



Suivi du plan logement d'abord

Bilan chiffré de l'année 2018, objectifs 2019 et points de vigilance

Avril 2019

The logo for Fapil, featuring the word "fapil" in a white, lowercase, sans-serif font. Above the letters "a" and "p", there are stylized white icons of a house and a person, respectively, integrated into the letterforms.

fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement

L'**instruction du 5 mars 2019** dresse un bilan de la mise en œuvre du Plan Logement d'Abord en 2018 et détermine les objectifs pour l'année 2019.

Notons au préalable que cette instruction destinée aux services de l'Etat ne dresse le bilan et les perspectives des objectifs du Plan Logement d'Abord qu'en terme de places. Ainsi l'Etat n'a pas encore intégré le changement de paradigme dans ses documents de cadrage. Au-delà du sens emblématique des termes, nous allons au-devant des mêmes difficultés de traduction de places en logements qu'en 2018.

A. Bilan chiffré de l'année 2018

En 2018 plus de **70 000 personnes** à la rue ou hébergées ont pu accéder au parc social, à un logement en pension de famille ou dans le parc privé via l'intermédiation locative. Ce nombre inclut les attributions sur une offre nouvelle comme les relocations dues à la rotation sans les distinguer ni préciser le volume par type d'offre. Par ailleurs, ce nombre n'est pas exhaustif dans la mesure où il n'inclut pas les attributions en résidence sociale ou en intermédiation locative hors financement de l'Etat.

a) Intermédiation locative

En 2019, **6 155 places ont été créées** (c'est-à-dire financées) dans le cadre de l'intermédiation locative soit légèrement plus que l'objectif initial (104%). La répartition régionale des places créées est précisée dans le tableau de l'annexe 4. A ce stade, nous pouvons relever des disparités importantes selon les régions (cf. Tableau ci-dessous).

| Régions | Objectifs 2018 (en nbre de places) | Places créées en 2018 | % réalisation de l'objectif 2018 | Objectifs 2018 - 2022 |
|----------------------------|---------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|
| Auvergnes – Rhône Alpes | 450 | 573 | 127% | 4 378 |
| Bourgogne-Franche Comté | 268 | 251 | 94% | 1 947 |
| Bretagne | 96 | 120 | 125% | 936 |
| Centre Val de Loire | 109 | 102 | 94% | 1 057 |
| Corse | 66 | 24 | 36% | 110 |
| Grand Est | 509 | 570 | 112% | 4 961 |
| Hauts de France | 454 | 336 | 74% | 4 426 |
| Ile-de-France | 2 273 | 1 898 | 84% | 10 483 |
| Normandie | 154 | 158 | 103% | 1 495 |
| Nouvelle Aquitaine | 180 | 419 | 233% | 1 755 |
| Occitanie | 226 | 435 | 192% | 2 203 |
| Pays de la Loire | 136 | 170 | 125% | 1 325 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 682 | 933 | 137% | 2 451 |
| Guadeloupe | 60 | 26 | 43% | 525 |
| Martinique | 49 | 0 | 0% | 430 |
| Guyane | 30 | 37 | 123% | 258 |
| Réunion | 135 | 35 | 26% | 1 176 |
| Mayotte | 15 | 68 | 453% | 83 |
| Total | 5 892 | 6 155 | 104% | 40 000 |

Ces chiffres intègrent à la fois la location/sous-location et le mandat de gestion, malheureusement sans déclinaison. Au niveau national, seulement **15% de l'offre créée** (909 places sur les 6 155) correspond à une offre en **mandat de gestion**. Le déploiement du mandat de gestion, attendu suite à l'instruction du 4 juin 2019 peine donc à s'opérer. Rappelons que dans le cadre du Plan Logement d'Abord, au-moins la moitié de l'offre devrait être créée en mandat de gestion.

A ce jour, le « stock » de logements financés par l'Etat dans le cadre de l'intermédiation locative est d'environ **14 800 logements** (soit 40 000 places).

Si l'écart entre les objectifs 2018 affichés et le réalisé n'est que de 263 logements à l'échelle nationale, la différence est sur certaines régions très importante. A titre d'exemple, en Corse et à la Réunion, moins de 40% des objectifs de l'année 2018 sont remplis alors que l'Occitanie, et la Nouvelle Aquitaine doublent leurs objectifs initiaux. La publication courant 2018 de l'instruction encadrant l'IML n'a pas facilité une mobilisation rapide sur l'ensemble des territoires.

Ces écarts impliquent une réorientation des financements entre les services régionaux. On s'éloigne alors de la logique initiale corrélant les financements régionaux accordés pour l'IML au nombre de places d'hébergement d'urgence financées par les DRJSCS. S'il est souhaitable que des régions puissent aller au-delà des objectifs initialement fixés, il est indispensable que cela ne se fasse pas au détriment des besoins identifiés dans les autres régions. En 2019, nous continuerons d'être vigilants quant aux moyens alloués pour répondre à ces ambitions, l'instruction insistant sur la bonne tenue budgétaire du dispositif (« une enveloppe maximale pour des objectifs de création minimaux » p 4).

b) Pensions de famille

En 2018, 1 378 places ont été ouvertes soit seulement **63% de l'objectif** annuel. Même si cela constitue une augmentation par rapport à l'année 2017 (265 places en plus), l'offre créée en pension de famille demeure insuffisante par rapport aux besoins des territoires.

L'offre en pension de famille et en résidence accueil représente aujourd'hui 18 500 places. La répartition régionale de cette offre est précisée dans le tableau de l'annexe 4 p 16. **Les deux premières années du plan de relance des pensions de famille n'ont permis d'atteindre qu'un quart des objectifs de la période 2018-2022 au lieu des 40% attendus.**

c) PLAI

En 2018, 32 740 logements PLAI ont été agréés pour un objectif initial de 40 000 logements (**82% de l'objectif annuel**). Ce chiffre intègre les 954 logements ayant bénéficié d'un financement complémentaire dans le cadre du PLAI adapté. Ces chiffres demeurent malheureusement largement insuffisants pour répondre aux besoins. A titre de comparaison, le Collectif des Associations Unies (CAU) demande une production de 60 000 logements PLAI par an. La répartition régionale des financements PLAI engagés en 2018 est précisée dans le tableau ci-dessous.

| Régions | Objectifs 2018 PLAI | PLAI engagés | % réalisation de l'objectif 2018 |
|----------------------------|---------------------|--------------|----------------------------------|
| Auvergnes – Rhône Alpes | 5 051 | 3 880 | 77% |
| Bourgogne-Franche Comté | 631 | 663 | 105% |
| Bretagne | 1 667 | 1 622 | 97% |
| Centre Val de Loire | 587 | 675 | 115% |
| Corse | 230 | 306 | 133% |
| Grand Est | 1 936 | 1 887 | 97% |
| Hauts de France | 2 594 | 2 123 | 82% |
| Ile-de-France | 10 728 | 8 921 | 83% |
| Normandie | 1 048 | 887 | 85% |
| Nouvelle Aquitaine | 3 559 | 2 924 | 82% |
| Occitanie | 3 904 | 3 097 | 79% |
| Pays de la Loire | 1 965 | 3 848 | 86% |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 6 100 | 3 848 | 63% |

Le nombre de **PLAi adapté** engagés en 2018 est en hausse de 33% par rapport à 2017. C'est un premier signe encourageant de la profonde restructuration des modalités de sélection des projets, même si les effets de ce nouveau document-cadre sorti en fin d'année seront plus visibles à partir de 2019.

Plusieurs régions, qui ne produisaient pratiquement pas de PLAi adapté en 2017 se sont désormais impliquées dans ce type de produit : c'est notamment le cas de la Normandie, l'Occitanie et des Pays de la Loire. En revanche, la production en Ile-de-France diminue par rapport à 2017 et n'est pas à la hauteur des besoins sur ce territoire. Plus globalement, en tant qu'axe majeur du Logement d'Abord, les synergies locales entre financeurs et opérateurs de logement social doivent être encouragées pour permettre de développer davantage le PLAi adapté sur les territoires.

| Régions | PLAi adapté engagés | |
|----------------------------|---------------------|------------|
| | 2017 | 2018 |
| Auvergnes – Rhône Alpes | 56 | 98 |
| Bourgogne-Franche Comté | 0 | 0 |
| Bretagne | 140 | 72 |
| Centre Val de Loire | 5 | 8 |
| Corse | 0 | 3 |
| Grand Est | 41 | 74 |
| Hauts de France | 6 | 23 |
| Ile-de-France | 237 | 159 |
| Normandie | 0 | 97 |
| Nouvelle Aquitaine | 47 | 38 |
| Occitanie | 39 | 156 |
| Pays de la Loire | 71 | 143 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 74 | 83 |
| Total | 716 | 954 |



d) Attributions sur le parc social

Enfin sur les objectifs d'accès au logement social des ménages en structure d'hébergement, 14 163 attributions ont été effectuées en 2018 soit 85% de l'objectif initial. Cela représente seulement 3,06% des attributions totales sur le parc social. Ce chiffre n'est malheureusement pas totalement fiable du fait de l'impossibilité d'extraire des données provenant du système national d'enregistrement (SNE).

e) Relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale

L'instruction du 12 décembre 2017 fixait un objectif de mobilisation de 20 000 logements destinés aux bénéficiaires d'une protection internationale pour 2018. Seul 44% de l'objectif visé est atteint puisque ce sont 8 720 logements qui ont été captés en faveur de ces personnes.

B. Objectifs et moyens dédiés pour l'année 2019

L'annexe 1 de l'instruction définit les modalités de mise en œuvre des objectifs du plan logement d'abord en 2019, les annexes 2 et 3 les indicateurs et modalités de suivi, l'annexe 4 décline régionalement ces objectifs.

Déclinaison régionale des objectifs 2019 :

| Régions | IML | Pensions de famille | PLAI | PLAI adapté | Attributions parc social |
|----------------------------|--------------|---------------------|---------------|--------------|--------------------------|
| Auvergnes – Rhône Alpes | 969 | 229 | 4 416 | 348 | 1 785 |
| Bourgogne-Franche Comté | 431 | 93 | 651 | 18 | 780 |
| Bretagne | 207 | 86 | 1 861 | 265 | 626 |
| Centre Val de Loire | 234 | 76 | 600 | 20 | 720 |
| Corse | 24 | 10 | 222 | 0 | 27 |
| Grand Est | 1 098 | 215 | 2 304 | 178 | 1 467 |
| Hauts de France | 979 | 265 | 3 355 | 230 | 1 800 |
| Ile-de-France | 2 319 | 437 | 9 423 | 174 | 4 380 |
| Normandie | 331 | 110 | 794 | 60 | 794 |
| Nouvelle Aquitaine | 388 | 176 | 3 681 | 215 | 1 261 |
| Occitanie | 487 | 203 | 3 767 | 200 | 1 476 |
| Pays de la Loire | 293 | 185 | 2 142 | 379 | 860 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 542 | 93 | 6 324 | 269 | 700 |
| Guadeloupe | 116 | 24 | | | 55 |
| Martinique | 95 | 20 | | | 17 |
| Guyane | 57 | 10 | | | 37 |
| Réunion | 249 | 54 | | | 215 |
| Mayotte | 30 | 15 | | | |
| Total | 8 850 | 2 300 | 39 540 | 2 356 | 17 000 |



a) Intermédiation locative

Concernant l'intermédiation locative, un objectif de **8 850 places nouvelles est fixé pour 2019** avec une déclinaison régionale dont la répartition est basée sur le nombre de places d'hébergement d'urgence hors hôtel. Il s'agit d'un nombre de places minimal et des redéploiements inter-régionaux pourront être opérés selon le rythme de création constaté au cours de l'année.

L'instruction précise la nécessité de « promouvoir le mandat de gestion » avec la possibilité de mobiliser de l'accompagnement social. Elle rappelle par ailleurs que le parc privé constitue la cible première et que l'ensemble des logements doivent être mis à disposition du SIAO.

b) Pension de famille

Un objectif de **2 300 places créées en 2019** avec une déclinaison régionale dont la répartition est fonction des minima sociaux (RSA, AAH) et de l'hébergement d'urgence. Comme pour l'IML, il s'agit d'un nombre de places minimales à ouvrir qui devront toutes être mises à disposition du SIAO.

L'instruction précise que le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) décidera d'un objectif régionalisé d'investissement dans le cadre de la programmation des financements PLAI. Elle rappelle également que le PLAI adapté est mobilisable sous conditions pour le financement des pensions de famille.

Enfin, l'instruction mentionne à bon escient la nécessité de préserver « la qualité des projets et la fidélité au modèle ». En effet, sur certains territoires, la pression exercée quant à l'ouverture de places nouvelles donne lieu à des projets s'éloignant de celui d'origine notamment au regard des enjeux d'insertion dans le tissu urbain ou de petites unités de vie collective.

c) PLAI

L'objectif affiché demeure la production de **40 000 logements PLAI pour 2019**. La programmation est définie par le conseil d'administration du FNAP avec des possibilités d'ajustements et remaniements des crédits accordés régionalement.

Par ailleurs, l'instruction distingue un objectif propre au **PLAI adapté de 2 356 logements en 2019** dont la programmation a également été définie par le FNAP. La déclinaison régionale de cet objectif est précisée en annexe 4 de l'instruction. L'Etat souhaite une montée en charge importante du dispositif avec un objectif affiché de 10% de PLAI financés en « PLAI adapté » dans les prochaines années.

Soulignons notre inquiétude quant à cette programmation déconnectée des besoins locaux. A titre d'exemple, en Ile-de-France, l'objectif est de 174 logements financés en PLAI adapté soit deux fois moins que celui des Pays de la Loire. Le FNAP se basant sur les remontées faites par les régions, nous ne pouvons que vous rappeler l'importance de remonter vos projets aux DDT. Enfin, les objectifs fixés dans cette instruction devraient tenir compte des objectifs fixés dans les schémas régionaux de planification.

d) Attributions sur le parc social

Concernant les attributions de logements sociaux pour les ménages hébergés, **l'objectif annuel est identique à 2018 : 17 000 soit 3,7% des attributions (mutations comprises).** Cet objectif est régionalisé et fera l'objet d'une répartition départementale par les services régionaux en cohérence avec les PDALHPD. Un suivi plus ciblé de cet objectif



devrait pouvoir être réalisé grâce à la mise en place d'indicateurs supplémentaires sur le SNE. Ils permettront de distinguer les attributions aux ménages « sans domicile ou en habitat de fortune », de celles aux ménages « sous-locataires ou hébergés dans un logement à titre temporaire », de celles aux ménages « logés en logement foyer, en résidence sociale et en pension de famille ».

Pour faciliter ces attributions, l'instruction réitère l'importance de veiller à ce que les demandes de logement social soit systématiquement saisie et actualisée dans le SNE et la généralisation de la priorisation des demandes via SYPLO. Un suivi plus ciblé des obligations d'attribution aux ménages prioritaires (25%) doit également être effectué auprès des différents bailleurs et réservataires.

Enfin, les dispositifs d'accompagnement (AVDL, FSL, CHRS « hors les murs », 10 000 logements accompagnés...) doivent être mobilisés pour « sécuriser des parcours d'accès au logement sans prérequis de capacité à habiter ». Là encore nous ne pouvons que déplorer l'ambivalence de l'Etat quant à la manière de formuler les enjeux de l'accompagnement social dans le cadre du Logement d'abord. **Pour l'AVDL, 5 millions supplémentaires seront fléchés sur les territoires de mise en œuvre accélérées. Cela corrobore notre inquiétude initiale quant à la concentration des moyens sur les Métropoles.**

Ces attributions doivent également « profiter » aux ménages hébergés à l'hôtel, en particulier en Ile-de-France où des moyens supplémentaires d'accompagnement seront mobilisés (5 millions) dans la poursuite de l'objectif de réduction des nuitées hôtelières.

e) Relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale

Malgré les résultats forts éloignés des objectifs en 2018, les objectifs de mobilisation de logements au profit des bénéficiaires d'une protection internationale demeurent très élevés : **16 000 logements en 2019 contre 20 000 en 2018**. Comme en 2018, l'offre à créer est ventilée entre celle destinée aux personnes déjà présentes sur le territoire (13 361 logements), celles en mobilité (1 000 logements contre 2 500 en 2018) et les réinstallés (1 639 logements).

f) Suivi du Plan

L'annexe 2 de l'instruction définit **17 indicateurs de suivi** qui devront faire être transmis chaque mois par les DRJSCS. Cette cadence risque d'entraîner une pression forte sur les services et les opérateurs de terrain. Par exemple sur l'intermédiation locative et les pensions de famille, les DRJSCS devront indiquer chaque mois les nouvelles places ouvertes. La Dihal continue d'assurer le suivi du plan au niveau national.

Le cabinet CMI Stratégie a été mandaté par la DIHAL pour accompagner six régions : PACA, Occitanie, Hauts-de-France, Pays de la Loire, Aura-Centre, Bourgogne-Franche-Comté. Cet appui portera sur le déploiement de l'IML et essentiellement sur les enjeux gestion de ventilation des crédits et de péréquation interdépartementale. Nous ne pouvons que regretter que le suivi et la formation des acteurs ne soient motivés que par des questions budgétaires.