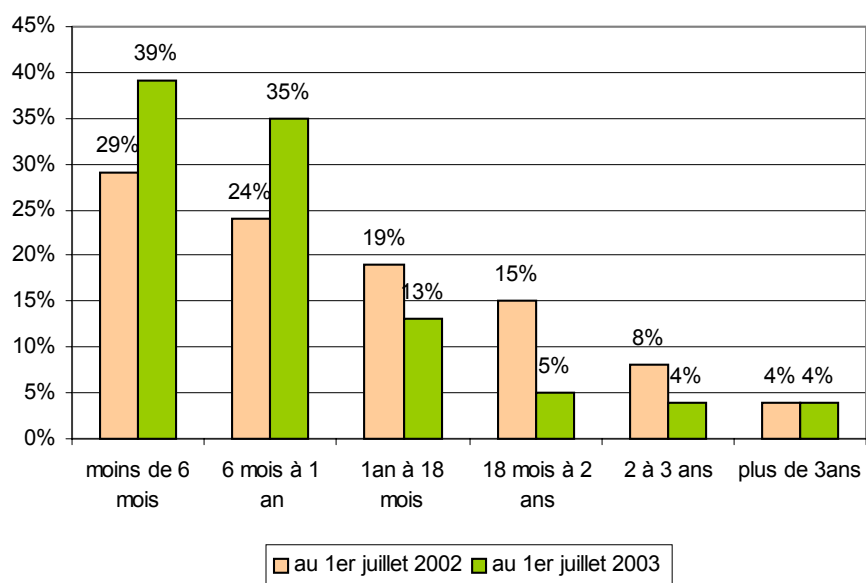
Ces nouvelles modalités d'enregistrement ont pour objet de garantir les droits du demandeur et d'améliorer la transparence de l'attribution des logements sociaux. D'une part, les demandeurs de logement ne peuvent se voir opposer un refus d'inscription, le préfet ayant la possibilité de recourir à la procédure d'inscription d'office et aucune attribution ne peut être effectuée si la demande n'est pas dotée d'un tel numéro, d'autre part, le système d'enregistrement permet de mesurer les délais d'attente des demandeurs et de déterminer des délais anormalement longs au-delà desquels les demandes doivent faire l'objet d'un examen prioritaire.

Compte tenu du volume des informations à traiter, le recours à des procédés informatiques est apparu indispensable. L'Etat a mis gratuitement à la disposition des départements un serveur informatique auquel se sont raccordés 92 d'entre eux, les 8 autres départements disposant de leur propre serveur.

La réforme du numéro unique est effective depuis le 31 mai 2001, conformément aux prescriptions réglementaires, et plus de 4 340 000 demandes ont été enregistrées depuis cette date jusqu'au 1^{er} juillet 2003, soit une moyenne de 170 000 inscriptions par mois.

Tous les organismes HLM sont lieux d'enregistrement, ainsi que les communes qui l'ont décidé en délibération de conseil municipal ou les services de l'Etat désignés par le Préfet. 2844 lieux d'enregistrement ont été créés à ce jour, dont 2 188 réellement actifs. Il s'agit de bailleurs sociaux pour 88 % d'entre eux, de communes pour 8 % et de services de l'Etat pour 4 %.

Le serveur permet des tris par tailles de ménages, par lieux de dépôt et surtout par délais d'attente des demandes. Ainsi, près de 24 % des demandeurs apparaissent comme déjà logés dans le parc social, 37 % sont des personnes seules et 4 % des demandes concernent des familles de 6 personnes ou plus. Enfin, il est possible de suivre la répartition de la demande en fonction de son ancienneté ainsi que le montre le graphique suivant.



Répartition de la demande par ancienneté

La mise en œuvre de l'**enregistrement départemental** des demandes de logements locatifs sociaux n'a pas posé de difficultés majeures, l'enregistrement des demandes apparaissant désormais bien assuré.

Cependant, le retard pris dans la signature des accords collectifs départementaux et la création des commissions locales de médiation ne permet pas d'assurer une exploitation satisfaisante des demandes en délai d'attente anormalement long. En effet, certaines demandes se trouvant en délai d'attente anormalement long ne peuvent bénéficier d'un examen prioritaire ou faire l'objet d'un recours auprès de la commission de médiation, ces dernières ne faisant l'objet d'aucune publicité ou n'étant pas encore créées.

- *article 56 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (articles L 441-1-2 et L 441-4 du code de la construction et de l'habitation)*

- *décret n°99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation*

- *décret n°2000-1079 du 7 novembre 2000 relatif à l'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation*

IX - L'OFFRE TRES SOCIALE

1 - Rappel des conditions générales de financement de l'offre sociale et très sociale

1-1 Le PLA-I

Le PLA-I a été créé par le décret n° 90 151 du 16 février 1990 qui s'inscrivait dans un programme d'action pour accroître l'offre de logements pour les plus défavorisés en prévoyant le financement de 10 000 PLA d'insertion (PLA-I).

Le financement PLA-I a, au cours des années, pris une appellation et un profil financier différents :

- à l'origine le PLA-I (PLA d'insertion) ne permettait que le financement d'opérations d'acquisition de logements anciens avec ou sans travaux, ce prêt étant ouvert aux associations agréées par le préfet.

- en 1994 (décret n°94-549 du 30 juin 1994), il est remplacé par le PLA-TS (PLA très social) qui permettait non seulement de financer des logements locatifs en acquisition de logements anciens avec ou sans travaux, mais aussi la construction de logements neufs.

- en 1998, l'appellation PLA-TS disparaît à son tour, pour faire place à 2 nouveaux produits, le PLA-I (PLA d'intégration) et le PLA-LM (PLA à loyer minoré).

A compter de 1998, tous les PLA-I ou les PLA-LM, que ce soit dans le neuf ou dans l'ancien ont fait l'objet d'une décision administrative d'agrément ouvrant droit à une TVA à 5,5 % ainsi que d'une subvention modulée en fonction de la destination du logement :

- les PLA-LM, destinés aux ménages ayant des difficultés financières (ressources insuffisantes ou irrégulières) bénéficiaient d'une subvention de 8 % pouvant être portée à 13 % par dérogation préfectorale, pour les opérations de construction neuve et d'une subvention de 13 % pouvant être portée à 18 % par dérogation préfectorale, pour les opérations réalisées dans l'ancien.

- les PLA-I, destinés aux ménages cumulant des difficultés financières et des difficultés d'adaptation sociale bénéficiaient d'une subvention de 20 % pour les opérations de construction neuve ou d'acquisition-amélioration, pouvant uniquement dans le cas de ces dernières être portée à 25 % par dérogation préfectorale.

A compter de l'année budgétaire 2000, le financement des PLA I a été imputé sur les crédits de la ligne fongible 68-48-10 et il n'y a donc plus de dotation réservée, à priori, aux seuls PLA-I

1-2 Le PLUS

Le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 a mis en place le PLUS. Celui-ci s'est substitué au PLA, les caractéristiques du PLUS devant permettre de répondre à un double objectif :

- donner aux bailleurs sociaux les moyens, notamment juridiques, de répondre aux exigences de mixité sociale en leur permettant d'accueillir dans les mêmes immeubles des ménages avec des ressources différenciées (cf infra).

- faire baisser les loyers des opérations ; à ce titre, le loyer maximum des logements PLUS a été réduit à 90 % de celui du plafond des logements PLA, soit généralement au loyer plafond servant au calcul de l'APL.

-

1-3 La construction sociale intermédiaire : le PLA-CFF et le PLS

Les prêts locatifs aidés accordés par le CFF (PLA-CFF) ont été remplacés par le prêt locatif social (PLS) créés par le décret no 2001-207 du 6 mars 2001.

Refinancés par les fonds d'épargne centralisés à la CDC, les PLS sont consentis, d'une part, directement par la CDC, d'autre part, par les établissements ayant répondu aux appels d'offres organisés sous l'égide du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

1-4 Le plan de relance de la production de logements locatifs sociaux

Le PLUS n'ayant pas atteint, sur l'année 2000 les résultats escomptés, notamment parce que ses paramètres financiers n'ont pas suivi l'évolution du prix du bâti et de l'immobilier urbain, et de nombreux appels d'offre étant restés infructueux, un plan de relance de la production de logements locatifs sociaux a été engagé (décret 2001-336 du 18 avril 2001). Les paramètres financiers du PLUS ont été réajustés à la hausse en avril 2001, par une augmentation de 10% des valeurs de base servant au calcul de l'assiette de la subvention, et une augmentation des taux.

Il s'est traduit par la conclusion de contrats locaux de relance entre l'Etat et les maîtres d'ouvrage qui ont permis à ces derniers de bénéficier de taux de subvention PLUS majorés pour un quart des opérations inscrites dans le contrat (taux de 8 % pour les opérations de construction neuve et taux de 15 % pour les opérations d'acquisition-amélioration).

Les opérations inscrites dans les contrats locaux de relance sont également prioritaires pour bénéficier des concours privilégiés du «1 % logement ». Il est prévu, en effet, un apport exceptionnel de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), à hauteur de 1 milliard de francs (soit 152 millions €), destiné à améliorer l'équilibre économique de certaines opérations. Un avenant à la convention quinquennale du 3 août 1998 a été signé le 7 mars 2001 à cet effet.

L'ensemble de ces mesures et notamment la mise en place des contrats de relance a permis le financement de 56 000 logements locatifs sociaux en 2001 et 55 000 en 2002 contre 42 000 logements en 2000, démontrant ainsi l'efficacité du dispositif.

1-5 Les conditions de ressources des locataires et de loyers des logements locatifs sociaux

1.5.1 Les conditions de ressources des locataires

- Les logements financés en PLA-I sont destinés à héberger des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion ; les ressources de ces ménages doivent être inférieures à 60% des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès au PLUS, sauf dérogation préfectorale.

Les différentes modifications concernant les plafonds de ressources intervenues depuis 1993 ont conduit, du fait d'augmentations différenciées selon les catégories de ménages, à ce que le niveau des plafonds de ressources applicables aux ménages ayant accès au PLA-I représente entre 55 % et 60 % du PLUS selon les catégories.

- En PLUS, et pendant toute la durée des conventions, l'occupation sociale doit respecter les règles ci-après pour assurer la mixité sociale des opérations :

- au moins 30 % des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60 % des plafonds des ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux (ménages éligibles aux anciens PLA LM),

- parallèlement, 10 % maximum des logements de chaque opération peuvent être loués à des locataires dont les ressources excèdent, dans la limite de 120 %, les plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux.

- Pour les logements financés en PLS, les plafonds de ressources applicables aux ménages candidats à l'entrée dans ces logements locatifs sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30 %.

1.5.2 Les conditions de loyers des logements

Le loyer maximum est fixé par la convention APL en fonction d'un prix au mètre carré de surface utile qui varie selon la zone géographique. Il évolue le 1^{er} juillet de chaque année en fonction de la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

Pour les logements financés en PLA-I, le montant du loyer est limité à 88 % du loyer maximum PLUS, sauf dérogation préfectorale.

En ce qui concerne les logements locatifs financés en PLS, le montant des loyers est limité à 150 % de ceux du PLUS.

2 - Bilan de l'offre locative sociale et très sociale pour les années 2000 2001 et 2002

Le 1er tableau présente les logements locatifs sociaux selon le financement (PLAI, PLUS, PLS).

Le second tableau prend en compte l'attribution de 30 % des logements PLUS à des ménages et personnes dont les niveaux de ressources sont ceux du PLA I, ce qui permet de chiffrer les attributions très sociales.

Tableau I

Année	Par type de financement			TOTAL logement social
	PLUS	PLA Insertion	-PLS	
2000	33 172	5 009	4 081	42 262
2001	42 375	5 424	8 648	56 447
2002	39 268	5 186	11 834	56 288
2003	38 733	5 034	12 659	56 426

Le total des logements sociaux correspond au total des 3 catégories (PLUS, PLA insertion, et PLS). Il est constaté une reprise de la construction locative sociale (56 447 logements en 2001, 56 288 en 2002, contre 42 262 en 2000) à la suite du plan de relance du logement locatif social de l'année 2001.

Tableau II

	70% des logements PLUS	PLA insertion + 30% des logements PLUS	PLS	TOTAL logement social
2000	23 221	14 960	4 081	42 262
2001	29 663	18 136	8 648	56 447
2002	27 487	16 967	11 834	56 288
2003	27 113	16 654	12 659	56 426

Le second tableau prend en compte l'attribution obligatoire de 30 % des logements PLUS à des personnes et familles dont les niveaux de ressources sont ceux du PLAI. L'offre très sociale (PLAI et 30 % des logements PLUS) représente pour les années 2000 à 2003 environ 30% de la construction de logements sociaux).

3 - L'offre très sociale dans le parc privé – les interventions de l'ANAH

L'action de l'ANAH en direction des logements sociaux et très sociaux dans le parc locatif privé, consiste en l'attribution de compléments de subvention, en OPAH ou en PST/LIP lorsque le propriétaire accepte de conventionner le logement. Le taux de subvention peut alors être porté jusqu'à 50% en OPAH et 70% en PST.

Les taux en OPAH peuvent être majorés de 5 % ou d'un montant égal à celui de la participation d'une collectivité locale si celle-ci apporte une subvention complémentaire au moins égale à 5%.

Le nombre de logements conventionnés à l'APL qui s'était stabilisé à 9 100 logements en 1997 et 1998 a atteint 9 950 logements en 1999 et 9 650 en 2000. Les résultats des années 1995 et 1996, particulièrement favorables (11 000 et 12 000 logements) étaient directement liés à la mise en place à partir de juillet 1995 de la majoration forfaitaire de subvention applicable aux logements vacants conventionnés.

L'évolution du nombre de logements conventionnés subventionnés par l'ANAH pour les années 2000 à 2003 est la suivante :

Logements conventionnés	2000	2001	2002	2003
Diffus	2 300	1 900	560	571
OPAH	4 400	3 000	5 180	5 357
PST LIP	2 950	2 500	2 060	1 777
Total	9 650	7 400	7 800	7 705

On constate en 2002 et 2003 une baisse sensible des logements conventionnés en diffus et en PST LIP.

Les programmes sociaux thématiques (PST) et logements d'insertion privés (LIP)

Les PST ont été créés dès 1990 dans le cadre de la loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Le PST est une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale. Il est basé sur une négociation avec les propriétaires privés : en contrepartie d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux et d'un certain nombre de services (assistance technique aux bailleurs, garantie de loyer, accompagnement social des locataires,...), le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant 9 ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme désigné dans la convention de PST et chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Les PST sont adaptés à des actions lourdes de réhabilitation sur du parc vacant.

Les taux de subvention de l'ANAH peuvent varier de 40 à 70 % d'un montant de travaux plafonné.

Ces règles peuvent s'étendre aux LIP (logements d'insertion privés) : il s'agit de subventions majorées calculées selon les règles prévues pour les PST qui peuvent être accordées aux propriétaires bailleurs privés dont les logements sont situés en dehors des périmètres couverts par une convention PST, à condition qu'ils signent une convention de 9 ans avec l'Etat fixant le loyer plafonné et qu'ils accueillent des personnes désignées par un organisme agréé par le préfet ou par le préfet lui-même.

4 - Les baux à réhabilitation

Le bail à réhabilitation a été institué par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Le principe du bail à réhabilitation est celui d'un contrat entre le propriétaire du bien et un preneur qui peut être soit un organisme d'HLM, une SEM, une collectivité territoriale ou un organisme dont l'un des objectifs est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cet fin par le représentant de l'Etat dans le département. 143 associations ont été agréées à cette fin depuis la création de cet outil.

Le preneur s'engage à réhabiliter, louer et gérer le logement pour une durée minimale de 12 ans et à le rétrocéder au propriétaire en fin de bail. Six mois avant l'expiration du bail, le

baillieur peut proposer aux occupants un contrat de location. A défaut, au terme du bail le preneur est tenu de restituer le logement libre de location et d'occupation.

Le logement fait obligatoirement l'objet d'un conventionnement qui permet au locataire de bénéficier de l'APL et implique un plafonnement des loyers.

Les preneurs de baux à réhabilitation sont majoritairement les associations et parmi celles-ci plus particulièrement les PACT ARIM.

Les propriétaires bailleurs sont d'abord les collectivités locales puis les particuliers et les associations.

Les baux à réhabilitation conclus entre 1991 et 1998 :

Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nbre de logements	68	231	126	279	303	284	174	213
Nbre d'opérations	22	74	55	69	113	124	65	59

Entre 1991 et 1998, 581 baux à réhabilitation, représentant 1678 logements ont été réalisés.

Pour relancer l'utilisation des baux à réhabilitation, qui a connu un fléchissement à partir de 1997 une mesure fiscale a été prise dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Désormais, le revenu représenté par la valeur des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement réalisés par le preneur au début du bail à réhabilitation et qui en fin de bail bénéficie au propriétaire bailleur sans indemnisation, ne donne plus lieu à aucune imposition, alors qu'avant cette loi, ce revenu était intégré dans le revenu foncier du propriétaire bailleur à l'extinction du bail.

Les baux à réhabilitation conclus entre 1999 et 2001 :

Année	1999	2000	2001
Nbre de logements	754	660	635
Nbre d'opérations	72	50	48

On constate que les opérations portent sur des immeubles, pour une moyenne de 10 à 12 logements par opération.

Il apparaît que les mesures fiscales rappelées ci-dessus ont permis de relancer fortement l'offre de logements ainsi produite puisque le nombre de logements annuellement concernés par cette procédure a triplé.

5 - Les interventions du 1% pour les populations défavorisées

(source : ANPEEC le 1% Logement Edition 2003)

Les interventions présentées concernent l'offre très sociale de logement au sens strict mais aussi des actions du 1% contre l'exclusion dans le logement. Parmi ces actions figurent notamment les actions en direction des jeunes, y compris salariés (Locapass), mais aussi celles favorisant l'adaptation du logement des personnes handicapées.

En effet, les actions de garanties (Locapass) en direction des jeunes, y compris salariés, qui réunissent modicité des ressources et précarité de la situation professionnelle, favorisent par un meilleur accès au logement autonome, leur intégration sociale.

Par ailleurs les actions du 1% favorisant l'adaptation des logements existants aux personnes handicapées, accroissent le parc accessible à ces publics, encore trop largement exclus du parc de logements disponible, du fait de son inadaptation à leur handicap mais aussi de leurs ressources, en moyennes plus modestes que celles de l'ensemble de la population.

Enfin, les actions soutenant le maintien dans le logement des salariés en difficulté participent de la prévention de l'exclusion.

5-1 La convention du 14 mai 1997

La convention du 14 mai 1997 pour l'emploi de la PEEC (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction) en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières signée le 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL a défini de nouvelles modalités d'action en faveur des populations immigrées et défavorisées.

Celles-ci se déclinent en trois types d'intervention :

- **des aides pour l'accès au logement des populations prioritaires**, prévues notamment à l'article 2 de la convention

10% des fonds collectés au titre du 1% sont ainsi consacrés à la prise en charge des publics ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement, les publics jeunes étant particulièrement visés par ces aides qui se traduisent par :

- des financements destinés aux bailleurs et associations pour les opérations de logement à vocation très sociale ou le rachat de logements d'accédants en difficultés
- des aides directes aux personnes physiques :
 - pour les locataires, une garantie de loyers impayés, et une avance du dépôt de garantie (aides Locapass)
 - prêts relais en cas de perte d'emploi ou de mobilité professionnelle ou prêts pour les salariés en difficulté financière
 - aides au maintien à domicile des grands infirmes

- **un plan quinquennal pour la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants**

Prévue à l'article 1 de la convention, l'enveloppe financière du 1% consacrée à ce plan qui vise à la réhabilitation du bâti de ces foyers en vue d'un logement décent et d'une meilleure intégration des travailleurs migrants y résidant est de 274,4 millions d'Euros.

- **des compléments de financements dans les DOM**

Prévues à l'article 5 de la convention, ces interventions du 1% permettent de compléter pour des opérations sociales très spécifiques les financements de la ligne budgétaire unique (LBU spécifique aux DOM).

Il est à noter que l'apport du 1% bénéficie à la construction des résidences sociales, que ce soit au titre de l'article 1 (réhabilitations de FTM transformés en résidences sociales) ou de

l'article 2 (résidences sociales nouvelles accueillant les publics visés à l'article 2 de la convention).

5-2 Eléments de bilan de la convention du 14 mai 1997 de 1999 à 2002

5.2.1. Les évolutions du 10%

De 1999 à 2001 le montant des interventions du 10% s'est accru (+75%), et connaît une chute en 2002. (Millions €)

1999	2000	2001	2002
252	276	443	295

La très forte augmentation des interventions financières au titre du 10% en 2001 (+ 60% par rapport à 2000) est essentiellement due au développement du LOCA-PASS pour les jeunes de moins de 30 ans qui a rencontré un vif succès et confirmé ainsi le besoin qui avait été identifié de meilleures garanties pour l'accès au logement des jeunes.

En revanche, une baisse des financements accordés aux bailleurs sociaux qui formait l'essentiel des interventions du 10% est constatée. Elle semble répercuter, avec un décalage dans le temps, la moindre activité du secteur du logement social en 2000.

Ces évolutions, ne traduisent nullement un désengagement du 1% sur le « très social », mais ont eu pour effet le dépassement en 2001 des aides aux bailleurs sociaux par les aides directes aux personnes physiques qui porte ainsi l'action du 1% davantage sur les aides à l'accès des personnes au logement que sur une politique d'intervention sur les structurations urbaines et les capacités de logement.

(Millions €)	1999	2000	2001	2002
Financement des bailleurs sociaux	228	201	138	171
Aides directes aux personnes physiques	18,4	67	296	106
Autres interventions	5,6	6,8	8,7	7,0

5.2.2 Détail de l'évolution des emplois du 10% par type d'interventions

a) Financements des bailleurs sociaux

(Millions €)	1999	2000	2001	2002
Financement d'opérations	227,3	200,6	137,5	170,7
Rachat de logements d'accédants en difficulté	0,7	0,6	0,4	0,3
Total	228	201,2	137,9	171

Ce tableau montre la baisse forte en 2001 du financement des opérations en direction des bailleurs et la très faible part des actions de rachat de logement d'accédants en difficulté, ce qui pose en particulier la question de la valorisation des actions en direction de l'accession à

la propriété, élément de stabilisation et de sécurisation par le logement de la situation des salariés.

b) Aides directes aux personnes physiques

(Millions €)	1999	2000	2001	2002
Dépôts de garantie pour le logement des jeunes	2,07	15,48	78,42	Non disponible
Cautions pour le logement	3,34	36,44	196,10	Non disp.
Total LOCAPASS Jeunes	5,41	51,92	274,52	87,68
Prêts relais (mobilité perte d'emploi)	10,7	12,37	19,88	16,9
Prêts à salariés en déséquilibre financier	1,88	2,14	1,4	0,6
Prêts spécifiques DOM	0,47	1,13	0,47	0,60

La forte augmentation des aides directes aux personnes physiques provient de l'impact de la hausse spectaculaire en 2001 du LOCAPASS (dépôts de garantie et cautions), notamment en direction du logement des jeunes.

Le tableau ci dessous présente l'ensemble des bénéficiaires du Locapass (au titre du 10 % et pour les salariés des entreprises versant le 1%).

	2000	2001	2002
Nombre de Locapass (dépôts de garantie et garanties de loyers)	77 409	363 056	485 148
Nombre de ménages bénéficiaires	62 078	251 893	355 031
% des moins de 30 ans	64,0 %	60,0 %	57,0 %
% doubles bénéficiaires (dépôt et garantie)	24,5 %	44,3 %	36,9 %
Dépôts de garantie seuls	54,0 %	44,9 %	56,1 %
Garanties de loyers seules	21,5 %	10,9 %	7,0 %

En revanche, les actions d'accompagnement à la mobilité ou à la perte d'emploi (à destination de l'ensemble des salariés) marquent un doublement en 2001 depuis 1999, et un fléchissement en 2002. On peut noter néanmoins que les actions de cautionnement ou de garanties pour le logement locatif des jeunes constituent indirectement une aide à l'emploi importante pour des jeunes en début d'insertion professionnelle.

Enfin, les prêts à destination des salariés en déséquilibre financier diminuent en 2001 après avoir marqué une légère hausse en 2000. Les aides directes aux personnes physiques s'analysent ainsi davantage comme une aide indirecte à l'emploi et à l'insertion professionnelle soutenant les « projets positifs » de salariés ou futurs salariés ayant devant eux toute une vie professionnelle que comme une aide sociale visant à compenser une exclusion ou une difficulté.

c) autres interventions

(Millions €)	1999	2000	2001	2002
Aides au maintien à domicile des grands infirmes	3,35	3,99	4,05	4,26
Versements aux organismes d'information et de conseil social	2,20	2,37	3,93	1,90
Autres	0,14	0,18	0,36	0,50
Organismes agréés pour les actions d'accompagnement des jeunes et demandeurs d'emploi		0,33	0,39	0,41

Les autres interventions restent marginales en masse. Concernant les aides au maintien à domicile des grands infirmes, la pente observée entre 1999 et 2002 fait apparaître néanmoins une croissance très régulière mais relativement modeste, notamment au regard et des besoins de logement adapté des personnes handicapées y compris salariées, et de la masse importante des aides globales du 1% dont elles bénéficient à titre général. Pour les personnes très handicapées, dont les ressources sont plus faibles que celles de l'ensemble de la population, l'accès à un logement social adapté est une condition particulièrement cruciale de l'accès et du maintien dans l'emploi quand il est possible mais aussi plus généralement d'une vie autonome ancrée dans la cité.

5.2.3 Répartition géographique

Quatre régions – Ile-de-France, Nord-Pas de Calais, PACA et Rhône Alpes représentent environ 60% des investissements, ce qui recoupe largement les zones d'intervention sociale les plus massives hors 1%.

5.2.4. Le plan quinquennal de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants (voir également chapitre X)

Dans l'ensemble les difficultés rencontrées pour la réalisation de ce plan ne sont pas dues à un défaut d'investissement du 1% mais aux difficultés rencontrées localement en particulier pour le desserrement des foyers suite à leur mise aux normes, au relogement d'une partie des résidents et à l'impact des travaux réalisés sur la redevance consentie par les occupants.

5-3 L'avenant du 11 octobre 2001

Un avenant à la convention du 14 mai 1997 **a été signé entre l'Etat et l'UESL le 11 octobre 2001**. Les évolutions qu'il consacre, liées pour partie à la problématique de la rénovation urbaine sont également justifiées par les constats relatifs aux actions du 1% menées en direction des populations en difficulté au titre de l'article 2 de la convention.

Il confirme les emplois très sociaux prévus à la convention initiale, et en particulier les actions en direction des jeunes qui correspondent à un besoin confirmé par l'augmentation des interventions 1% en la matière, et les complète par de nouvelles interventions ouvertes à :

De nouveaux bénéficiaires pour un meilleur accès au logement locatif

- L'extension du LOCA-PASS aux jeunes : jusqu'ici réservé aux salariés du secteur assujetti au 1%, ce dispositif a été étendu aux étudiants boursiers d'Etat qui ont souvent des difficultés à obtenir les garanties exigées des bailleurs, et aux jeunes de moins de 30 ans (ayant un emploi ou en recherche d'emploi).
- Les saisonniers dont l'accès au logement pose problème dans les régions les plus touristiques vont pouvoir bénéficier de manière explicite des interventions du 1% par le financement d'opérations de logements locatifs sous conditions de loyer et de ressources et de réhabilitations prévues dans le cadre des ORIL.

Un renforcement des actions en direction des accédants à la copropriété, des co-proprétaires et des bailleurs en difficulté afin de renforcer le droit au logement et de rendre plus efficace le traitement de l'habitat.

- Le traitement des copropriétés dégradées devient un axe important de l'action du 1% : le constat de dégradation de l'habitat dans certaines zones urbaines renvoie pour partie au manque de moyens financiers de copropriétaires occupants ou bailleurs en situation de pauvreté. Le PASS TRAVAUX permettra désormais le co-financement par le 1% du traitement des copropriétés dégradées concernées par un plan de sauvegarde, une OPAH, un grand projet de ville, une opération de rénovation urbaine ou encore un arrêté d'insalubrité ou de péril
- La sécurisation de l'accession à la propriété a été renforcée et restructurée en 3 niveaux par :
 - l'extension du prêt SECURI-PASS à tous les salariés des entreprises du secteur assujetti dans un souci de prévention.
 - la coordination du 1% logement avec les fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) et la possibilité de refinancer pour les situations les plus difficiles les emprunts immobiliers dans la limite de 40 000 euros, ceci pour mieux aider les salariés en situation de déséquilibre financier.
 - le rachat des logements pour les accédants en grande difficulté.
 - **La reconduction du programme de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants jusqu'en 2006 avec maintien de l'enveloppe initiale prévue (274,4 millions €)**
 - **Des actions spécifiques sont également prévues pour soutenir des opérations innovantes à destination de populations en difficulté**
 - soutien à la production de grands logements notamment par des prêts dépassant les quotités réglementaires
 - aides à des micro-projets d'insertion par le logement
 - financement des opérations PALULOS ayant une réelle contrepartie pour les locataires et se traduisant notamment par une baisse de leur quittance.

X - LE LOGEMENT TEMPORAIRE : LES RESIDENCES SOCIALES ET LES MAISONS RELAIS

1 - Les résidences sociales

1.1 Rappel

Jusqu'en 1995, il existait quatre catégories de logements foyers s'adressant à des populations spécifiques. L'article R. 351-55 du code de la construction et de l'habitation distinguait les logements foyers pour handicapés, pour personnes âgées, pour jeunes travailleurs (FJT) et pour travailleurs migrants (FTM).

Dans l'esprit de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes défavorisées, les pouvoirs publics ont créé par décret du 23 décembre 1994, une nouvelle catégorie de logements foyers appelés « résidences sociales ». Il s'agissait par cette formule de logement temporaire de répondre d'une manière souple et adaptée aux besoins de logement, en priorité des personnes rencontrant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

La résidence sociale représente par ailleurs un des outils mis en place pour accompagner la volonté politique de l'Etat d'atténuer la spécificité des publics accueillis, de poursuivre l'effort de banalisation des politiques de droit commun et de favoriser la mixité sociale dans le logement. Modalité de logement temporaire, elle est une étape et un tremplin vers le logement ordinaire et autonome. Elle constitue un outil des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Trois décrets (n° 94 -1128, 94 -1129 et 94 -1130) et une circulaire interministérielle (n° 95-33 du 19 avril 1995) fixent le cadre réglementaire, les modalités et le champ d'application de cette réglementation.

Trois types de structures constituent le parc des résidences sociales : les résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants, ou des foyers de jeunes travailleurs, les résidences sociales créées ex nihilo.

1- Les foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants ont vocation à devenir des résidences sociales. Ils le deviennent soit lors des travaux de réhabilitation ou de restructuration financés par les fonds d'Etat (PLAI, subvention PALULOS), soit à l'occasion du renouvellement de la convention initiale arrivée à échéance.

2- Les résidences sociales neuves sont créées pour répondre à des besoins locaux identifiés.

Par le conventionnement à l'APL, les pouvoirs publics ont recherché une amélioration de la gestion des foyers tout en garantissant une bonne solvabilisation de leurs résidents.

1-2 Données chiffrées.

1.2.1 Constat

Les remontées des enquêtes successives menées dans les départements de 1996 à 2001 font apparaître :

– **Un doublement du nombre de résidences sociales de 1996 à 1999.** En 1996 le nombre des résidences s'élevait à 158 pour atteindre 352 en 1999 (23 971 logements).

– **Une progression qui s'est poursuivie régulièrement les années suivantes.**

Résidences sociales	au 31.12.1999		au 31.12.2000		au 31.12.2001		au 31.12.2002	
	Nb RS	Logts	Nb RS	Logts	Nb RS	Logts	Nb RS	Logts
Transformation de FTM	77	12 405	94	15 277	109	17 085	140	19 800
Transformation de FJT	59	5 000	91	6 630	111	8 210	122	8 950
Créés ex nihilo	216	6 565	253	7 285	297	8 552	332	10 524
TOTAL	352	23 971	438	29 192	517	33 847	594	39 274

Au 31.12.2003, il existe 676 résidences sociales pour un total de 45 600 logements.

1.2.2 Analyse des données

Le nombre de résidences sociales a augmenté de 69 % de 1999 à 2002 (+24% entre 1999-2000, +18 % entre 2000-2001, + 15 % entre 2001 et 2002).

a) **Le développement des résidences sociales** est régulier et se maintient au rythme de 80 structures par an, soit 5300 logements, (taille moyenne de 66 logements par résidence sociale). Les chiffres cités en 2002 concernent les résidences mises en service. Ils n'intègrent pas les données relatives aux dossiers en cours de financement et aux projets qui en la matière sont aléatoires. On peut cependant envisager pour les prochaines années compte tenu d'une meilleure assise une progression de 100 résidences sociales par an soit d'environ 6500 logements.

b) **L'évolution par type de structure.** On constate :

- **Un doublement des résidences sociales issues de la transformation des foyers de jeunes travailleurs entre 1999 et 2002.**

- **Au 31/12/2002, le nombre de FJT qui ont été transformés en résidences sociales représente environ 30% du parc total des FJT existants.**

Cette évolution traduit une politique renforcée à destination des jeunes et s'inscrit en cohérence avec la convention nationale d'objectifs signée entre l'Etat et l'UFJT le 13/12/2000 pour une durée de trois ans.

Une augmentation des résidences sociales issues de la transformation des foyers de travailleurs migrants chiffrée à + 42 % (109 en 2001 contre 77 en 1999), et qui a bénéficié des conventionnements issus de la transformation des foyers de travailleurs migrants réalisée au titre du plan quinquennal de traitement des foyers (1997-2001). Ce dernier a été mis en place par convention entre l'Etat et L'UESL le 14 mai 1997 suite au rapport CUQ qui mettait l'accent sur la situation très délabrée d'une partie de ce patrimoine. Le dispositif (prorogé jusqu'en 2006) ainsi que sa mise en œuvre sont décrits dans ce chapitre au paragraphe 1.3 suivant, concernant les publics (mise en œuvre du plan quinquennal). L'année 2002 marque une avancée certaine dans la mise en œuvre du plan quinquennal avec une augmentation de + 28 % du nombre des résidences sociales issues de la transformation de foyers de travailleurs migrants.

Pour les créations ex nihilo, quoique modestes entre 1999 et 2001, l'augmentation annuelle de plus de 17 % est régulière (+ 17, 12 % de 1999 à 2000 et + 17, 39 % de 2000 à 2001). Elle marque un léger fléchissement en 2002 avec une progression de 12 %.

c) Les caractéristiques géographiques

On peut indiquer pour 2002 que les plus grosses capacités sont situées :

- en région Ile de France, trois départements, les Yvelines, le Val -de- Marne et la Seine -Saint -Denis ont de 2100 à 2600 logements et totalisent 7151 logements,
- en région Rhône-Alpes et Provence- Alpes- Côte d'azur, deux départements, les Bouches du Rhône et le Rhône ont chacun 2332 et 3383 logements et totalisent 5715 logements.

Dix départements de ces trois régions (six départements d'Ile de France et 4 départements de Rhône-Alpes et Provence- Alpes- Côte d'azur) totalisent 19 427 logements soit 49,50 % de l'ensemble des logements en résidences sociales.

Ceci est notamment dû à la présence en grand nombre des anciens foyers de travailleurs migrants et de jeunes travailleurs dans les bassins d'emploi et reste une donnée constante.

1-3 La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants

Ces foyers constituent une partie importante du parc éligible au statut de résidences sociales.

Le parc des foyers de travailleurs migrants accueille 140 000 personnes et est constitué de 650 structures dont la moitié est gérée par la Sonacotra, l'autre moitié étant gérée par le réseau associatif de l'Unaf. Ces foyers ont été construits en majorité dans les années 1960-70 en vue d'assurer un hébergement de courte durée des travailleurs migrants. La non adaptation du bâti à l'évolution des conditions d'occupation de ces foyers devenus avec le temps du logement durable pour ces publics ainsi que la mutation progressive de la clientèle de ces foyers (due à l'évolution du marché du travail par une disparition de certains bassins d'emplois) a conduit les pouvoirs publics à décider de la transformation de ces foyers en résidences sociales.

Une politique de réhabilitation planifiée de ce patrimoine a été engagée par la signature d'un contrat d'objectifs entre l'Etat et la Sonacotra (1999-2004). Elle s'est poursuivie par une démarche globale à travers la mise en place d'un plan quinquennal de traitement pour l'ensemble des foyers (1997-2001) prorogé jusqu'en 2006 par avenant à cette convention, le 11 octobre 2001.

C'est à travers les opérations de réhabilitation, de restructuration ou d'amélioration présentées dans le cadre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants que s'effectue la majeure partie des transformations des foyers en résidences sociales.

Le plan

Trois objectifs sont à la base du plan de traitement :

- Donner un logement digne aux résidents
- Aider à l'intégration des résidents et faciliter leur parcours résidentiel
- Intégrer les foyers dans la ville.

La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) créée en 1998 est chargée d'assurer le pilotage de ce plan qui englobe à la fois le bâti et la dimension sociale de ces structures. Il définit comme priorités la réhabilitation des foyers les plus délabrés (320 structures environ) et la suppression des structures obsolètes (chambres de taille exiguë et structures en dortoir), le passage des foyers au statut de résidence sociale avec un conventionnement permettant de conserver un niveau de redevance adapté aux ressources des résidents, enfin la prise en compte de ces résidents dans les dispositifs de droit commun (travailleurs migrants vieillissants).

Le bilan du plan quinquennal

Au 31 décembre 2002, 148 opérations ont été traitées sur les 317 opérations inscrites à ce plan (le nombre de dossiers inscrits au plan soit 326 ayant été ramené à 317). Leur financement a mobilisé 112,3 millions d'euros sur les 274,4 millions d'euros accordés au titre des fonds 1 % pour la participation des employeurs à l'effort de construction ainsi que 31 millions d'euros au titre des PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration) et 21,3 millions d'euros au titre des subventions de réhabilitation PALULOS.

Malgré un certain nombre de difficultés liées d'une part à la spécificité des opérations et à des obstacles de tous ordres (techniques – taille des structures, phénomènes de sur occupation, relogement transitoire), financiers, politiques - résistances locales...) la mise en œuvre de ce plan a bénéficié jusqu'en 2001 d'un effort soutenu, consolidé à partir de 2002.

La circulaire n° 2002/515 du 3 octobre 2002 relative à la prorogation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants vise en effet à renforcer l'efficacité de ce plan, à travers notamment la mise en place par les départements d'une programmation annuelle financière et technique des réhabilitations et restructurations permettant la prise en charge prioritaire des opérations les plus lourdes (avec des solutions financières adaptées. Cette circulaire prévoit par ailleurs de renforcer le projet social de la résidence et l'attention portée aux travailleurs migrants à travers notamment la prise en compte de la problématique de leur vieillissement (inscription dans les dispositifs de droit commun, schémas gérontologiques etc ...). Enfin, elle prévoit d'améliorer et de renforcer l'implication des partenaires locaux.

Par ailleurs, afin de faciliter la mise en œuvre de ce plan un avenant au contrat d'objectif signé entre l'Etat et la Sonacotra le 23 juillet 1999 a été adopté le 3 mai 2002 sur la partie activité de réhabilitation des foyers, en raison de la prorogation du plan quinquennal et pour permettre qu'il soit mieux adapté aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ses programmes de réhabilitation, notamment financières avec l'évolution des coûts du bâti

1-4 Bilan évaluation nationale des résidences sociales (étude 2002)

Il est apparu nécessaire, sept ans après l'application de la réglementation relative aux résidences sociales, de faire le point sur ce dispositif de logement-foyer, afin de vérifier s'il correspond bien aux objectifs qui lui avaient été définis et de pouvoir appréhender ses atouts mais également concrètement les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les acteurs de terrain pour le montage des projets.

Une étude commandée en 2002 par la DGUHC* a permis d'identifier ses points forts mais également ses difficultés de mise en œuvre. Les conclusions dégagées rejoignent par ailleurs, celles de l'étude lancée en parallèle par la DREIF sur les résidences sociales « ex nihilo » d'Ile de France (2002).

Globalement, la résidence sociale paraît être un produit adapté à un certain nombre de situations de personnes en difficulté et sa souplesse est appréciée. En outre, la politique d'investissement permet entre autre de financer des projets diversifiés. La force de ce dispositif réside dans cette souplesse qu'il convient de maintenir.

Néanmoins l'étude a mis en évidence la nécessité de renforcer les partenariats en amont – repenser l'ingénierie du projet de construction en l'insérant dans un réseau plus large - et en particulier le partenariat DDE/DDASS, qui par ailleurs s'exerce dans d'autres champs d'intervention sur le logement (saturnisme, insalubrité ...), de renforcer son ancrage dans le PDALPD dont c'est la vocation, et de développer le portage politique.

Enfin, il s'agit de mieux accompagner la gestion des résidences en instituant la constitution d'un comité de pilotage social. Il convient en particulier de traiter la question des publics différenciés à travers un projet social prenant en compte leur spécificité.

L'ensemble de ces conclusions a permis de préciser certains points de doctrine pour la réécriture de la circulaire « résidences sociales », actuellement en cours.

2 - Les maisons relais

La création en 1995 des résidences sociales a permis de répondre, de manière souvent satisfaisante, à la demande de nombreuses personnes défavorisées qui ont accès difficilement aux circuits traditionnels du logement.

Parmi ces personnes, un certain nombre d'entre elles, du fait de leur isolement social, affectif, et/ou du faible niveau de leur revenu (revenus de transfert pour la plupart) mais sans nécessiter, pour autant, un accompagnement social lourd, ne pouvaient cependant pas trouver d'emblée leur équilibre de vie dans un logement autonome. Il importait donc d'abord de stabiliser dans un habitat durable et adapté à leurs problèmes (physique, psychiatrique et/ou social) ces personnes qui, aujourd'hui, sont contraintes à un « nomadisme » qui les conduit d'hôpitaux en centres d'hébergement ou C.H.R.S. C'est ce constat qui a présidé à l'appel à projets « Pensions de famille » en 1997.

* L'étude « Evaluation des résidences sociales » est disponible au bureau des politiques sociales de la DGUHC

Le gouvernement, après avoir tiré les enseignements de l'évaluation de 10 « pensions de famille » fonctionnant effectivement au 1^{er} janvier 2000, sur les 18 qui avaient fait l'objet de financements de la part du ministère de l'équipement (investissement) et de celui des affaires sociales (gestion de la structure), a décidé de pérenniser ce type d'établissement en créant sur l'ensemble du territoire national 200 maisons-relais d'une capacité moyenne de 25 places, soit un total de 5 000 places.

Les maisons-relais ne constituent pas, pour autant, un nouveau type de logement-foyers. Il s'agit toujours de résidences sociales mais offrant un mode de vie alternatif et un fonctionnement familial.

Les maisons-relais du fait de la spécificité des publics accueillis, constituent l'une des réponses possibles aux besoins locaux recensés par les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). C'est pourquoi, le recours à ce type d'établissement doit être l'objet d'une évaluation fine des besoins et des réponses à apporter localement en termes de structures adéquates répondant aux problématiques des publics du plan, au même titre que les résidences sociales de droit commun, les foyers pour personnes âgées ou adultes handicapés ou les CHRS.

Caractéristiques physiques des maisons relais

Il doit s'agir de petites structures composées essentiellement de logements de Type F1 équipés pour permettre aux pensionnaires d'avoir un minimum d'autonomie et d'espaces collectifs bien articulés entre eux pour assurer la convivialité de la maison-relais gage de stabilité pour les pensionnaires mais aussi de développement du lien social.

La gestion

L'une des originalités de la gestion des maisons-relais repose sur la présence d'un hôte ou d'un couple d'hôtes au sein de la structure avec l'apport éventuel d'un agent d'entretien ou d'un gardien et d'une participation nombreuse de bénévoles. Le rôle de l'hôte ou du couple d'hôtes est d'apporter une aide en facilitant les relations entre résidents et en veillant au bon fonctionnement de la résidence. Leur principale mission est d'entretenir la convivialité, offrir des instants de rencontres (repas, activités collectives...), apporter une solution à d'éventuels conflits, accompagner les occupants dans leurs démarches ...

Le financement

Les modalités de financement retenues sont :

- en ce qui concerne l'investissement immobilier : le PLAI, les maisons-relais étant des résidences sociales,
- en ce qui concerne la gestion de la structure : il s'agit essentiellement du financement de l'hôte ou du couple d'hôtes. La participation de l'Etat, financée sur les crédits du ministère des affaires sociales, est plafonnée à 8 euros par jour et par place. Compte tenu de la spécificité des publics accueillis, il y a lieu de rechercher la participation de co-financeurs, notamment les collectivités locales.

Le choix des projets

Les projets seront validés au niveau local, par un comité régional composé d'un représentant du préfet de région à qui les dossiers seront adressés, d'un représentant du directeur régional de l'équipement et d'un représentant du directeur régional des affaires sanitaires et sociales.

Un premier recensement des projets sera réalisé au plan national fin juin 2003.

Textes : résidences sociales :

3 décrets du 23 décembre 1994 et circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995

maisons relais : circulaire du 10 décembre 2002 ministère de l'équipement/ ministère des affaires sociales lettre circulaire de mise en œuvre du 10 mars 2003.

XI - L'ACCUEIL ET L'HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Le rappel du contexte :

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage prévoit, dans chaque département, :

- l'élaboration et l'approbation conjointement par le préfet et le président du conseil général d'un schéma d'accueil des gens du voyage
- et l'obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil prévues par ce schéma

Elle remplace les dispositions de l'article 28 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Cet article 28 prévoyait l'élaboration de schémas départementaux et la réalisation des aires d'accueil par les communes mais la mise en oeuvre de ces dispositions n'était assortie ni de délais ni de sanctions. Aussi, les résultats de ce dispositif ont été nettement insuffisants. Ils n'ont pas permis d'accueillir les gens du voyage itinérants dans des conditions décentes et de réduire les stationnements illicites.

Aussi, la loi du 5 juillet 2000 prévoit :

- que les schémas départementaux sont élaborés dans les dix huit mois à compter de la publication de la loi. Au-delà de ce délai, le préfet peut approuver seul le schéma.
- et que les aires d'accueil sont réalisées dans les deux ans à compter de l'approbation de ces schémas. Au-delà, le préfet peut se substituer à la collectivité locale (communes ou EPCI) pour réaliser l'aire prévue par le schéma et inscrire les dépenses sur le budget de la collectivité au titre des dépenses obligatoires.

En contrepartie de leurs obligations, l'Etat soutient fortement les collectivités locales pour l'investissement et le fonctionnement des aires d'accueil.

L'objectif de la loi est de développer les capacités d'accueil des gens du voyage dans des délais relativement courts afin d'éviter les dysfonctionnements constatés par le passé. En effet, lorsqu'une commune réalisait isolément une aire d'accueil, la pénurie d'offre de stationnement dans les communes voisines entraînait assez souvent une sur-occupation, des conflits d'usage de l'aire d'accueil et parfois même sa dégradation.

1 - Etat d'avancement des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage

La loi du 5 juillet 2000 prévoit que dans chaque département, au vu d'une évaluation des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès au soin et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental définit les aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Le schéma doit également fixer la destination des aires d'accueil, leur capacité ainsi que la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquenteront.

La signature des schémas :

Au 1^{er} septembre 2003, **75 schémas étaient approuvés, les autres départements prévoyant une signature avant la fin 2003.**

Les régions où les schémas non signés sont les plus nombreux sont des régions à dominante rurale : l'Auvergne, la Bourgogne et le Limousin.

Dans ces régions, seuls quatre schémas ont été signés avant le délai de 18 mois prévu par la loi, en particulier celui du Puy-de-Dôme signé en juin 2000 au moment du vote de la loi et en préfiguration de celle-ci.

Le faible nombre de schémas signés dans le délai prévu par la loi s'explique principalement :

- par les délais nécessaires pour conduire les négociations partenariales avec les conseils généraux, les collectivités locales et les représentants des gens du voyage. Les acteurs concernés ont, en effet, souvent préféré prendre le temps nécessaire à la négociation pour aboutir à un accord commun plutôt que d'envisager une signature du préfet seul. Les signatures conjointes des schémas sont, de ce fait, relativement nombreuses.
- par le fait que certains départements ont pu attendre la sortie de la totalité des décrets d'application pour entamer l'élaboration des schémas, à quoi a pu éventuellement dans certains cas s'ajouter un certain attentisme lié au contexte.

Une lettre-circulaire des ministres de l'Intérieur, des Affaires Sociales et de l'Equipement en date du 11 mars 2003 a été adressée aux préfets, pour insister sur la nécessité d'une signature rapide des schémas départementaux.

2 - Réalisation et projets d'aires d'accueil inscrits aux schémas départementaux

La circulaire du 5 juillet 2001 définit deux catégories d'aires d'accueil constituant des obligations pour les collectivités locales au titre du schéma départemental : les aires d'accueil proprement dites et les aires de grand passage.

Les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires existantes sont subventionnées à hauteur de 70 % de la dépense subventionnable plafonnée à :

- 15 245 € par place de caravane pour les aires nouvelles,
- 9 147 € par place de caravane pour la réhabilitation des aires existantes
- et 114 336 € par aire de grand passage.

L'enquête de juin 2002 réactualisée en février 2003 auprès des DRE et des DDE permet de connaître le nombre d'aires existantes et les projets inscrits dans les schémas.

- Les aires d'accueil de séjour existantes : (carte)

44 départements possédaient, en février 2003, au moins une aire d'accueil aux normes définies par le décret n° 2001-569 avec au total 192 aires et environ 4 000 places de caravane. Les départements les mieux dotés (plus de 200 places) sont la Haute-Garonne, la Charente-Maritime, la Seine-Maritime, le Puy de Dôme et le Morbihan.

A ces aires s'ajoutent les aires existantes mais nécessitant une réhabilitation dont le nombre est de 265 environ avec 5 300 places.

19 départements n'ont actuellement aucune aire existante. Parmi ces départements cinq se situent en Ile-de-France.

- Les projets d'aires nouvelles (carte)

Les projets d'aires nouvelles sont au nombre de 1 458 et regroupent environ 34 000 places.

A terme, les départements les mieux dotés en places de caravanes (plus de 2 000) pour l'accueil des gens du voyage sont les suivants : l'Essonne, le Val d'Oise, la Moselle, le Nord, la Haute-Garonne, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Gironde.

- Les aires de grand passage :

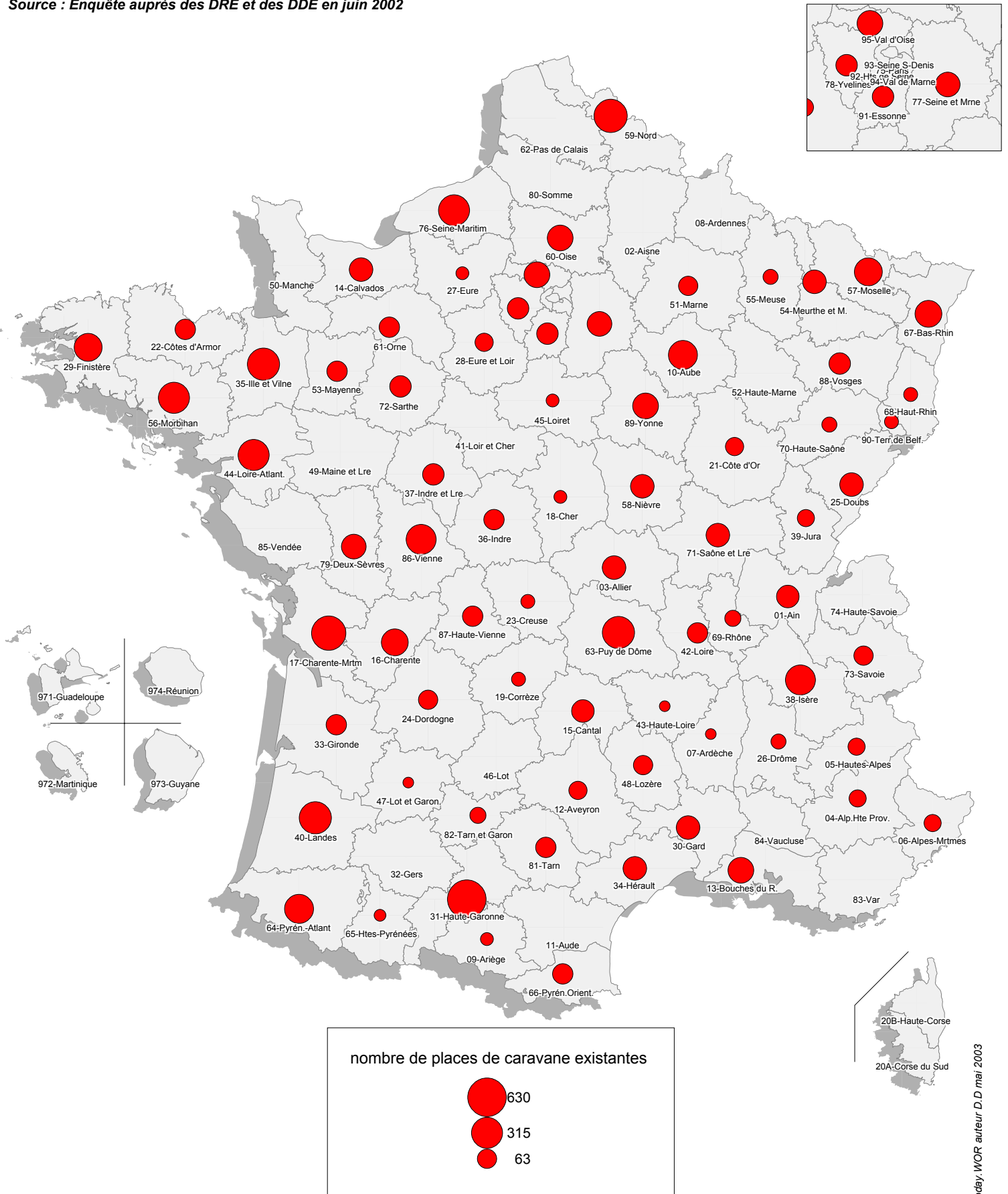
Les aires de grand passage sont peu nombreuses à l'heure actuelle : 23 au total dont 5 dans le Morbihan et 4 en Charente-Maritime.

Les schémas départementaux en prévoient 337 à terme, 8 départements en prévoient plus de 10 et 10 n'en prévoient aucune.

L'Etat apporte une aide à la gestion des aires d'accueil. Celle ci est fixée dans le cadre de la convention de gestion passée entre l'Etat et le gestionnaire de l'aire d'accueil (art. 5 de la loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage). Cette aide est versée par la caisse d'allocations familiales à la commune (ou à l'EPCI) ou à la personne à qui la gestion de l'aire a été confiée par convention. Au 1^{er} janvier 2003, cette aide est de 130,11 € par mois et par place de caravane.

Les aires d'accueil de séjour nombre de places de caravane existantes (aux normes ou à réhabiliter) Juin 2002

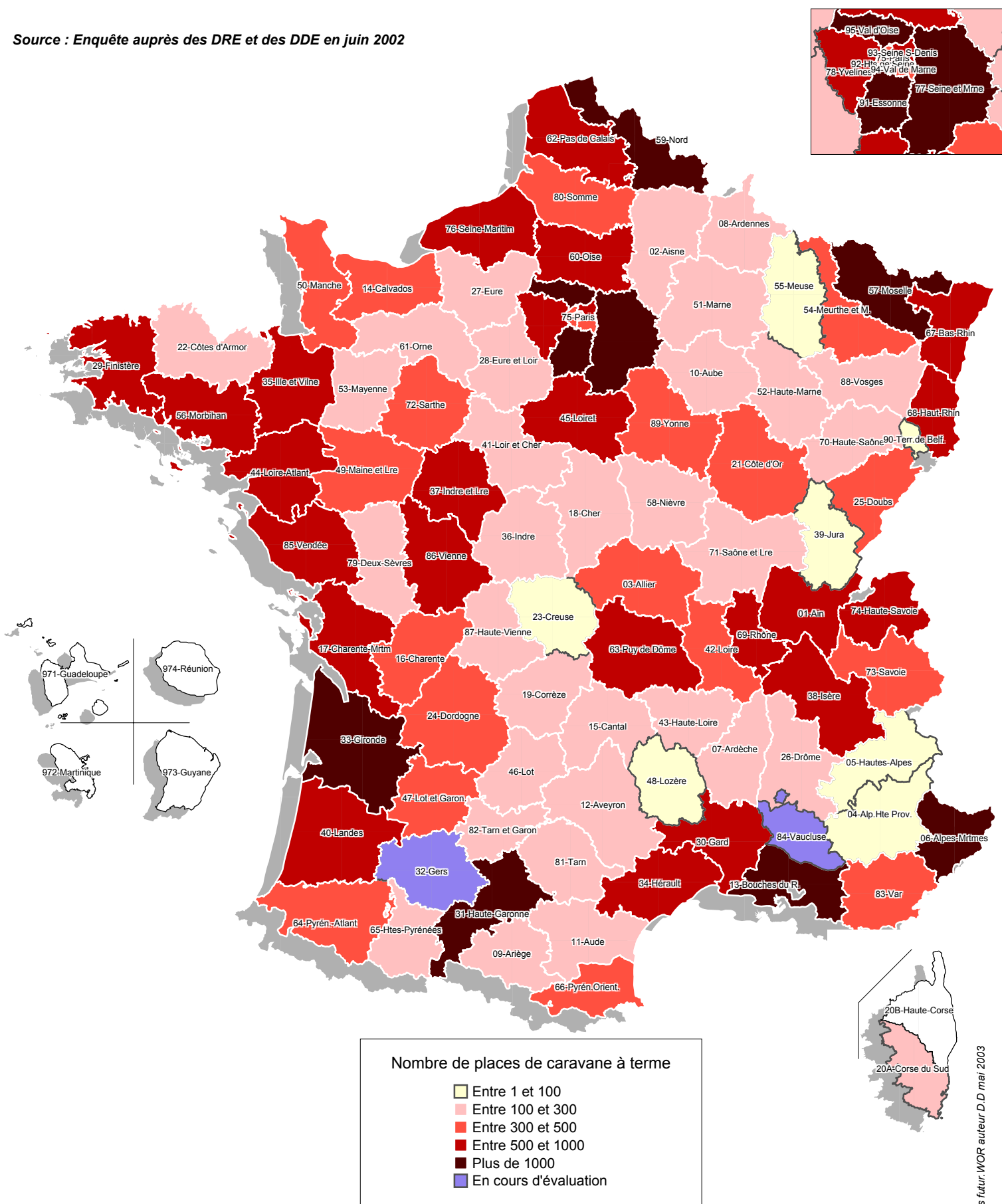
Source : Enquête auprès des DRE et des DDE en juin 2002



Les aires d'accueil de séjour

Nombre de places de caravane à terme

Source : Enquête auprès des DRE et des DDE en juin 2002



DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION
D.G.U.H.C / OE1

- Tableau des aires prévues par les schémas départementaux :

	Nombre d'aires	Nombre de places de caravane
Aires d'accueil aux normes	190	4 000
Aires de grand passage existantes	23	
Aires à réhabiliter	260	5 300
Aires d'accueil à créer	1 460	34 400
Aires de grand passage à créer	340	

- Les difficultés recensées pour la mise en œuvre du dispositif d'accueil

L'enquête auprès des DRE et des DDE a permis de recenser un certain nombre de difficultés et d'obstacles ayant un impact non négligeable sur les délais de réalisation des aires. Il s'agit en particulier :

- de la nécessité de mobiliser un partenariat suffisant (à la fois technique et politique) et de constituer des structures de coordination permettant de créer des conditions favorables à la réalisation des aires,
- du temps plus ou moins long de concertation voire de négociation avec les partenaires (conseil général, communes et EPCI, associations des gens du voyage)
- de la mise en œuvre d'un appui technique aux élus locaux qui ont à réaliser une aire d'accueil,
- de la formation des acteurs ainsi que des professionnels encore peu nombreux à être compétents dans ce domaine (études, conception des aires, gestion...).
- de la faible présence des associations locales des gens du voyage dans un certain nombre de départements.

Par ailleurs, les secteurs à dominante rurale, peuvent, parfois, rencontrer des difficultés de mise en œuvre du dispositif lorsque l'intercommunalité est insuffisante.

Les délais des différentes phases de réalisation des aires peuvent, de ce fait, en se cumulant, aller jusqu'à 18 mois, voire 2 ans, les actions à engager pouvant être selon les contextes locaux, les suivantes :

- la recherche de foncier
- la concertation et parfois négociation avec les partenaires, d'autant que, parfois, les communes d'implantation n'ont pas été désignées de façon explicite par les schémas départementaux,
- l'engagement d'études pré-opérationnelles pour préciser la faisabilité des aires et leur adaptation aux besoins locaux à partir des prescriptions du schéma départemental,
- la modification du plan local d'urbanisme, la demande de permis de construire,
- le transfert des compétences relatives aux aires d'accueil à une structure intercommunale....

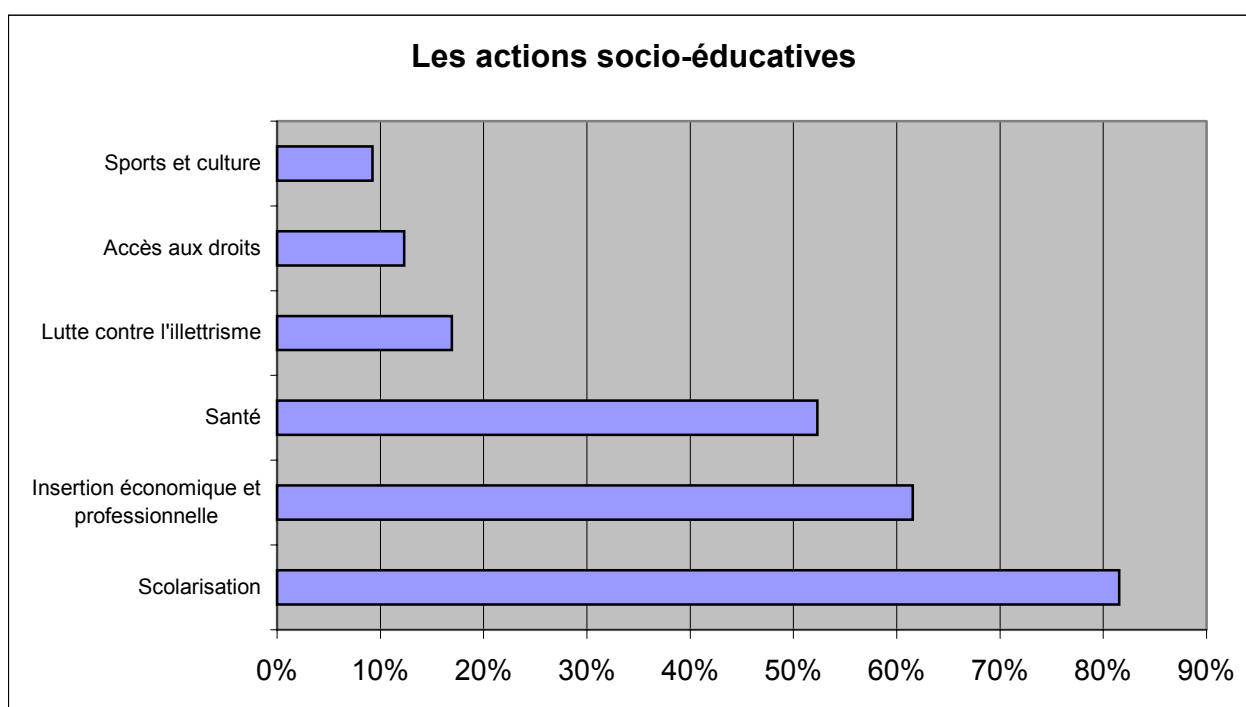
3 – Les actions socio-éducatives et les dispositifs de suivi

L'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 prévoit que le schéma définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui fréquentent les aires d'accueil.

La circulaire précise, par ailleurs, qu'un dispositif de suivi devra être maintenu après la publication du schéma afin d'assurer la mise en œuvre de celui-ci.

3-1 Les actions socio-éducatives

- 78 départements prévoient des actions socio-éducatives dans le cadre de leur schéma mais seuls 65 d'entre eux ont pu les détailler (voir graphique), les autres étant encore en cours d'étude au moment de l'enquête,
- 7 autres départements n'en prévoient pas
- et les autres n'ont pas donné de réponse.



3-2 Les dispositifs de suivi

1 – Le suivi de la mise en œuvre des schémas départementaux

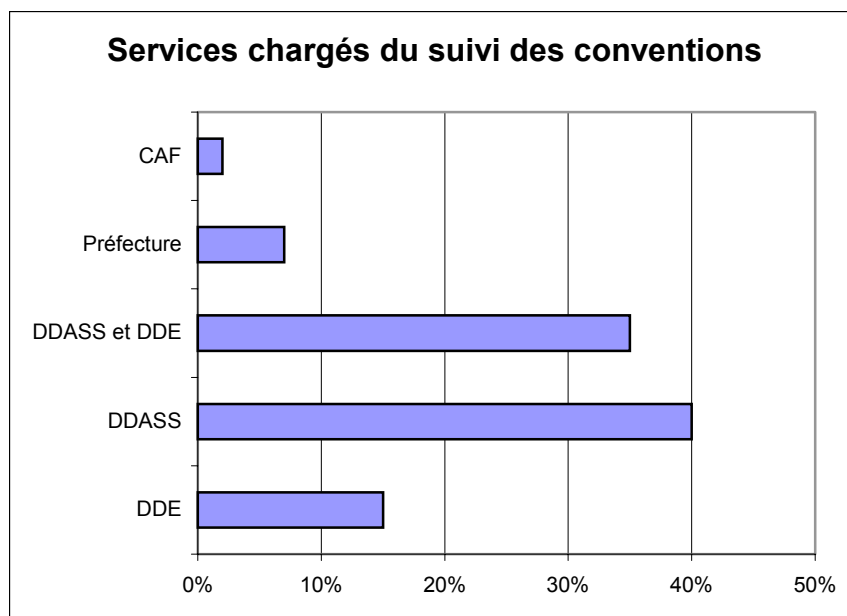
Les modalités de suivi de la mise en œuvre du schéma départemental précisées par les 53 départements qui ont pu donner une réponse sont les suivantes :

- comité de suivi (ou de pilotage) réunissant plusieurs partenaires : 41% des départements,
- structure à finalité technique permettant, en particulier, un appui aux élus locaux : un tiers des départements,
- structure ou référent chargé de la médiation : un département sur cinq
- groupes thématiques : 1 département sur dix.
- Les instances du PDALPD : le Gers et l'Ardèche

Plusieurs modalités de suivi existent dans un quart des départements

2 – Le suivi des conventions de gestion

L'aide à la gestion des aires d'accueil (AGAA) fait l'objet d'une convention annuelle entre le gestionnaire et le préfet. Les services chargés du suivi de ces conventions sont en majorité les DDE et le DDASS.



4 - Les besoins en habitat des gens du voyage

L'article 8 de la loi du 5 juillet 2000 crée un nouvel article dans le code de l'urbanisme permettant d'autoriser l'aménagement de terrains destinés à l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

La circulaire du 5 juillet 2001 demande de favoriser une réflexion inter-partenaire sur les solutions d'habitat répondant aux besoins de gens du voyage sédentarisés une partie de l'année et de mobiliser les dispositifs de droit commun nécessaires à leur mise en œuvre.

La circulaire relative à la programmation des financements de l'Etat du 21 mars 2003 prévoit, en outre, le financement des terrains familiaux locatifs dont le maître d'ouvrage est une collectivité locale, financement assuré sur la ligne 65.48/60 selon les mêmes modalités que les aires d'accueil.

Par ailleurs le **Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion (PRPLE)** a inscrit dans ses objectifs « de favoriser la réalisation de terrains familiaux locatifs ou d'habitat individuel pour les gens du voyage ».

4-1 La problématique

Les études d'évaluation des schémas départementaux confirment les besoins importants en habitat pour les gens du voyage sédentaires ou semi-sédentaires. Ceux-ci souhaitent, en effet, pour la grande majorité d'entre eux, un ancrage territorial sans, toutefois, renoncer totalement à la pratique du voyage et à l'habitat-caravane.

Cet ancrage territorial nécessite contrairement aux aires d'accueil, l'accès à un statut stable d'occupation. Il permet aux familles concernées de retrouver leur lieu de résidence lorsqu'ils s'absentent quelques semaines. Ces familles peuvent ainsi, grâce à cette stabilité de résidence, tisser des liens sociaux durables, scolariser leurs enfants dans de bonnes conditions, accéder de façon plus aisée aux divers droits, à l'activité et à la formation professionnelle.

Ainsi la solution « habitat » pour les gens du voyage favorise leur insertion sociale et économique et leur accès à la citoyenneté.

La réalisation d'opérations d'habitat adapté pour les gens du voyage constitue, de ce fait, une solution alternative opportune entre l'aire d'accueil et le logement ordinaire.

4-2L'évaluation des besoins

Cette solution d'habitat répondra, notamment aux besoins :

- des familles qui vivent depuis plusieurs années sur le même territoire dans des conditions souvent insalubres et dont la présence est recensée par les services déconcentrés,
- des familles qui résident de longs mois sur une aire d'accueil et reprennent parfois le voyage de façon contrainte en raison d'une absence d'offre de terrains familiaux,
- des personnes âgées qui ne peuvent plus voyager.

L'enquête menée auprès des DRE et des DDE sur les schémas départementaux apporte quelques éléments d'information plus précis sur ces besoins.

Sur les 90 réponses fournies à cette question :

- 20 départements n'avaient pas fait d'évaluation,
- 17 avaient une étude en cours
- et 53 avaient procédé à une évaluation des besoins. Pour 24 d'entre eux cette évaluation était partie intégrante du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

Sur les 53 départements qui ont réalisé une évaluation des besoins, 30 ont pu fournir un chiffre précis de personnes ou de familles concernées. Le total de ces besoins représente environ 5 300 familles soit 175 familles par département en moyenne, accusant cependant des écarts importants entre les départements.

Les besoins les plus importants concernent des départements de l'Ile de France :

- l'Essonne (800 familles dont une bonne part se trouvent sur des terrains d'accueil),
- la Seine-St-Denis (550 familles)
- et le Val d'Oise (600 familles)

ainsi que le Rhône (400 familles) et le Var (230 familles).

4-3 Des besoins diversifiés et la nécessité d'une démarche

Outre les études des schémas et les divers témoignages des acteurs, l'étude d'évaluation commanditée par la DGUHC et réalisée par les CETE⁵ sur un certain nombre d'expériences tend à prouver que l'habitat adapté pour les gens du voyage ne correspond pas à une forme unique d'habitat mais, au contraire, à des formes très diversifiées, allant de terrains familiaux sans habitat en dur, à l'habitat individuel plus traditionnel, en passant par des formules d'habitat mixte (bâti en dur + caravanes), le statut pouvant être locatif ou l'accession.

Par ailleurs, ces études ont montré que ces opérations nécessitent une démarche globale incluant les différents volets de l'habitat et de l'insertion (insertion sociale et économique, accès aux droits) et la constitution d'un large partenariat local. Cette démarche doit débiter très en amont de la conception du projet par un diagnostic précis des besoins, en concertation avec des familles concernées, puis faire l'objet d'un suivi sur un temps assez long après sa réalisation (gestion adaptée de l'habitat, suivi des familles, adaptation de l'opération à l'évolution des besoins et si nécessaire accompagnement social).

4-4 Les solutions envisagées

Une soixantaine de départements ont répondu sur les solutions envisagées localement. Ces solutions sont les suivantes :

- habitat mixte (habitat en dur et caravanes) financé en PLA-I : 43 départements sur 60
- terrains familiaux pour l'installation des caravanes : 37 départements
- accession : 13 départements

Une variété de modalités sont citées reflétant la diversité des situations locales : échanges de terrain lorsque les familles sont installées en zone inconstructible, aide à l'acquisition notamment par l'intervention d'un dispositif partenarial existant entre l'Etat, la CDC, le département, qui est le fonds social pour l'habitat (FSH), ayant pour objet de promouvoir le développement d'interventions sociales dans l'habitat (Mayenne, Charente, Deux-Sèvres), location-vente (Deux-Sèvres), habitat en diffus pour certaines familles, mobil-home (Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône), auto-construction (Gers).

TERRAINS FAMILIAUX :

La circulaire du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux donne des préconisations en matière d'aménagement et de financement des terrains locatifs réalisés par les collectivités locales. Ces terrains, contrairement aux aires d'accueil, ne sont pas assimilables à des équipements publics. Ils constituent un habitat privé qui peut être locatif, en accession ou en pleine propriété. Réalisés à l'initiative d'un groupe de gens du voyage ou d'une personne morale (collectivité locale, constructeur...), ces terrains familiaux s'apparentent à des opérations d'aménagement à caractère privé.

⁵ Habitat des populations issues du monde du voyage : Eléments de réflexion et de recommandations – Novembre 2002

5 – Conclusion

La mise en application de la loi du 5 juillet 2000 a démarré de façon modeste jusqu'à aujourd'hui, les collectivités locales étant en attente de la signature des schémas départementaux. Ceux-ci devant être tous pratiquement approuvés au plus tard début 2003, une montée en régime de la réalisation des aires d'accueil devrait démarrer dès l'année 2003.

Les besoins constatés sont importants aussi bien en termes de nombre de places que de dispositif de suivi et d'actions socio-éducatives pour faire de ces aires de véritables lieux d'habitat qui, tout en respectant un mode d'habiter spécifique, permettent des conditions d'habitat décentes et une bonne intégration des usagers.

Le développement d'actions de formation est également essentiel à la mise en œuvre du dispositif d'accueil des gens du voyage, elles doivent viser en particulier la formation de gestionnaires, peu nombreux à l'heure actuelle et dont les besoins devraient s'accroître de façon importante dans les prochaines années.

Concernant l'habitat des gens du voyage, son développement parallèlement à la mise en œuvre des aires d'accueil est particulièrement opportun pour réduire les risques de conflits d'usage sur les aires d'accueil ou la transformation de celles-ci en terrain de sédentarisation.

L'habitat adapté constitue, en effet, l'autre volet indispensable à mettre en œuvre pour permettre à l'habitat-caravane d'exister dans de bonnes conditions. Le développement de cet habitat doit permettre, non seulement de limiter les risques, mais encore de résorber les situations d'insalubrité que connaissent de nombreuses familles du voyage sédentarisées.

Les besoins recensés par les DDE dans trente départements montrent que les modes de vie semi-sédentaires en habitat-caravane constituent une réalité très présente dans de nombreux départements.

Aussi, la mobilisation des dispositifs de droit commun qui semble assez inégale selon les départements devrait être renforcée pour répondre à ces besoins, notamment en ce qui concerne le PDALPD mais aussi le PDI, la politique de la ville, les PRAPS, les dispositifs mis en place par les CAF, l'éducation nationale (CASNAV⁶)....

- Rappel des textes :

Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage

Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage

Décret n°2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage

Circulaire Emploi solidarité/Equipement DSS/2001/372 du 24 juillet 2001 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux communes ou aux EPCI gérant une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage

Circulaire n°2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000

Circulaire du 21 mars 2003 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements de l'Etat pour 2003.

⁶ Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage

**LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS
TEXTES D'APPLICATION DU VOLET LOGEMENT**

Objet du texte	Articles	Nature	Date	Références et observations
Circulaire générale (ensemble du volet logement)	Tous les articles logement 44 et 45	Circulaire ministérielle	13 octobre 1998	BO-MELTT du 10/11/98 N° 98-92/UHC/DH-22
Versement de l'APL et de l'AL après l'ALT	44 et 45	Circulaire interministérielle (MES et SEL)	23 octobre 1998	N°98-631 – BO-MELTT du 25/12/1998
Aide à la médiation locative	40	Décret simple	13 novembre 1998	JO du 15/11/98 N° 98-1029
Supplément de loyer solidarité (code construction et habitation)	56-III	Circulaire	20 novembre 1998	BO-MELTT n°98-105
Mesures concernant les rapports locatifs dans le parc social HLM	47-56 II à V 58-59-60	Décret en Conseil d'Etat	13 novembre 1998	JO du 15/11/98 N° 98-1028
Taxe sur la vacance - Liste des communes où la taxe vacance est instituée - Rattachement du produit de la taxe à l'ANAH	51	Décret simple Décret simple	29 décembre 1998 8 février 2000	JO du 30/12/99 n° 98-1249 N° 2000-103 – JO du 09/02/2000
Prévention des expulsions	114 à 122	Circulaire interministérielle	9 février 1999	JO du 17/02/99
Consultation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement	31	Décret en Conseil d'Etat	24 mars 1999	JO du 27/03/99 - n° 99-236
Règles d'obligation de construction de parkings (Code de l'urbanisme)	46	Décret en Conseil d'Etat	1er avril 1999	JO du 09/04/99 - n° 99-266
Réquisition : - conditions d'application des sections 1 (principes généraux), 2 (procédure) et 3 (relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition) - détermination du loyer en fonction du prix de base au m2 de surface habitable (code construction et habitation)	52 (art. L.642-20 CHH) (art. L.642-23 CHH)	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	29 avril 1999 29 avril 1999	BO-MELTT 25/05 n°99-30 JO du 05/05/99 N° 99-340 JO du 05/05/99 N° 99-341

**LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS
TEXTES D'APPLICATION DU VOLET LOGEMENT**

Objet du texte	Articles	Nature	Date	Références et observations
<p>Saturnisme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Délimitation des zones à risques - Procédure 	<p>123 (L.32-5 code de la santé publique)</p> <p>(L.32-1 à 4 du code de la Santé Publique)</p>	<p>Décret en Conseil d'Etat</p> <p>Décret en Conseil d'Etat</p> <p>3 arrêtés</p> <p>Circulaire</p>	<p>9 juin 1999</p> <p>9 juin 1999</p> <p>12 juillet 1999</p> <p>30 août 1999</p>	<p>JO du 11/06/99 n° 99-484</p> <p>JO du 11/06/99 - n° 99-483</p> <p>JO du 31/07/99 03/08/-99 05/08/99</p> <p>(UHC/QC/18 n° 99-58) BO-MELTT du 25/09/99</p>
<p>Attributions de logements sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - recodification et condition d'application de la section "attribution de logements" (code construction et habitation) - conférences intercommunales, bassins d'habitat, accords collectifs - modalités d'enregistrement départemental et unique des demandes d'attribution de logements locatifs sociaux (code construction et habitation) - informations statistiques annuelles dues par les organismes HLM et les SEM 	<p>(art.L441- 2-6 CHH)</p> <p>(art.L441- 2-5 CHH)</p>	<p>Décret en Conseil d'Etat</p> <p>Circulaire</p> <p>2 Circulaires</p> <p>Décret en Conseil d'Etat et Arrêté</p> <p>Circulaire</p> <p>Circulaire</p> <p>Arrêté</p>	<p>22 septembre 1999</p> <p>30 novembre 1999</p> <p>25 mars 1999</p> <p>7 novembre 2000</p> <p>30 novembre 2000</p> <p>23 février 2000</p> <p>10 janv. 2000</p>	<p>JO du 25/09/99 - n° 99-836</p> <p>BO-MELTT du 25/12/99 UHC/OC/25-n°99-86</p> <p>JO du 25/04/99 UHC/OC/5-n° 99-17 UHC/OC/6-n° 99-18</p> <p>J.O du 8 novembre 2000</p> <p>B.O MELTT</p> <p>BO MELTT du 25/03/2000 JO du 01/02/2000</p>

**LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS
TEXTES D'APPLICATION DU VOLET LOGEMENT**

Objet du texte	Articles	Nature	Date	Références et observations
<p>Modifications loi 31 mai 1990 (plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées PDALPD et fonds de solidarité pour le logement FSL)</p> <p>- PDALPD et FSL</p>	36, 37 et 39	Décret en Conseil d'Etat Lettre- circulaire	22 octobre 1999 7 juin 2001	JO du 23/10/99 - N° 99-897 BO MELTT 2001-12
- convention constitutive type des GIP-FSL	36	Arrêté interministériel	22 octobre 1999	JO du 23/10/1999
- frais de fonctionnement FSL	36	Décret simple	24 dec. 2002	J O du 28/12/2002 N° 02-1540
- règles comptables FSL (plan comptable FSL GIP public, FSL non GIP, FSL GIP privé)	39	3 arrêtés interministériels	26 sept. 2000 10 nov. 2000	J.O du 4/10/2000 et B.O MELTT du 25/10/2000 J.O du 12/12/2000
Subvention sortie d'insalubrité pour propriétaires occupants	123	Décret simple	21 déc. 1998	JO du 23/12/98 - n° 98-1175
Mesures fiscales favorisant l'offre de logements (exonération de la taxe d'habitation, exonération de la taxe foncière)	42, 50	2 décrets simples	31 mai 1999	JO du 05/06/99 - n° 99-463 et n° 99-464
Règles de versement de l'AL après l'ALT	45	Circulaire	23 octobre 1998	DSS4A - N° 98-631 Affaires Sociales
Modification des modalités pour le versement de l'AL en tiers payant (code sécurité sociale)	116	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	4 juin 1999 4 juin 1999	JO du 06/06/99 - n° 99-467 N° 99-468 - Affaires Sociales
Modification des modalités pour engager l'instance auprès du juge de l'exécution en matière d'expulsion	118	Décret en Conseil d'Etat	30 octobre 1998	JO du 31/10/98 - n° 98-965
Lutte contre les marchands de sommeil	124	Décret en Conseil d'Etat	14 décembre 1999	JO du 16/12/99 -n° 99-50

**direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat et
de la Construction**

**Sous-direction des
interventions urbaines et
de l'habitat**

**Bureau des politiques
sociales**

Arche sud

92055 La Défense

cedex

téléphone :

33 (0) 1 40 81 91 21

télécopie :

33 (0) 1 40 81 94 75

Internet :

www.logement.gouv.fr