

Mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Note USH pour alimenter l'avis du CNLE

1/ Le développement d'une offre de logements très sociaux

Les objectifs annuels de production (hors ANRU) fluctuent ces dernières années entre 120.000 et 150.000 logements¹

	PLAI	PLUS	PLS (y compris foncière logement)	Total
2012	22 500	55 000	42 500	120 000
2013	33 000	69 000	48 000	150 000
2014	33 000	65 800	35 500	134 000
2015	34 000	66 000	35 000	135 000

Les agréments/décisions de financement sont les suivants

	PLAI/PLUS	PLS (y compris foncière logement)	Total
2012	72 100	30 600	102 700
2013	84 500	32 500	117 000
2014	79 000	26 500	106 400

La relative sous-consommation des capacités ouvertes est principalement due :

- À la difficulté à monter rapidement des projets nouveaux et donc à accompagner une augmentation brusque et forte des enveloppes ouvertes : rareté et coût du foncier, absence de réponse des entreprises, coût de la construction ;
- À la difficulté à mobiliser les financements complémentaires (aides des collectivités locales) et les fonds propres des organismes pour compléter les financements ouverts qui sont loin de couvrir le coût total d'un projet.

Les perspectives pour 2016

Le projet de loi de finances prévoit la création d'un Fonds national des aides à la pierre (FNAP), co-géré avec le mouvement Hlm et les collectivités locales. Ce Fonds doit notamment contribuer au financement des opérations anciennes et nouvelles de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux bailleurs sociaux. Le FNAP financera différentes autres actions prévues au BOP 135 dont les actions de maîtrise d'œuvre

¹ Source USH

urbaine et sociale, les actions relatives au Système national d'enregistrement de la demande (GIP SNE) etc.

L'objectif de l'Etat est de porter les aides à la pierre pour l'année 2016 à 500M€² dont 250 M€ apportés par l'Etat. La contribution des organismes au FNAP, au travers de la Caisse de garantie de logement locatif social (CGLLS), prévue dans le projet de loi de finance est évaluée à 270M€. Cette contribution nécessiterait une augmentation de la cotisation des organismes d'Hlm à la Caisse de Garantie du logement social (pour un montant de 150 M€).

A noter également : le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS), alimenté par la majoration des pénalités versées par les communes SRU doit être transféré au FNAP. Ce fonds finance actuellement par le biais d'un appel à projet la production de PLAI adaptés – destinés à des publics à bas revenus cumulant les difficultés économiques et sociales

Proposition d'avis du CNLE

- Le CNLE juge que les aides à la pierre n'ont pas à être payées majoritairement par les bailleurs sociaux, c'est-à-dire les locataires Hlm. Un prélèvement financier supplémentaire, porterait atteinte aux capacités d'investissement des organismes Hlm. Pour mémoire, la production de logements sociaux représente aujourd'hui un tiers de la production de logements neufs en France. Les organismes d'Hlm contribuent déjà fortement par un apport de fonds propres à la chacune des opérations neuve (en moyenne 20% du coût de chaque opération). Le CNLE demande que des solutions soient trouvées pour le financement des aides à la pierre sans augmentation de la cotisation des organismes à la CGLLS.
- Le transfert des fonds du FNDOLLTS : que dit-on des conséquences de ce transfert ? demande-t-on le maintien de l'appel à projet ? ou une garantie que les PLAI représenteront une part conséquente de la programmation du FNAP?

L'accompagnement social (A corréliser avec l'action « Développer les passerelles vers le logement » du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté)

La politique d'accès prioritaire au logement de ménages en grande difficulté, nécessite des moyens d'accompagnement et le développement de statuts d'occupation diversifiés dans le parc social pour permettre l'insertion et les parcours résidentiels de ces ménages. L'appel à projet 10.000 logements accompagnés, à l'initiative de l'USH et de l'Etat, est un révélateur de l'ampleur des besoins et de la diversité des réponses susceptibles d'être mises en place par les organismes d'Hlm et les associations d'insertion.

L'accompagnement vers et dans le logement a été financé par le BOP 177 jusqu'à 2013, depuis 2014, il est financé par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. En 2014, le budget consacré à l'AVDL était de 17.6M€ 14 dont 4.6 M€ sur le bop 177 et 11.2M€ sur FNAVDL (ce qui au

² Pour mémoire, les autorisations d'engagement sont aujourd'hui d'environ 400M€ /an. L'Etat s'est désengagé progressivement des crédits de paiement correspondant à ces autorisations d'engagement. Trois parts plus ou moins égales : la montée progressive de différents fonds de concours (dont CGLLS), l'accroissement de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes (800M€ à 1Md€ à ce jour, des règlements effectifs).

total s'est traduit par une diminution de 9.6% par rapport à 2013). En 2015, seulement 5.5M€ ont été notifiés aux opérateurs (situation fin octobre 2015).

Ces difficultés sont liées au fonctionnement du FNAVDL : il est alimenté par les astreintes que doit payer l'Etat en cas de non relogement des ménages prioritaires DALO. Cette situation est très problématique : elle est défavorable aux ménages que les bailleurs ne parviennent pas à loger ou à maintenir dans le logement, elle fragilise les associations. Elle menace le maillage territorial construit avec les associations et reporte la charge sur des services d'accompagnement de droit commun souvent débordés.

Les difficultés d'alimentation financière du FNAVDL devraient être résolues par la loi Egalité et citoyenneté qui prévoit un système de liquidation automatique des astreintes.

Il faut noter que le transfert du financement de l'AVDL a également des effets sur les publics bénéficiaires : l'article L 300-2 du CCH prévoit que les mesures financées par le FNAVDL bénéficient aux ménages reconnus prioritaires par les commissions de médiation, ainsi qu'aux autres les personnes qui connaissent des difficultés particulières pour accéder à un logement.

Sur les territoires, l'articulation avec les moyens d'accompagnement liés au logement des FSL n'apparaît pas suffisante, dans la plupart des cas.

Proposition d'avis du CNLE

- **La gestion du SNE pourrait gagner en efficacité par une gestion plus partenariale** : un comité de gestion pourrait réunir les têtes de réseau associatives, le mouvement Hlm ainsi que les associations d'Elus représentant les collectivités impliquées : Conseils départementaux, responsables des FSL et EPCI en charge des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs.
- **S'appuyer sur les diagnostics à 360° pour identifier les besoins quantitatifs et qualitatifs** et orienter la programmation
- **Développer les chartes départementales de l'accompagnement social en conformité avec l'article 4 de la loi Besson modifiée par la loi ALUR** : le PDLAHPD doit définir, à partir de l'analyse des besoins l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ainsi que la répartition, entre les partenaires du plan, de leur réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires.
- **Pérenniser une contribution du FNAVDL à l'appel à projet 10.000 logements accompagnés**, en tant que laboratoire de pratiques partenariales innovantes pour la mise en œuvre de la politique d'accès prioritaire au logement et de prévention des expulsions. L'évaluation des projets donnera lieu à une restitution partenariale.