



Note d'étape

Deuxième bilan IML dans le cadre du
Plan Logement d'Abord

Mars 2020



Cette note vise à faire le point sur la mise en place et le renouvellement des conventions d'intermédiation locative financées par le programme 177 pour l'année 2019 chez nos adhérents. Nous utiliserons les termes « conventions IML » ou « IML » pour faire référence à ce dispositif spécifique (l'intermédiation locative pouvant faire l'objet d'autres financements). Elle fait suite à une note produite par la Fapil en décembre 2018, qui revenait sur les premières conventions signées cette année-là. Avec une année supplémentaire de recul sur la mise en place du plan Logement d'Abord et plus particulièrement des conventions IML, la Fapil souhaite revenir sur les évolutions observées en 2019.

Rappel du contenu de la note « Premier bilan IML dans le cadre du Plan Logement d'Abord » de décembre 2018 :

- Un parc IML en croissance de 40% en médiane parmi les associations répondantes. Cette croissance se concentre en particulier sur le mandat de gestion, même si celui-ci reste minoritaire parmi les places créées (15%).
- Des financements par logement identiques ou en légère augmentation, mais avec des disparités importantes entre territoires et modes de gestion.
- Le versement très tardif des subventions par l'Etat a entraîné des difficultés de trésorerie pour les associations.
- Un objectif décliné tantôt en places, tantôt en logements, source de confusion.
- Peu de conventions pluriannuelles.
- Une définition de public cibles pouvant s'éloigner de l'approche englobante du Logement d'abord.
- Une tendance à minorer le financement de l'accompagnement social en mandat de gestion et à assujettir le besoin d'accompagnement au statut d'occupation.
- Une meilleure prise en compte de l'activité de mobilisation du parc mais des financements qui demeurent faibles voire inexistantes.
- Dans les conventions, peu de mentions d'objectifs en matière de conventionnement ANAH.

Cf. espace « adhérents » du site de la Fapil → « Politiques Publiques » → « Plan d'actions » → « Logement d'Abord »

1) Retour sur les conventions IML 2019

Une politique dans la continuité de 2018.

Nous avons demandé aux adhérents s'ils trouvaient leur convention 2019 plus ou moins favorable que celle de 2018. Plus de la moitié des adhérents ayant répondu estiment que les conditions de la convention sont similaires à celles de la convention 2018. Un tiers estiment que leur convention est plus favorable qu'en 2018, notamment parce qu'elle permet de financer davantage de logements (ce qui ne veut pas dire que les financements par logement augmentent).

Cela signifie donc que la poursuite du Plan Logement d'Abord n'a pas détérioré leurs conditions d'exercice. D'ailleurs, on peut noter que les réponses des adhérents concernant les conventions 2018 étaient sensiblement les mêmes (29% plus favorable, 57% similaire, 14% moins favorables).

2) Les objectifs chiffrés pour 2019

Les objectifs sont en hausse et sont exprimés en logements.

Dans les conventions transmises par les adhérents, les objectifs de captation pour 2019 sont systématiquement exprimés en logements, sauf dans un département (l'Allier). La Fapil se réjouit de constater qu'il n'y a presque plus de conventions où les objectifs sont exprimés en places, conformément à ses préconisations et aux principes du Logement d'Abord.

Lorsque les objectifs pour 2018 n'ont pas pu être atteints, ils sont reportés dans la convention de 2019. Dans certains cas, à l'inverse, lorsque les objectifs de la convention sont atteints en cours d'année, un avenant permet d'augmenter les financements pour aller au-delà de l'objectif de captation initial.

Pour de nombreuses structures, les objectifs de captation de logements prévus pour 2019 sont égaux ou supérieurs à ceux de 2018. Le rythme de mobilisation en IML semble donc au moins se maintenir, voire s'accélérer. A titre indicatif, l'augmentation médiane du parc IML pour les associations répondantes en 2019 a en effet été de +66%, contre +40% en 2018. Cela ne signifie pas nécessairement que le parc IML grandira dans la même proportion au global. En effet, l'augmentation du parc est particulièrement marquée dans les petites associations, notamment celles créées récemment : certaines d'entre elles vont voir leur parc de logements IML doubler ou tripler en 2019.



3) Le point sur les financements

	Médianes constatées	Fourchette la plus courante
Montant en mandat de gestion	2275 €	1000 à 3000 €
Montant en location/sous-location	5280 €	5000 à 5500 €

Nous avons voulu comparer les financements par logement et par an entre 2018 et 2019. Il est à noter que les chiffres que nous présentons reposent sur les réponses que nous avons reçues des adhérents, qui ne sont pas forcément les mêmes répondants en 2018 et en 2019. Ces chiffres et les enseignements que nous en tirons sont donc à prendre avec une part de réserve.

Les financements par logement augmentent en location/sous-location, le mandat de gestion reste toujours beaucoup moins bien doté.

La médiane du financement par logement en location/sous-location s'élevait à 4500€ en 2018 et à près de 5300€ en 2019. La fourchette s'est resserrée puisqu'elle se situe entre 5000 et 5500€ : aucun adhérent ne nous rapporte un chiffre en-deçà de 5000€/logement/an, ce qui semble indiquer une hausse des subventions par rapport à l'année dernière.

La médiane du financement par logement en mandat de gestion s'élevait à 2775€ en 2018 et à moins de 2300€ en 2019. Pour la majorité des adhérents, les financements sont compris entre 2000 et 2500€/logement/an, mais on trouve également des valeurs plus extrêmes autour de 1000 ou de 3000€/logement/an, avec une valeur maximale de 4700€/logement/an. Les montants varient donc énormément en fonction des territoires pour le mandat de gestion. De telles variations nous paraissent difficiles à justifier, d'autant plus que le montant moyen préconisé par l'instruction IML de 2018 s'élève à 2200€ par place (et non par logement), sans distinction entre les modes de gestion.

Pour certains adhérents dont nous disposons des informations sur plusieurs années, les financements par logement sont restés stables : lorsque l'on constate une augmentation, cela pourrait être liée à un « rattrapage » des financements dans les territoires qui étaient moins bien dotés les années précédentes.

Les montants ne sont pas systématiquement répartis par poste d'activité.

La plupart des conventions indiquent un montant global annuel par logement en précisant que ce financement prend en charge la captation du logement, la gestion locative adaptée, l'accompagnement... mais sans systématiquement donner la répartition de ce montant entre les différentes activités. Au-delà des conventions pour 2019, l'appel à projet 2020-2022 pour les Hauts-de-France ne présente pas non plus ce niveau de détail.

Cela permettrait pourtant plus de transparence et permettrait aux associations de mieux comprendre les éventuelles disparités entre le financement attribué et la réalité de leur activité par poste.

Pourquoi un tel écart de financement entre le mandat de gestion et la location/sous-location ?

Il est difficile de comprendre pourquoi les montants sont aussi différents entre le mandat de gestion et la location/sous-location. Une des éventuelles raisons est le financement des risques locatifs (vacance locative, impayés...) parfois pris en charge en sous-location, ce qui est rarement directement le cas pour le mandat de gestion. A noter par ailleurs que **cette prise en charge des risques n'est pas toujours effectuée au réel (plafonné)**, contrairement aux préconisations de l'instruction.

Comme en 2018, on constate que les financements de l'accompagnement en mandat de gestion sont soit très faibles soit inexistants. L'instruction rappelait en 2018 que les ménages habitant un logement géré en mandat de gestion peuvent tout de même avoir besoin d'un accompagnement et appelait donc à ne pas distinguer les financements entre les deux modalités de gestion. Dans les faits, les associations mandataires doivent parfois prodiguer un accompagnement en plus de la Gestion Locative Adaptée alors même qu'elles ne sont pas financées pour cela. **La Fapil estime que, conformément aux principes du Logement d'Abord, le besoin d'accompagnement social et donc son financement doivent être totalement distingués du mode de gestion.**

Quelle durée pour les financements ?

Dans certaines conventions, il est indiqué que les conditions de financement pour les logements captés en 2019 seront valables jusqu'à la fin 2022 (soit le terme du plan quinquennal). Dans d'autres, ces conditions sont valables pour 2019 uniquement. Le risque est alors que les conditions de financement évoluent négativement pour les années suivantes, notamment en matière de financement de la gestion locative ou de l'accompagnement. Se pose également l'enjeu de la disparité des financements pour les logements captés avant 2019. Le financement de la création de nouveaux logements IML chaque année ne peut pas se faire au détriment du soutien au parc déjà existant. De manière plus générale, ces observations renvoient à l'enjeu de la pluri-annualité des conventions – que la Fapil appelle de ses vœux – afin d'assurer la pérennité de l'action.

Le versement tardif des subventions met les associations en difficulté.

En ce qui concerne les financements, il est enfin primordial de noter que comme en 2018, de nombreuses conventions n'ont été signées par l'Etat qu'à la fin de l'année. Certains adhérents ont eu des difficultés à mettre en place les moyens financiers pour répondre aux objectifs au cours de l'année 2019 parce qu'ils n'avaient pas encore reçu les subventions afférentes. La Fapil ne peut que regretter que l'action des associations pour déployer le Plan Logement d'Abord soit entravée par des questions de trésorerie.

4) Les objectifs qualitatifs

La qualification des besoins dans les territoires devrait être partagée.

Le Plan quinquennal pour le Logement d'Abord prévoit des objectifs en termes de coût, de typologie et de localisation des logements. Or, dans les conventions que nous avons pu étudier, on trouve assez peu d'indications concernant les typologies ou la localisation des logements captés par les opérateurs. Les trois-quarts des conventions ne prévoient aucune condition ou incluent uniquement des conditions assez génériques sur la proximité des transports en commun ou des services publics. S'il semble difficile de fixer des conditions très précises de typologie ou de localisation de logements puisque celle-ci dépend des logements proposés par les propriétaires, il nous apparaît pertinent que cette activité puisse être orientée par de grandes lignes.

Parmi les conventions qui précisent davantage les objectifs de captation, on retrouve des critères géographiques : les logements doivent être captés au sein d'une ville importante ou dans sa périphérie. Nous avons constaté une divergence de vues entre une association et les services de l'Etat : il lui est demandé de capter des logements en périphérie, alors que la demande se concentre dans la ville-centre et que les communes périphériques ne sont pas forcément en attente de ce dispositif.

Une seule convention présente un objectif en termes de typologie, se référant à la fois à la mobilisation de logements de petite taille et de logements familiaux...

Le fait que ces objectifs soient assez peu précis dans les conventions entre les associations et l'Etat nous laisse penser qu'ils sont fixés hors convention, directement dans les territoires et en relation avec les DDCS. C'est d'ailleurs ce qui est précisé dans certaines conventions. On peut alors se demander qui identifie et cadre les besoins, et dans quelle mesure les objectifs sont véritablement formalisés.

Ce constat renforce notre idée que la question de l'observation et de la définition des besoins est insuffisamment partagée dans les territoires ; et que le dialogue entre les associations, les collectivités territoriales, les services d'observations sociale et l'Etat pourrait être approfondi.

L'articulation avec les objectifs de conventionnement ANAH reste insuffisante.

Lorsqu'il est fait mention du conventionnement ANAH, il est précisé que les logements « peuvent » être conventionnés ou il est demandé que les logements soient « si possible » conventionnés. Il est parfois également fait mention des niveaux de conventionnement des logements (social ou très social). Comme dans les conventions 2018, on ne retrouve pas d'objectifs particuliers dans ce domaine, qu'il s'agisse du conventionnement avec ou sans travaux, hormis dans certains territoires comme la métropole européenne de Strasbourg.

Or, l'instruction IML de 2018 propose en Annexe 6 des objectifs territoriaux de conventionnement. En l'absence de transcription de ces objectifs dans les conventions, ils risquent de demeurer un vœu pieux. Pourtant, le conventionnement est un outil précieux : il permet de mieux connaître les loyers pratiqués dans les logements en IML. Sous certaines conditions, les logements peuvent également être comptabilisés dans les objectifs de la loi SRU (ce qui est un argument supplémentaire en faveur de l'IML à présenter aux communes).

La captation dans le parc social doit rester une exception.

On peut noter que dans certaines conventions, il est reconnu le droit à l'opérateur de capter des logements dans le parc social, en particulier dans la Creuse ou le marché du logement est en sous-tension. Dans le Puy-de-Dôme et les Pyrénées-Orientales, cette possibilité est reconnue à titre exceptionnel et uniquement dans le cas d'une sous-location à bail glissant. Il paraît donc aujourd'hui clair que la captation de logements en intermédiation locative doit viser le parc privé, et la Fapil s'en réjouit.

La définition de publics cibles va au-delà de l'instruction IML de 2018.

L'instruction définit de manière assez large le public cible pouvant bénéficier d'un logement financé en IML. Il s'agit des « *personnes ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leur condition d'existence, pour accéder et se maintenir par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant* ». Or on retrouve dans plusieurs conventions la définition de publics prioritaires en se basant notamment sur le PDALHPD (ménages issus du dispositif d'hébergement, prioritaires au titre du DALO, etc.). C'était déjà le cas dans les conventions 2018, et il nous semble toujours que la définition plus englobante présente dans l'instruction est suffisante.

5) La relation avec le SIAO mieux définie dans les conventions

Les conventions 2019 encadrent de manière plutôt précise le passage de toutes les orientations par le SIAO, comme rappelé par la circulaire du 4 juin 2018. Les structures conventionnées s'engagent à accueillir les ménages orientés par le SIAO, la procédure d'orientation et d'attribution du logement étant décrite de manière plus ou moins détaillée. Certaines conventions expliquent chaque étape du processus d'attribution en donnant des délais. Par exemple, en Haute-Savoie, le SIAO doit transmettre une liste de candidats sous 8 jours ; la convention détaille même les informations que le SIAO doit renseigner dans cette liste. Dans la Loire, il est précisé que la commission d'attribution du SIAO se réunit de manière hebdomadaire.

Les conventions exigent le plus souvent que les structures préviennent le SIAO dès qu'un logement est disponible pour limiter les délais de vacance. Elles demandent également qu'une **évaluation des attributions** réalisées soit effectuée tous les 6 mois ou immédiatement après la fin de la convention.

L'articulation entre SIAO et associations reste parfois difficile sur le terrain.

Le lien entre les associations et le SIAO est donc plus fort et mieux défini dans les conventions. Les orientations des SIAO vers une offre en intermédiation locative – surtout en mandat de gestion – restent une pratique relativement récente. De fait, les niveaux de coopération et d'aboutissement des modalités d'orientations sont très variées d'un territoire à l'autre. Cette coopération reste encore largement à construire. Plusieurs enjeux se posent :

- la connaissance de l'offre par le SIAO et par les organismes « prescripteurs » (notamment dans un contexte de forte rotation des équipes et d'une offre

d'hébergement et d'insertion pas toujours lisible), ainsi que l'information aux personnes concernées,

- l'évaluation de la situation des personnes et de leur besoin en logement (en termes d'ancrage territorial, de niveau de loyer etc.) afin que le logement proposé soit en adéquation avec leurs besoins,
- la définition des modalités d'échanges d'informations entre les structures,
- la construction partagée du circuit d'orientation (partir de l'offre ou des situations, remontées des observations sociales du SIAO pour orienter les captations de logements...).

La Fapil préconise un travail plus concerté entre les associations et le SIAO, de manière à rendre plus efficaces les relogements et à limiter la vacance locative. Au-delà de ces questions opérationnelles, il s'agit bien de proposer des solutions en adéquation avec les besoins des personnes.

C'est pourquoi, dans le cadre des journées régionales organisées par la Fapil avec l'Etat pour présenter le mandat de gestion, la Fapil a demandé que les SIAO soient présents. Les riches échanges menés lors de ces journées prouvent bien que c'est un levier à actionner.



La Fapil et son rôle dans le développement du Logement d'Abord et le suivi du Plan

Le Plan Logement d'Abord lancé en septembre 2017 reconnaît l'intérêt des principes du « Logement d'Abord » défendus depuis plus de 30 ans par la Fapil. La Fapil, qui réunit 120 associations, agit pour l'effectivité du Droit au logement et l'insertion par le logement.

Afin de contribuer à la mise en œuvre de ce Plan, la Fapil suit les actions de l'ensemble de ses adhérents, et assure également une veille sur les évolutions nationales du Plan. Elle produit ainsi des analyses et des préconisations à la fois sur les volets thématiques du Plan (Intermédiation locative, production, accompagnement et prévention des expulsions), et sur l'avancement des 23 territoires de mise en œuvre accélérée.

Ainsi, en décembre 2018, la Fapil a publié deux documents :

- une note de suivi consacrée à la portée effective de l'instruction de juin 2018 dans les conventionnements IML ;
- une autre dédiée au démarrage des territoires et recensant les initiatives en cours.

Suite à la capitalisation des informations, des questions autour de l'organisation et du financement de la mission de prospection et des risques locatifs ont été soulevées. En juin 2019, deux notes ont donc été produites à ce sujet, en s'appuyant sur la confrontation des expériences des adhérents avec des données nationales. Ces deux notes mentionnent des préconisations et des remarques de la Fapil permettant d'atteindre les objectifs du Plan.

Enfin, deux notes portant sur les ménages visés et sur l'accompagnement social ont été produites en juillet 2019.

En apportant son expertise aux décideurs publics et aux acteurs de terrain, la Fapil entend contribuer à la mise en œuvre effective des principes du « Logement d'Abord » et de l'insertion par le logement.



6, avenue du Professeur André Lémierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr

