

Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

RAPPORT

Établi par

Isabelle ROUGIER

Pascaline TARDIVON

Membre de l'Inspection générale des
affaires sociales

Membre du Conseil général de
l'environnement et du développement
durable (CGEDD)

avec la participation de Cécile WAQUET

Membre de l'Inspection générale des
affaires sociales



N°2015-079R



N°010266-01

- Novembre 2015 -

SYNTHESE

- [1] L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) est un volet de l'intervention sociale en faveur des ménages en difficulté qui vise à rendre autonome la personne dans la prise en charge de son logement. Il est mis en œuvre à travers les fonds de solidarité pour le logement (FSL) créés par la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson » et dont les départements se sont vu transférer la gestion depuis 2005. La réforme de la politique d'hébergement des personnes sans abri et l'instauration d'un droit au logement opposable (DALO) en 2007 dont l'Etat est le garant, ont conduit ce dernier à se réinvestir à partir de 2009 sur ce champ essentiel pour faciliter le relogement ou prévenir la mise à la rue des ménages les plus fragiles.
- [2] Le dispositif AVDL, porté par l'Etat, présente deux caractéristiques :
- depuis 2015, son financement est unifié au sein du fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 et dont la gestion est confiée à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). La ressource du fonds est constituée des astreintes payées par l'Etat au titre du DALO ;
 - ses modalités de mise en œuvre demeurent en revanche différenciées selon que l'accompagnement s'adresse à des ménages reconnus prioritaires par les commissions départementales de médiation (volet DALO) ou qu'ils ne le sont pas (volet hors DALO).
- [3] Les deux derniers exercices (2014 et 2015) se caractérisent par une gestion chaotique, qui fait peser une insécurité forte sur les opérateurs associatifs chargés des actions d'accompagnement. Celle-ci s'explique par un effet de ciseau entre l'élargissement des emplois du fonds à compter de 2013 (en particulier l'ouverture au « hors DALO », auparavant financé sur crédits budgétaires) et l'effondrement des recettes (-19%) entre 2013 et 2014 qui se confirme en 2015. Cette situation n'a pas été anticipée et l'absence de lisibilité des actions financées, au plan national et, dans une moindre mesure, au plan régional, n'a sans doute pas aidé à la bonne prise en considération de ces difficultés.
- [4] **Les investigations conduites dans les trois régions principalement concernées (Ile-de-France, Provence Alpes- Côte d'Azur, Rhône-Alpes) permettent néanmoins de conclure globalement à une plus value de ces actions.** Cette plus-value se constate pour les bénéficiaires eux même (leur taux de relogement est ainsi supérieur en Ile-de-France à celui des ménages non suivis) mais aussi pour les services de l'Etat (gestion qualitative du contingent préfectoral) et les autres acteurs, bailleurs et opérateurs (amélioration des pratiques).
- [5] S'agissant de la complémentarité avec l'intervention des conseils départementaux, qui est un objectif constant de ce dispositif, la mission n'a pas observé d'effet de substitution, ni dans les départements visités, ni au plan national¹ : l'accompagnement social lié au logement (ASLL) des départements représente une part relativement stable des dépenses engagées par les FSL depuis 2005 (entre 22 et 23%). Elle s'élève à environ 60 M€ par an, soit un peu moins du double des dépenses d'AVDL de l'Etat (une trentaine de millions d'euros).

¹ Sur la base des données communiquées chaque année par les départements à la DHUP.

- [6] Pour autant, les situations où, comme en Isère, les deux dispositifs ont été précisément articulés et assortis d'un co-pilotage Etat-département, sont rares. La mission a cependant pu constater qu'en pratique l'ASLL et l'AVDL intervenaient généralement en complémentarité. L'aide financée par l'Etat s'adresse à un public peu ou pas pris en charge par le département et apporte une souplesse et une réactivité plus fortes. La mission recommande de formaliser cette articulation dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Deux points méritent d'être précisés : l'articulation en matière de prévention des expulsions qui est peu satisfaisante et la prise de relais de l'AVDL par l'action sociale départementale, qu'elle relève du secteur ou de mesures spécialisées².
- [7] La mission n'écarte pas l'engagement à terme d'une réflexion sur la répartition des compétences entre l'Etat et le département. Il y aurait cohérence en effet à ce que l'Etat, en tant que garant du DALO, maîtrise l'essentiel des outils de l'accès au logement. Les départements pourraient alors redéployer leur intervention sur les aides au maintien et les aides financières à l'accès.
- [8] La mission estime enfin nécessaire de mieux cibler l'AVDL, d'une part, par rapport à l'intervention des bailleurs sociaux dans le cadre de leur gestion locative sociale (un socle minimum devrait à cet effet être défini et contractualisé avec les organismes d'HLM) ; d'autre part, par rapport aux missions d'accompagnement post relogement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui devraient, selon elle, être systématisées. S'agissant des publics pris en charge, il est recommandé de privilégier les personnes les plus éloignées du logement en s'appuyant, pour les publics hébergés, sur les besoins identifiés dans le cadre des SIAO.
- [9] **Le mode de financement de l'AVDL mérite en revanche d'être réformé. Les aléas qui pèsent sur la recette rendent en effet ce financement inadapté à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social.**
- [10] Les ressources du fonds se caractérisent par leur extrême volatilité, d'une année à l'autre, et au sein d'un même exercice. Elles sont en effet fonction, d'une part, de la capacité du juge administratif à liquider l'astreinte (dans la majorité des cas sur signalement par l'Etat du relogement) ; d'autre part, de la capacité de l'Etat à payer les dépenses correspondantes. Elles sont de surcroît extrêmement concentrées : 90 % des astreintes perçues par la CGLLS proviennent d'Ile-de-France.
- [11] Les investigations de la mission dans cette région la conduisent à conclure que la diminution des ressources du fonds entre 2013 et 2014 est en fait le résultat d'un retour à la « norme » après le caractère exceptionnel des années 2012 et 2013. Ces deux années ont donc pu être considérées, à tort, comme l'expression d'un tendanciel permettant l'élargissement des emplois du FNAVDL. Le faible niveau des astreintes perçues en 2015³ s'explique en revanche par l'insuffisance des crédits de paiement sur le programme 135⁴.
- [12] Le FNAVDL repose sur une règle prudentielle qui implique qu'il ne puisse engager davantage que ses disponibilités. Or celles-ci sont toujours insuffisantes en début d'exercice pour permettre l'engagement de l'ensemble des actions à financer. L'absence de visibilité sur la recette induit donc un mode de gestion particulièrement complexe et inadapté : définition tardive dans l'année des autorisations de dépenses, distinction pour le non DALO d'une tranche ferme et d'une tranche conditionnelle. Il importe, prioritairement, de redonner de la visibilité au financement, condition indispensable à une rationalisation du dispositif.

² Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) ou mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).

³ Au 31 août, ce montant représentait 56% du montant constaté à la même date.

⁴ Programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

[13] **La mission recommande, à cet effet, un scénario d'évolution qui prend en compte le nouveau contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui la recette du FNAVDL.**

- A court terme, en 2016, elle ne voit pas d'autre solution pour garantir la continuité des financements que de faire prendre en charge par le programme 177⁵ les actions s'adressant aux publics non DALO (15 M€). Le financement de l'AVDL DALO serait conservé sur le fonds. L'année 2016 devrait être mise à profit pour faire le bilan des actions conduites et préparer l'unification des modalités de mise en œuvre des deux volets de l'AVDL que la mission appelle de ses vœux (lancement des appels à projet, unification des processus, désignation de référents au niveau régional et local, redéfinition des conditions de suivi et d'évaluation sur la base desquelles devra être produit un bilan annuel de l'AVDL). Une clarification devra par ailleurs être apportée concernant le rôle de la CGLLS dans l'ordonnancement des dépenses.
- A compter de 2017, la mission privilégie une réforme qui consisterait à supprimer le contentieux « injonction » et à créer sur le programme 135 une ligne «AVDL » dotée à partir du montant consacré aux astreintes DALO dans le cadre du « contentieux de l'habitat »⁶. Cette réforme aurait plusieurs avantages :
 - elle serait la solution la moins coûteuse pour l'Etat en coût d'intervention comme en coût de gestion (cf. *infra*). La montée du contentieux indemnitaire, conforté par la récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁷, laisse en effet présager un accroissement important des dépenses liées au contentieux DALO pour les années à venir et met en cause à terme l'alimentation même du fonds ;
 - cette solution apporterait de surcroît une réelle simplification et un allègement substantiel, dans les départements les plus concernés par le DALO, de la charge de travail des DDCS et des juridictions administratives. Cette charge croissante représente, selon les estimations de la mission, le quart du produit annuel de l'astreinte ;
 - cette réforme pourrait enfin s'accompagner de meilleures conditions pour garantir l'opposabilité du droit au logement par l'intermédiaire du contentieux indemnitaire qui commence à se développer.

[14] Une telle réforme peut paraître ambitieuse mais elle semble inéluctable à terme. Le projet de loi « Egalité citoyenneté », qui sera présenté début 2016 au Parlement, ouvre une opportunité pour modifier la loi DALO que la mission invite à saisir. Le contexte lui semble en effet favorable : « *sans intérêt pour le juge, inutile pour le requérant et sans efficacité* » selon un interlocuteur de la mission, le contentieux de l'injonction est de plus en plus mal vécu par l'ensemble des acteurs (juridictions, services de l'Etat et requérants eux-mêmes).

⁵ Programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

⁶ Cette imputation a la préférence de la mission car elle semble garantir davantage des effets de la fongibilité des crédits qu'une imputation sur le programme 177 qui est structurellement sous doté.

⁷ *Affaire Tchokontio Happi c. France*, 9 avril 2015.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	9
1 L'AVDL EST UN OUTIL PERTINENT POUR PERMETTRE A L'ETAT D'EXERCER SES RESPONSABILITES EN MATIERE D'ACCES AU LOGEMENT	11
1.1 Mis en place en 2009, ce dispositif repose sur une source de financement évolutive, aux emplois de plus en plus variés	11
1.1.1 Les nouvelles orientations de la politique d'hébergement et d'accès au logement sont à l'origine de l'AVDL	11
1.1.2 L'AVDL bénéficie d'un mode de financement et de gestion très récemment unifié, mais qui s'avère problématique.....	13
1.1.3 Le dispositif présente, dans ses modalités de mise en œuvre, des principes communs entre DALO et non DALO, malgré l'existence de différences	16
1.2 Malgré la difficulté à en tirer un bilan, l'AVDL semble apporter au plan local une réelle plus-value	19
1.2.1 Dans les départements visités, les actions d'accompagnement sont globalement conformes aux objectifs attendus de l'AVDL.....	19
1.2.2 Les résultats obtenus en terme d'accès au logement sont encore difficiles à mesurer	22
1.2.3 Ces limites ne doivent pas occulter les nombreux effets positifs de l'AVDL, même si certains points méritent d'être clarifiés ou améliorés	27
1.2.4 L'AVDL intervient globalement en articulation avec les autres formes d'accompagnement mais cette complémentarité pourrait être mieux formalisée	29
1.2.5 Le pilotage est concentré sur le suivi des crédits	35
2 L'AVDL REPOSE SUR DES RESSOURCES INADAPTEES A SA FINALITE, MOBILISEES DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS PARTICULIEREMENT COMPLEXE	36
2.1 Le financement de l'AVDL par les astreintes DALO répond à une réelle logique mais implique une chaîne d'action complexe	36
2.1.1 L'alimentation du FNAVDL par les astreintes DALO présente une certaine cohérence	36
2.1.2 L'encaissement de la ressource par la CGLLS est le point d'aboutissement d'un processus long et aléatoire.....	36
2.2 Les ressources du FNAVDL sont directement corrélées à l'évolution des pratiques en Ile-de-France.....	38
2.2.1 L'Ile-de-France concentre à elle seule 90 % des astreintes encaissées par la CGLLS	38
2.2.2 Les facteurs explicatifs de l'évolution des astreintes en Ile-de-France de 2012 à 2014	39
2.3 Issu du contentieux de l'injonction, le mode de financement de l'AVDL se révèle inadapté aux objectifs poursuivis et induit une gestion complexe.....	43
2.3.1 Le contentieux de l'injonction représente une charge de travail importante dans les territoires où il se concentre.....	43
2.3.2 Une recette inadaptée et impliquant un processus lourd et complexe dans la gestion des dépenses du FNAVDL.....	48
2.4 La ressource du FNAVDL semble fragilisée à terme dans ses principes même	52
2.4.1 Sans plus-value pour le juge, le contentieux de l'injonction apparaît en outre comme un contentieux « sans espoir » pour le requérant.....	52
2.4.2 Le contentieux de l'injonction est aujourd'hui fragilisé dans ses principes et concurrencé à terme par la croissance du contentieux indemnitaire.....	54
3 LA VISIBILITE DU FINANCEMENT DE L'AVDL DOIT CONSTITUER UNE PRIORITE, DANS UN CADRE D'INTERVENTION PLUS UNIFIE.....	55
3.1 Le mode de financement de l'AVDL doit être réformé.....	56

3.1.1 Un aménagement du système actuel dès 2016 est indispensable afin de sécuriser le financement de l'AVDL	56
3.1.2 La remise en question du DALO « injonction » est à terme inévitable.....	59
3.1.3 Des améliorations devront être apportées à court terme au fonctionnement du fonds	60
3.2 Les modalités de mise en œuvre de l'AVDL doivent être adaptées pour garantir l'efficacité et la visibilité de ce dispositif	60
3.2.1 Le rapprochement des conditions de mise en œuvre de l'AVDL paraît souhaitable	61
3.2.2 La mise en place d'un suivi qualitatif de ce dispositif apparaît nécessaire, au plan national et régional.....	63
3.3 L'AVDL doit être mieux ciblé sur les besoins prioritaires	64
3.3.1 La complémentarité avec les autres formes d'accompagnement social est indispensable .	65
3.3.2 Le SIAO doit être l'outil de mise en cohérence de l'AVDL hors DALO	67
3.3.3 Il convient de veiller à garantir le ciblage et la réactivité de l'AVDL DALO.....	68
3.3.4 L'AVDL doit être utilisé comme un levier pour améliorer les pratiques en faveur de l'accès au logement des personnes prioritaires.....	68
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	71
LETTRE DE MISSION.....	73
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	77
ANNEXE 1 : DEPENSES LIEES A L'ACCES ET AU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DANS LES FSL	83
ANNEXE 2 : EVALUATION DE L'AVDL : SOURCES, METHODES, LIMITES.....	87
ANNEXE 3 : DESCRIPTIF DU PROCESSUS, DE LA COMMISSION DE MEDIATION AU FNAVDL.....	97
ANNEXE 4 : LE SUIVI DES MENAGES SOUS ASTREINTE.....	101
ANNEXE 5 : COMPARAISON DES MONTANTS LIQUIDES ET VERSES EN MATIERE D'ASTREINTES DALO	103
ANNEXE 6 : LE DALO INJONCTION ET LIQUIDATION AU TA DE MELUN.....	107
ANNEXE 7 : EVALUATION DES BESOINS DE FINANCEMENT EN MATIERE D'AVDL ET SCENARIOS DE FINANCEMENT.....	109
SIGLES UTILISES.....	113
PIECES JOINTES	115

RAPPORT

- [15] Par courrier du 4 juin 2015, les directeurs de cabinet de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, et de la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, ont sollicité le vice-président du CGEDD et le chef de l'IGAS pour évaluer le dispositif de l'accompagnement social vers et dans le logement (AVDL). La mission qui s'est déroulée de fin juin à début octobre 2015 a été confiée à Isabelle ROUGIER, Cécile WAQUET (IGAS) et Pascaline TARDIVON (CGEDD).
- [16] Mis en place par l'Etat en 2009, ce dispositif est financé exclusivement depuis 2015 par le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) – dont les missions et les modalités de fonctionnement sont définies à l'article L.300-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH). L'élargissement à de nouveaux publics à compter de 2013 a accru la pression sur les emplois du fonds alors que diminuaient les ressources, qui sont constituées par le produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Ces difficultés ont fortement fragilisé la mise en œuvre de l'AVDL.
- [17] Dans ce contexte, les investigations de la mission ont consisté, d'une part, à analyser les modalités de fonctionnement du fonds en ressources comme en dépenses ; d'autre part, à porter une appréciation sur la plus-value et la pertinence des actions financées par l'Etat au titre de l'AVDL, principalement au regard de celles financées par ailleurs par les départements dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement (FSL).
- [18] Le présent rapport a été élaboré sur la base d'entretiens réalisés avec les directions d'administrations centrales concernées (la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) qui assure la gestion du FNAVDL, et le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Deux fédérations associatives ont également été rencontrées : la fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS) et la fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion pour le logement (FAPIL).
- [19] Afin d'apprécier les actions mises en œuvre au titre de l'AVDL ainsi que les difficultés de gestion sur le terrain, la mission a rencontré les services en charge de ce dispositif (DRJSCS⁸ et DREAL⁹, DDCS¹⁰ et DRIHL¹¹ en Ile-de-France) dans trois régions : l'Ile-de-France, Provence-Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Ces territoires totalisent à eux seuls plus de 99% des ressources perçues par le fonds de 2012 à 2014 et 88% des dépenses effectuées au titre de l'AVDL en 2014. Au sein des trois régions, les investigations se sont plus particulièrement concentrées sur quatre départements : Paris, premier département concerné, le Val-de-Marne, les Bouches-du-Rhône et l'Isère. Outre les services de l'Etat concernés, des rencontres ont eu lieu avec les opérateurs de l'AVDL, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui assurent le rapprochement de l'offre et de la demande d'hébergement dans un objectif de meilleure fluidité vers le logement, des représentants des bailleurs sociaux ainsi que les services du département en charge du FSL.
- [20] La mission a enfin eu de nombreux échanges avec les juridictions administratives et en premier lieu le tribunal administratif de Paris.

⁸ Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

⁹ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

¹⁰ Directions départementales de la cohésion sociale.

¹¹ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.

- [21] Ces échanges ont permis de replacer l'analyse du FNAVDL dans le contexte plus global de la mise en œuvre de la loi DALO. Les difficultés de financement de l'accompagnement vers et dans le logement sont ainsi révélatrices des limites de ce texte.

1 L'AVDL EST UN OUTIL PERTINENT POUR PERMETTRE A L'ETAT D'EXERCER SES RESPONSABILITES EN MATIERE D'ACCES AU LOGEMENT

1.1 Mis en place en 2009, ce dispositif repose sur une source de financement évolutive, aux emplois de plus en plus variés

1.1.1 Les nouvelles orientations de la politique d'hébergement et d'accès au logement sont à l'origine de l'AVDL

[22] L'accompagnement social vers et dans le logement est un volet de l'intervention sociale en faveur des ménages en difficultés. Il vise à rendre autonome la personne dans la prise en charge de son logement et est mis en œuvre à travers les fonds de solidarité pour le logement (FSL) créés par la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson »¹², et dont les départements se sont vu transférer la gestion depuis 2005. La réforme de la politique d'hébergement des personnes sans abri a conduit ce dernier à réinvestir ce champ à partir de 2009¹³.

[23] Le dispositif est issu d'un double constat :

- les personnes prioritaires pour l'accès au logement, qu'elles soient sans domicile ou mal logées, « *ont souvent besoin d'un accompagnement renforcé et assuré dans la continuité pour surmonter* » à la fois « *les réticences des acteurs impliqués (bailleurs, communes) et leurs propres difficultés (économiques, psychologiques et relationnelles)* »¹⁴ ;
- les actions d'accompagnement mises en place par les départements sont insuffisantes pour couvrir les besoins issus des nouvelles orientations de l'Etat. Comme le précise l'annexe IV à la circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement, « *dans certains départements, les FSL ne financent pas ou peu de mesures en faveur des personnes issues de la rue ou des centres d'hébergement, ou bien le suivi proposé est trop léger ou ponctuel pour des personnes ayant connu de longues périodes d'exclusion* ».

[24] Mis en place dans ce contexte, l'AVDL a vu progressivement son champ s'élargir.

[25] Son objectif initial était de faciliter la fluidité de l'hébergement au logement pour les personnes sans domicile. L'AVDL doit ainsi favoriser les sorties réussies de centres d'hébergement ou de logement temporaire vers le logement pérenne, ou proposer un accompagnement adapté à des personnes passant directement de la rue au logement¹⁵. Il s'inscrit directement dans la stratégie nationale mise en œuvre depuis 2007 qui vise à privilégier l'accès au logement plutôt que le développement, plus coûteux pour l'Etat, de capacités pérennes d'hébergement. Dès 2010, le maintien dans le logement, à travers la prévention des expulsions est associé à cet objectif¹⁶.

¹² Destinés à aider les ménages ayant de faibles ressources et rencontrant des difficultés liées au logement, les FSL ont été institués par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Ces fonds accordent plusieurs types d'aide : des aides financières à l'accès, au maintien dans le logement, ou aux impayés d'énergie qui peuvent prendre la forme de cautionnement, de prêts ou de subventions ; des garanties financières en faveur des associations d'aide au logement des personnes en difficulté, ainsi que des mesures d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans le logement (cf. Annexe 1).

¹³ Une enveloppe de 12 M€ a été prévue à cet effet sur le programme budgétaire 177 ; l'emploi de ces crédits est défini par circulaire (cf. *infra*).

¹⁴ Annexe IV à la circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement.

¹⁵ Circulaire précitée.

¹⁶ Circulaire du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement.

- [26] En 2011, un objectif complémentaire est assigné à l'AVDL avec la prise en compte des ménages désignés prioritaires pour l'accès au logement par la commission départementale de médiation en application de l'article L. 441-2-3 du CCH. Concernant ce public, le financement par l'Etat d'un accompagnement est à mettre en relation avec l'obligation de résultat qui pèse sur le préfet et qui peut se traduire par une sanction pécuniaire.

Les obligations incombant à l'Etat dans la mise en œuvre du DALO

En vertu de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, toute personne sans domicile, menacée d'expulsion, mal logée ou bien, demandeuse d'un logement social adapté à ses besoins depuis un temps anormalement long et répondant aux conditions d'accès à un logement social, peut saisir une commission de médiation, dès lors qu'elle a préalablement déposé et le cas échéant renouvelé une demande de logement social¹⁷. Dans un délai de trois mois, la commission « désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence » (couramment appelés « prioritaires et urgents » ou « PU »). Le relogement des bénéficiaires du DALO doit intervenir dans un délai trois mois (six mois en Ile-de-France) au sein duquel il incombe au préfet de désigner le demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Si le demandeur n'a pas reçu dans ce délai une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, il peut saisir le juge administratif afin que soit ordonné son logement ou son relogement. Ce dernier peut alors assortir son injonction d'une astreinte qui s'applique jusqu'à ce que le relogement soit opéré¹⁸.

- [27] Vis-à-vis des ménages bénéficiaires du DALO, il est donc attendu de l'AVDL un accès au logement facilité dans un délai le plus rapide possible.
- [28] L'AVDL s'est ainsi inscrit au fil du temps, comme l'un des outils destinés à faciliter la mise en œuvre par l'Etat de ses nouvelles responsabilités en termes d'accès au logement, aux côtés d'autres orientations de la politique nationale : le développement d'une offre de logement locatifs sociaux destinée aux personnes les plus précaires ; le recours à l'intermédiation locative dans le parc privé ; la reprise en main par l'Etat du contingent préfectoral ; l'instauration, par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, d'une obligation pour les collecteurs du « 1% logement » d'affecter le quart de leurs attributions aux ménages prioritaires DALO ; la création d'un fichier unique de la demande de logement social, alimenté par le système national d'enregistrement (SNE), ou encore l'instauration dans chaque département de services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) destinés à rapprocher l'offre et la demande d'hébergement et à faciliter la fluidité des parcours vers le logement.

¹⁷ Au terme de l'article L. 441-2-3 du CCH, les situations dans lesquelles la commission de médiation peut être saisie au titre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) sont les suivantes :

- personne « satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès au logement locatif social » et n'ayant « reçu aucune proposition adaptée à sa demande de logement » dans un délai fixé par arrêté du préfet ;
- personne « dépourvue de logement, menacée d'expulsion sans relogement, hébergée ou logée temporairement dans un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logée dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux » ;
- personne « logée dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent » si elle a « au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap [...] ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap ».

¹⁸ Article L. 441-2-3-1 (CCH)

1.1.2 L'AVDL bénéficie d'un mode de financement et de gestion très récemment unifié, mais qui s'avère problématique

1.1.2.1 L'accompagnement vers et dans le logement reposait jusqu'en 2015 sur deux modalités de financement distinctes désormais unifiés

[29] Le double objectif de l'AVDL, à savoir d'une part, l'accès au logement des personnes sans domicile et la prévention de la mise à la rue, d'autre part la mise en œuvre du DALO, s'est traduit jusqu'en 2015 par deux sources distinctes de financement :

- un financement budgétaire : en 2009, des crédits ont été inscrits à cet effet sur le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » piloté par la DGCS, dans le cadre du plan de relance pour l'économie. Ce financement dédié à l'AVDL dite « hors DALO » a perduré jusqu'en 2014, avec une diminution progressive des dotations inscrites (cf. tableau 1) ;
- un financement extrabudgétaire : l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2011 a créé, par ailleurs, un fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)¹⁹ dont la gestion est confiée à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le fonds est abondé par les astreintes payées par l'Etat au titre du DALO qui, jusqu'à sa création, étaient destinées aux fonds locaux d'aménagement urbain (FAU) dont la vocation est de financer des actions foncières et immobilières en faveur du logement locatif social.

[30] Le FNAVDL a pour objet de financer des actions d'accompagnement vers et dans le logement et de gestion locative adaptée²⁰ en faveur des ménages bénéficiaires du droit au logement. Depuis la loi de finances n°2012-1509 du 29 décembre 2012, le champ de ce fonds a été élargi à des actions à destination de personnes qui, sans être bénéficiaires du DALO, éprouvent des difficultés particulières pour accéder au logement ou s'y maintenir. L'objectif poursuivi était en effet d'unifier progressivement les modes de financement de l'AVDL au sein du fonds, ce qui a été réalisé à compter de 2015.

Un mode de gestion spécifique

Le FNAVDL est un fonds sans personnalité juridique. Il est administré par un comité de gestion interministériel²¹, qui fixe les orientations concernant les actions financées par le fonds. Il répartit les crédits en fonction de ces orientations et des prévisions de recettes (article L.300-2 CCH). Le comité approuve chaque année « un document prévisionnel des recettes et des dépenses » ainsi que « l'état financier annuel du fonds relatif à l'exercice écoulé »²². Il définit des enveloppes régionales déclinées ensuite pour chaque département par les services déconcentrés régionaux. Localement la mise en œuvre des orientations du fonds incombe aux DDSCS. Le financement prend la forme de subventions accordées dans le cadre de conventions signées entre les opérateurs et les préfets dans la limite des autorisations données par le fonds. Ce comité s'est réuni à treize reprises depuis la création du fonds, soit trois à quatre fois par an. La gestion financière du FNAVDL est assurée de manière centralisée par la CGLLS qui assure la réception des ressources (astreintes) et le paiement des opérateurs (subventions).

¹⁹ Article L.300-2 (CCH).

²⁰ Selon le référentiel de 2011 sur l'AVDL et la GLA, la gestion locative adaptée consiste en une activité de gestion « rapprochée et attentive » comportant un suivi individualisé, éventuellement un accueil et une animation au quotidien, et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement, vis-à-vis d'un public en sortie de l'exclusion. L'objectif est la prévention des difficultés de l'occupant et la sécurisation de la relation bailleur/locataire.

²¹ Le comité de gestion est composé des représentants de l'Etat suivants : deux représentants du ministre chargé du logement, dont l'un est le président du comité ; d'un représentant du ministre chargé de la lutte contre la précarité et l'exclusion ; d'un représentant du ministre chargé du budget (article R.300-2-1 du CCH).

²² Article R.300-2-1 (CCH).

[31] Le FNAVDL est piloté par la recette : en effet, une règle prudentielle mise en place par le ministère du logement impose de ne décider des engagements qu'à la hauteur de la trésorerie disponible non gagée (cf. 2.3.2.1.). Chaque année, la répartition des crédits par le comité de gestion donne lieu, par conséquent, à la définition de deux types d'enveloppes, déclinées par publics (ménages reconnus prioritaires au titre du DALO et autres ménages) et par région :

- une enveloppe prévisionnelle de financements susceptibles d'être attribués pour des actions d'accompagnement. Définie au regard des prévisions de recettes, cette enveloppe n'ouvre pas droit à engager de dépenses et traduit en réalité un besoin de financement ;
- des montants des crédits faisant l'objet d'une autorisation d'engagement de dépenses et qui sont définis au regard des disponibilités du fonds (cf. 2.3.2). Ils permettent de conclure et de financer les conventions signées par les préfets avec les opérateurs associatifs de l'accompagnement.

1.1.2.2 L'évolution des dépenses consacrées à l'AVDL traduit l'élargissement du champ de l'accompagnement

[32] Le bilan des financements accordés depuis 2009 au titre de l'AVDL fait apparaître globalement une très forte croissance des dépenses. Le fonds a ainsi permis en 2013 et en 2014 de compenser la diminution des crédits budgétaires du programme 177, autorisant même un léger accroissement des dépenses annuelles²³ par rapport aux années antérieures.

Tableau 1 : Evolution des crédits affectés à l'AVDL de 2011 à 2014 (M€)²⁴

	2011		2012			2013			2014		
	Programmés	Exécutés	Programmés		Exécutés	Programmés		Exécutés	Programmés		Exécutés
			Enveloppe prev	Dépenses autorisées		Enveloppe prev	Dépenses autorisées		Enveloppe prev	Dépenses autorisées	
Programme 177	12	14,7	12		15,5	5		5,9	4		4,6
FNAVDL			13,7	7,68	5,1	22,9	22,9	13,1	30,49	23,03	21,5
Dont DALO			13,7	7,68	5,1	10,8	10,8	3,2	14,75	11,8	11,6
Dont Hors DALO						12,1	12,1	9,9	14,75	11,23	9,9
Dont programme "10 000 logements accompagnés"									0,99		0
TOTAL	12	14,7	25,7		20,6	27,9		19	34,49		26,1

Source : DGCS-CGLLS

²³ L'exécution représente ainsi pour le hors DALO, 15,8 M€ en 2013 et 14,5 M€ en 2014.

²⁴ En 2009 et 2010, une enveloppe annuelle de 12 M€ a été inscrite au programme 177 pour l'AVDL mais la DGCS n'a pu communiquer à la mission le montant des crédits engagés.

- [33] Le financement de l'AVDL sur le programme 177 se traduit par une sur exécution constante qui montre que les services territoriaux ont utilisé la fongibilité des crédits afin de privilégier cette dépense. La prise en charge dans le cadre du fonds induit en revanche une moindre exécution. Celle-ci trouve son explication dans les règles de gestion du FNAVDL. Les paiements ne peuvent en effet intervenir que dans la limite des autorisations de dépense ouvertes. Or, celles-ci sont mises en place tardivement dans l'année sans que les services déconcentrés disposent d'une visibilité sur le financement annuel. En 2014, la notification de la dernière tranche de crédits n'a été effectuée qu'en décembre²⁵ et les autorisations de dépenses ont été inférieures à l'enveloppe prévisionnelle (cf. 2.3.2.2).
- [34] En revanche, l'exécution de l'AVDL DALO révèle la montée en charge progressive de ce nouveau dispositif sur les deux premières années de fonctionnement du fonds. La première année a été consacrée à la sélection des opérateurs, puis à la mise en place d'un processus partagé et d'un référentiel commun, qui ont dû être ensuite appropriés. Selon la DRIHL, deux années ont été nécessaires au dispositif pour atteindre son rythme de croisière²⁶.
- [35] L'élargissement des emplois, opéré en 2013 avec l'AVDL non DALO, s'est poursuivi en 2014 :
- le financement de l'AVDL DALO, limité jusqu'à cette date à cinq régions (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Aquitaine, Midi-Pyrénées), a été étendu, d'une part, à cinq nouvelles régions présentant un nombre important de ménages DALO, d'autre part, à dix autres régions comportant un département présentant un nombre important de ménages DALO au motif de la menace d'expulsion sans solution de relogement ;
 - un programme national a été lancé avec l'union sociale pour l'habitat (USH) représentant la plupart des familles d'organismes de logement social²⁷. Son objectif est de susciter, par appel à projet, la mise en place de 10 000 logements accompagnés dans le parc locatif social pour faciliter l'accès au logement ordinaire de ménages rencontrant des difficultés particulières. Ce programme a connu un début d'exécution puisque 500 000 € ont d'ores et déjà été contractualisés au profit de projets d'insertion dans le logement portés conjointement par des bailleurs et des associations.
- [36] En revanche, le financement des baux glissants²⁸, très attendu par les interlocuteurs rencontrés en Ile-de-France, n'a pu se concrétiser en 2014 faute de disponibilités sur le fonds.

1.1.2.3 Le FNAVDL se caractérise par une ressource évolutive et peu prévisible

- [37] Le financement de l'AVDL est, depuis 2015, directement et exclusivement lié au montant des astreintes prononcées à l'encontre de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre du DALO et liquidées par le juge administratif. Ces astreintes sont encaissées par la CGLLS. La mise en paiement est assurée par les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) sur le BOP 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » dont le directeur de programme est le DHUP.
- [38] Or, sur les trois dernières années, l'évolution des astreintes encaissées, révèle des dynamiques annuelles contrastées²⁹.

²⁵ La tranche conditionnelle n'a ainsi pu être honorée qu'à hauteur de 54% de l'enveloppe escomptée (cf. *infra*).

²⁶ L'exécution particulièrement faible de 2013 – 3,2 M€ pour l'ADVDL DALO – traduit, selon la CGLLS, le report sur 2014 du paiement du solde des conventions 2013 en Ile-de-France.

²⁷ Ce programme s'inscrit dans le pacte d'objectifs et de moyens signé le 8 juillet 2013 entre l'Etat et l'union sociale pour l'habitat.

²⁸ Cf. Paragraphe 104.

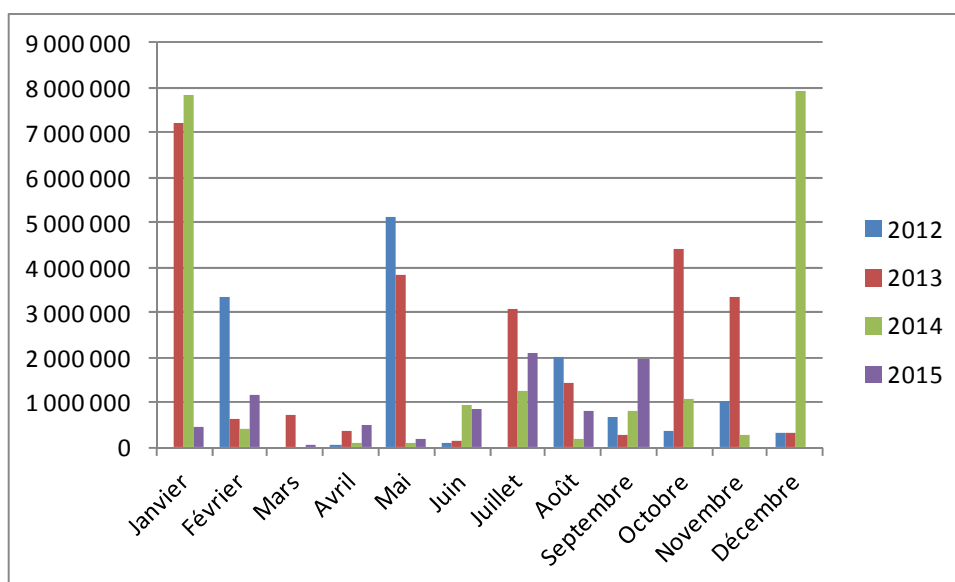
Tableau 2 : Evolution des astreintes encaissées par la CGLLS

	2012	2013	2014	2015 (au 31 août 2015)
Montant des astreintes encaissées au 31/12	12,91	25,78	20,85	6,07 M€
Evolution / année antérieure		100%	-19%	

Source : CGLLS

- [39] Après avoir doublé entre 2012 et 2013, les astreintes perçues ont connu ensuite une diminution sensible. Cette tendance semble se confirmer en 2015 : en effet le niveau de recettes encaissées au 31 août représente à peine plus de 56% du montant constaté en 2014 à la même date (6 075 312 € contre 10 781 103 €).
- [40] Les variations importantes qui se constatent dans la recette perçue chaque année s'observent également au niveau infra-annuel.

Graphique 1 : Montants d'astreintes encaissés mensuellement par la CGLLS de 2011 à 2014



Source : CGLLS (chiffres au 21 septembre 2015)

- [41] La diversité des rythmes observés rend particulièrement délicat l'exercice de prévision des recettes. La CGLLS ne peut anticiper ni le montant global de ses ressources ni leur échéancier. Il en résulte une gestion problématique, accentuée pour les règles propres à la gestion de ce fonds (cf. 2.4.).

1.1.3 Le dispositif présente, dans ses modalités de mise en œuvre, des principes communs entre DALO et non DALO, malgré l'existence de différences

- [42] La mise en place de l'AVDL a donné lieu à un cadrage important au niveau national, en ce qui concerne tant le contenu des actions, précisément défini dans un référentiel national, diffusé en janvier 2011 et bien approprié par les acteurs locaux, que les modalités de mise en œuvre. La circulaire du 19 juillet 2010 est le texte de référence sur l'AVDL hors DALO.

²⁹ Les autorisations de dépenses ne sont pas définies directement au regard de ces ressources, mais déduction faite des engagements pris (cf. 2.3.2.1).

- [43] Les actions destinées aux ménages DALO n'ont pas donné lieu à une circulaire spécifique mais leur mise en place a été accompagnée par la production de nombreux outils méthodologiques élaborés par la DHUP : modèle de convention, modèle d'appel à projet pour retenir les opérateurs, coûts de référence, note sur le rôle des services déconcentrés. Les comptes rendus du comité de gestion ont permis par ailleurs de diffuser la doctrine sur les conditions de mise en œuvre.

1.1.3.1 La mise en œuvre de l'AVDL repose sur un socle commun quels que soient les publics auxquels elle s'adresse

- [44] Un certain nombre de principes, définis dès 2009 dans les circulaires ministérielles, continuent de caractériser le dispositif.

➤ La priorité est donnée à l'accompagnement individuel dans un cadre souple et modulable pour s'adapter à chaque situation

- [45] L'accompagnement vers et dans le logement correspond à des mesures exclusivement ciblées sur l'accès et le maintien dans le logement et se différencie en cela de l'accompagnement global³⁰. Il s'adresse à toute personne dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. L'accompagnement vise à lui permettre d'accéder à un logement et/ou à bien y vivre durablement en bénéficiant des droits et en respectant les obligations de locataires, de sous-locataires ou de résidents. L'objectif est l'autonomie de la personne dans la prise en charge de sa situation de logement³¹.

- [46] Si les circulaires de référence n'excluent pas, dans des conditions précisément identifiées, la mise en œuvre d'actions collectives, l'accent est mis sur l'accompagnement individuel et personnalisé, en adéquation avec la solution de logement trouvée ou envisagée, défini sur la base d'un diagnostic fin de la situation. L'article L. 300-2 du CCH, qui définit les missions du FNAVDL, prévoit exclusivement le financement « d'actions d'accompagnement personnalisées ».

La définition des actions d'accompagnement vers et dans le logement

Plusieurs types d'accompagnement sont distingués :

- *l'accompagnement vers le logement (AVL)* : il s'agit d'aider le ménage fragile dans la recherche d'un logement adapté à sa situation en définissant avec lui un projet réaliste et de l'assister pour réaliser les démarches préalables à l'entrée dans le logement ;
- *l'accompagnement lors du relogement* : il vise à assister le ménage pour réaliser les démarches liées à son installation (demande d'aide personnelle au logement, abonnements...). Il concerne tant l'appropriation du logement que la maîtrise de son environnement (services publics et équipements de proximité...);
- *l'accompagnement dans le logement (ADL)* : il s'agit alors de prévenir ou de résoudre rapidement les situations à risque, notamment les impayés et les troubles de voisinage qui peuvent conduire à l'expulsion. L'accompagnement doit viser à ce que le ménage apprenne à être responsable de son logement : paiement régulier du loyer et des charges, entretien du logement, accès aux droits, relation de bon voisinage et insertion dans l'immeuble ou le quartier. Dans le cadre du DALO, il concerne en particulier des ménages auxquels une proposition peut être faite mais qui est en pratique conditionnée par la possibilité d'un accompagnement ;
- *l'accompagnement des ménages dans le cadre du traitement de l'habitat indigne* : il s'adresse aux ménages ayant obtenu la reconnaissance du DALO sur le fondement d'un habitat indigne, mais dont le logement d'origine ne fait pas l'objet d'une procédure de traitement de l'habitat indigne déjà lancée.

Source : Circulaire du 10 juillet 2010, modèle de convention AVDL DALO

³⁰ Circulaire du 10 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement.

³¹ Convention type FNAVDL – accompagnement vers et dans le logement.

- [47] L'objectif est d'offrir un accompagnement diversifié et adapté à la situation des ménages à travers une prise en charge variable dans sa durée et dans son intensité. Les différents textes de référence insistent sur le caractère souple et modulable des mesures, ce qui doit constituer une plus-value par rapport à l'intervention des FSL.

➤ **L'articulation avec l'intervention des départements est systématiquement recommandée**

- [48] L'AVDL peut s'analyser comme un retour de l'Etat sur un champ de compétence décentralisé. Les textes qui encadrent ce dispositif appellent donc dès l'origine à une concertation avec les départements pour la mise en place des mesures. Cette intervention de l'Etat doit « être clairement située en complémentarité et non en substitution » par rapport à celle des départements et les nouveaux crédits mis en place sont considérés comme une manière de renforcer ou de renouveler le partenariat et le dialogue. Comme le rappelle la circulaire de 2010, les nouveaux financements « créent un contexte particulièrement propice à des négociations et doivent être utilisés comme leviers pour amplifier les interventions des financeurs publics de ces mesures ».

1.1.3.2 Les modalités de mise en œuvre se différencient cependant de manière importante selon qu'il s'agit d'accompagner des ménages DALO ou non DALO

➤ **L'AVDL DALO est mis en œuvre dans un cadre plus prescriptif mais qui induit une plus grande visibilité sur les actions conduites et sur leur financement**

- [49] La mise en place du FNAVDL et le financement de nouvelles mesures, par ce biais, au profit des ménages DALO, ont été considérés par la DHUP comme une occasion pour mieux structurer les conditions de l'accompagnement des ménages. Plusieurs principes ont été retenus, qui conditionnent l'octroi des financements dans le cadre du fonds :

- les opérateurs de l'AVDL sont sélectionnés sur la base d'un appel à projets ; le nombre d'opérateurs est volontairement restreint ;
- deux phases sont clairement distinguées dans la mise en œuvre de l'accompagnement : d'une part, le diagnostic qui précise la situation du ménage et définit les objectifs qui lui permettront d'accéder à un logement ; d'autre part, l'accompagnement si le diagnostic conduit à sa nécessité. Jusqu'en 2014, le comité de gestion exigeait que les opérateurs de ces deux phases soient distincts afin de maîtriser les risques d'« auto-commande ». Il est revenu sur cette pratique afin de tenir compte des difficultés rencontrées dans certains départements (notamment Paris, avec des délais excessifs et une insuffisante fluidité dans la prise en charge) ;
- Deux niveaux de diagnostics (légers et approfondis) et trois niveaux d'accompagnement (tableau 3) sont définis.

Tableau 3 : Les trois niveaux de l'AVDL DALO

Mesures	AVDL léger ou AVDL 1	AVDL moyen ou AVDL 2	AVDL approfondi ou AVDL 3
Modalités de suivi par ménage	4h par mois	8 h par mois	16h par mois

Source : DHUP

- [50] Le suivi des actions d'accompagnement s'en trouve facilité. Les opérateurs sont financés sur la base d'un nombre de mesures à réaliser, correspondant à chaque catégorie.
- [51] La particularité de l'AVDL DALO, par rapport à l'accompagnement hors DALO, est le financement dans un cadre pluriannuel (conventions d'une durée de deux ans, prolongées la troisième année par avenant), ce qui a permis de garantir le financement des actions. Concernant en revanche les actions hors DALO, les financements restent octroyés dans le cadre de conventions annuelles depuis leur prise en charge par le FNAVDL.
- [52] Il convient de noter que l'article L 300-2 du CCH, qui définit les missions du fonds, lui permet de financer des « *actions de gestion locative adaptée de logements* » destinées aux publics visés par le fonds afin de favoriser leur accès à un logement et leur maintien dans le logement.

➤ **Les modalités de pilotage restent différenciées entre AVDL DALO et non DALO**

- [53] Bien que les circulaires relatives à l'AVDL portent toutes le double timbre DGCS/DHUP, le pilotage de l'AVDL se met en œuvre de façon parallèle selon qu'il s'agit de l'AVDL DALO ou non DALO : les DRJSCS sont les interlocutrices de la DGCS ; les DREAL celles de la DHUP. Il n'existe pas, sauf en Ile-de-France, du fait des compétences spécifiques de la DRIHL, de pilotage unifié du dispositif au niveau régional. Au plan départemental, la responsabilité du dispositif incombe, quels que soient les publics, aux DDCS et DDCSPP³², mais les agents en charge du suivi des mesures ne sont pas les mêmes : bureau « accès au logement » pour les ménages DALO et bureau « hébergement » pour les autres. L'Isère est le seul département visité où les deux bureaux travaillent en permanence de concert.
- [54] Au final, l'unification des sources de financement ne s'est pas traduite dans les conditions de mise en œuvre.

1.2 Malgré la difficulté à en tirer un bilan, l'AVDL semble apporter au plan local une réelle plus-value

1.2.1 Dans les départements visités, les actions d'accompagnement sont globalement conformes aux objectifs attendus de l'AVDL

1.2.1.1 Fluidifier les parcours résidentiels

- [55] La circulaire du ministère du logement pour la relance relative à l'hébergement du 5 mars 2009 prévoyait le financement de 315 postes de travailleur social pour accompagner 6 300 ménages sans domicile, hébergés ou logés temporairement. Le choix des DDCS, dans de nombreux départements, a été de confier les missions d'AVDL à des opérateurs associatifs gestionnaires de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour le financement de missions ne relevant pas toujours directement de l'accompagnement social, mais participant pleinement à la fluidité dans le logement (appui aux travailleurs sociaux des structures d'hébergement pour le relogement, prospection immobilière).
- [56] Cependant, il s'est parfois avéré difficile de distinguer les missions spécifiquement exercées au titre de l'AVDL de celles qui incombent normalement aux CHRS ; aussi, cette affectation de moyens a été remise en cause dans la plupart des départements visités et abandonnée au profit d'autres organisations.

³² Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

- [57] Dans ces départements visités, les crédits du programme 177 destinés à l'AVDL ont été ainsi employés pour financer la partie des activités du SIAO spécifiquement dédiées à l'accès au logement : évaluation sociale du ménage, vérification de son éligibilité au regard des règles d'accès au logement social et de sa capacité à habiter un logement autonome, organisation de la rencontre entre la demande et l'offre de logement en présentant des candidatures sur des logements libres et en prescrivant, voire en effectuant un accompagnement des ménages lors de la visite du logement et après l'emménagement, pendant une durée assez courte. Les SIAO peuvent aussi assurer des actions d'information des ménages sous forme d'ateliers. Parfois, le partenariat constitué autour du SIAO donne à celui-ci un accès privilégié à des logements qui se libèrent dans le parc social ou privé, comme dans les Bouches du Rhône où il a passé des conventions avec l'Etat, Action Logement et plusieurs opérateurs d'intermédiation locative.
- [58] Dans les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes, des centres communaux d'action sociale (CCAS) communaux et des communautés d'agglomération ont également conventionné avec l'Etat au titre de l'AVDL car ils portent les antennes locales du SIAO départemental ; ils contribuent à l'accès au logement en mettant à disposition une partie des réservations de logements sociaux des communes de leur périmètre.
- [59] Ces différentes missions des SIAO permettent incontestablement d'améliorer la fluidité vers le logement des sortants d'hébergement et semblent pertinentes à la mission. Pour autant, elles ne s'inscrivent pas dans les missions actuelles du FNAVDL qui sont exclusivement orientées vers le financement de l'accompagnement social personnalisé et de la gestion locative adaptée³³. Le Val-de-Marne, constitue une exception : l'AVDL y est utilisé par le SIAO pour accompagner les personnes qui sortent de l'hébergement d'urgence ou du logement temporaire (résidences sociales, maisons relais) vers le logement. Cet accompagnement individuel s'effectue sur une durée assez courte (de 3 à 6 mois).

1.2.1.2 Prévenir le risque de la rue

- [60] Certaines personnes, du fait de leur parcours personnel, présentent de forts risques de se retrouver à la rue lorsqu'elles ne seront plus prises en charge par les services qui ont temporairement la responsabilité de leur accueil : il peut s'agir de jeunes ayant relevé de l'aide sociale à l'enfance et qui se retrouvent sans hébergement ou sans logement à leur majorité, de personnes sortant d'hôpital psychiatrique ou de prison. L'AVDL, mobilisé avant la fin de la prise en charge, les aide à construire leur projet en même temps qu'il sécurise tout bailleur potentiel lors d'une candidature pour un logement ; en effet, la personne accompagnée reste en contact avec son accompagnateur après son entrée dans le logement et, en cas de difficultés, peut être réorientée vers un hébergement.

Dans les Bouches-du-Rhône, l'AVDL hors DALO finance depuis 2011 deux postes d'animateurs AVDL pour faciliter l'accès à l'hébergement et, depuis 2014, l'accès au logement de personnes sous main de justice. Les animatrices interviennent en milieu fermé avant la fin de la détention, en milieu ouvert en cas de mise sous surveillance électronique et après la sortie de détention. Elles effectuent un diagnostic et fournissent un appui aux démarches. Cette action fait l'objet d'un partenariat avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

En Isère, le centre hospitalier spécialisé (CHS) a mis à disposition d'une association subventionnée par l'Etat au titre de l'AVDL deux travailleurs sociaux dont la mission est de faciliter l'accès au logement pour des personnes en rupture de soins, de développer les relations entre bailleurs publics et privés et le secteur psychiatrique et de faciliter la transition entre la sortie de CHS et le suivi par le centre médico-psychologique de rattachement. Toutefois le CHS n'est pas prescripteur et c'est le SIAO lors de sa commission mensuelle qui examine la faisabilité d'un AVDL.

³³ Article L 300-2 CCH.

- [61] Ce risque de la rue concerne aussi les ménages menacés d'expulsion, reconnus prioritaires au titre du DALO ou non. Les circulaires mettant en place l'AVDL en 2009 ont spécifié qu'ils y étaient éligibles.

1.2.1.3 Contribuer à la résorption des situations d'habitat indigne

- [62] Certains départements ont fait le choix d'utiliser l'AVDL au bénéfice des personnes logées dans un habitat indigne et pour lesquelles un relogement pourrait se révéler difficile ou long à opérer, du fait de la tension du marché ou des contraintes posées par la situation des ménages (grandes familles, irrégularité du séjour).

Dans les Bouches-du-Rhône où 30% des ménages reconnus prioritaires urgents sont logés dans un habitat indigne, l'AVDL est utilisé lorsqu'une intervention conjointe d'un architecte et d'un accompagnement social permet le maintien de l'occupant dans le logement après travaux, à condition que le logement en question soit adapté en termes de surface et de loyer. Le PACT 13 assure l'accompagnement technique et social.

En Île-de-France, la DRIHL/mission régionale de lutte contre l'habitat indigne a lancé fin 2014 un appel à projets pour accompagner des ménages dont le logement est frappé d'un arrêté d'insalubrité, avec interdiction temporaire ou définitive d'habiter, ou en sur occupation, vers un relogement ou un hébergement. Les ménages ciblés n'ont pas fait de recours DALO et présentent des difficultés particulières (situation administrative, mode d'habiter, non maîtrise du français).

1.2.1.4 Rendre effectif le droit au logement dans le cadre du DALO

- [63] Tous les ménages bénéficiaires d'une reconnaissance de priorité au titre du DALO ne nécessitent pas un accompagnement social. Les diagnostics réalisés auprès d'un certain nombre de ménages reconnus PU dans la perspective d'une proposition de logement, ne concluent pas à un besoin systématique d'accompagnement : celui-ci est jugé inutile pour 37% des ménages rencontrés en Île-de-France (et même 53% à Paris) par les opérateurs ; dans les Bouches-du-Rhône, cette proportion atteint même les deux-tiers des ménages « diagnostiqués ».
- [64] Dans les départements visités, la mission a pu observer trois logiques de recours à l'AVDL pour les ménages DALO.
- [65] La première consiste à faciliter l'accès au logement de ceux qui en sont le plus éloignés du fait de leur parcours résidentiel (n'ayant jamais habité dans un logement autonome, ayant vécu plusieurs années en squat, en caravane ou dans la rue). C'est la pratique dans les Bouches-du-Rhône et en Isère. Dans ce dernier département la DDCS va jusqu'à inclure dans ses priorités pour l'accès au logement les personnes dont le mode de vie est incompatible avec les contraintes posées par les structures d'hébergement.
- [66] La seconde, mise en œuvre à Paris et, selon la DRIHL, dans la plupart des départements d'Île-de-France, oriente l'AVDL sur les ménages reconnus PU depuis le plus longtemps et toujours en attente d'un logement et ceux dont l'endettement constitue un handicap pour être relogés. Compte tenu de l'ancienneté de leur demande de logement, il s'avère nécessaire de mettre à jour leur dossier, les ressources ou la composition du ménage ayant pu évoluer. L'accompagnateur travaille avec le ménage son projet résidentiel : il faut souvent remobiliser des personnes découragées par une attente démesurée, expliquer les contraintes de l'offre (en termes de typologie et de localisation) et les risques qu'engendrerait le refus d'une offre adaptée.

- [67] La troisième option, pratiquée dans le Val-de-Marne, privilégie plutôt les ménages considérés comme prêts à entrer dans un logement. Dans ce cas l'accompagnement est une sorte de garantie complémentaire pour les bailleurs qui sont, dans un tiers des cas, à l'origine de la demande d'AVDL.
- [68] L'AVDL DALO peut ainsi intervenir à des phases différentes du parcours vers le logement. Le ciblage sur les personnes les plus éloignées du logement, tout en étant plus pertinent, est en même temps plus délicat car, dans les départements très tendus comme Paris, la proposition de logement peut intervenir longtemps après la fin de la préparation au relogement. L'opérateur doit alors rester « en veille » de manière à réactiver l'accompagnement lorsqu'arrive la proposition de relogement.

1.2.2 Les résultats obtenus en terme d'accès au logement sont encore difficiles à mesurer

1.2.2.1 Ce dispositif fait l'objet d'un suivi insuffisant

- [69] Des indicateurs de suivi ont été définis au niveau national mais ils ne sont pas systématiquement repris dans les conventions avec les opérateurs d'AVDL. Il convient, de ce point de vue, de différencier l'AVDL non DALO de l'AVDL DALO
- **Les missions d'AVDL « hors DALO » font l'objet d'un suivi peu formalisé**
- [70] La circulaire DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 a défini, dans son annexe 2, une liste d'indicateurs très complets concernant le parcours des ménages, la nature et la durée des mesures, le nombre de saisines par prescripteurs, etc.³⁴ Ces données devaient être transmises chaque semestre par les directions départementales aux services régionaux, afin de permettre à la DGCS de disposer d'un état d'avancement du dispositif et d'en mesurer l'impact. Dans la convention type annexée à la circulaire de 2013 relative au FNAVDL³⁵ ces indicateurs ont été simplifiés et alignés sur ceux demandés aux opérateurs pour l'AVDL DALO.
- [71] Dans la plupart des conventions que la mission a pu consulter, les objectifs sont très généraux³⁶ en termes de publics à accompagner et ne contiennent pas de précisions sur le nombre de personnes à suivre. Les bilans des opérateurs (distincts des comptes rendus financiers) sont hétérogènes et permettent difficilement des comparaisons ou des bilans à une échelle régionale ou nationale (voir annexe sur l'évaluation).
- [72] En Ile-de-France, le tableau de suivi tenu par l'échelon régional se limite à l'intitulé de l'action, formulé de manière assez générale, et au montant de la subvention.
- **La mise en place du FNAVDL pour les ménages relevant du DALO a fait l'objet d'un accompagnement méthodologique qui donne un cadre au suivi**
- [73] Les conventions relatives à l'AVDL DALO prévoient un dispositif resserré, orienté sur le suivi des ménages et des mesures prescrites et effectuées ainsi que la possibilité de compléter ces indicateurs quantitatifs par des enquêtes de satisfaction à destination des bailleurs et des ménages. Le public visé est par définition ciblé puisque ce sont les ménages reconnus prioritaires urgents au titre du DALO.

³⁴ Voir annexe 2 sur l'évaluation.

³⁵ Circulaire DGCS/DGALN/DHUP/2013/260 du 25 juin 2013

³⁶ « Personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir »

- [74] En pratique, ces indicateurs sont effectivement renseignés par les opérateurs et permettent d'alimenter un suivi régional de l'activité au titre du FNAVDL. Le suivi le plus abouti est celui mis en œuvre par la DRIHL. Un tableau de bord actualisé mensuellement permet de rendre compte de l'activité de manière très complète, à travers des données qui vont au-delà de celles prévues par la convention type. En PACA, le tableau de bord régional permet un suivi des mesures par type de prescripteur et par montant engagé.

➤ **Les données d'activité ne donnent lieu à aucun bilan au niveau national**

- [75] Concernant l'AVDL non DALO, bien que les comptes rendus d'exécution budgétaire ou les enquêtes sur la politique d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI), contiennent les mêmes rubriques sur l'emploi des crédits AVDL (nombre de mois affectés à l'accompagnement d'un ménage –mois mesure- et nombre de ménages accompagnés), les informations renseignées sont parfois si hétérogènes qu'elles en deviennent inexploitable, ce qui explique peut-être pourquoi il n'a pas été possible de disposer d'agrégations émanant de la DGCS.
- [76] Cependant, même sur l'AVDL DALO où des indicateurs d'activité sont régulièrement renseignés par les opérateurs, aucun bilan national n'est établi, alors même que les textes le prévoient³⁷. Cette absence de bilan conduit à une absence de visibilité sur ce qui est réellement financé au titre du FNAVDL : nombre de mesures, caractéristiques, publics visés, nombre de ménages suivis, coût des mesures etc.

1.2.2.2 Les effets de l'AVDL sur le relogement des ménages sont eux-mêmes difficiles à apprécier en l'absence de démarche évaluative.

- [77] Seul l'AVDL DALO a conduit à la mise en place d'un suivi du relogement des ménages accompagnés. L'accompagnement étant susceptible d'intervenir sur plusieurs exercices, la seule approche possible consiste à raisonner en cumul. Elle est retenue dans les Bouches-du-Rhône et en Ile-de-France. Dans cette dernière région, le taux de relogement fait l'objet d'un suivi mensuel³⁸.
- [78] Toutefois, l'appréciation de l'efficacité de l'AVDL suppose de rapprocher ces données des taux de relogement concernant les autres ménages DALO.

➤ **La comparaison des parcours vers le logement des ménages bénéficiant de l'AVDL avec celui des autres ménages DALO montre la plus-value de l'accompagnement**

- [79] Dans le cadre de la mission, la DRIHL a procédé à cette comparaison sur la base de deux indicateurs.

➤ *Taux de relogement comparé des ménages DALO bénéficiant ou non de l'AVDL*

- [80] L'outil SYPLO (« Système priorité logement »), mis en place depuis environ deux ans en Ile-de-France, dispose d'un module « AVDL » permettant d'identifier les ménages DALO faisant l'objet d'un accompagnement. Les saisies de l'AVDL dans SYPLO restent cependant incomplètes. Les taux de relogement des ménages sous AVDL sont donc issus, à ce stade, des données d'activité transmises mensuellement par les opérateurs.

³⁷ Aux termes de l'article L 302-I du CCH, le comité de gestion « fait rapport une fois par an au ministre chargé du logement des actions financées par le fonds, en regard des moyens financiers engagés et des objectifs poursuivis ».

³⁸ Le mode de calcul est présenté dans l'annexe sur l'évaluation.

Tableau 4 : Evolution comparative des taux de relogement des ménages DALO bénéficiant ou non de l'AVDL³⁹

	30 juin 2013	31 déc 2013	30 juin 2014	31 déc 2014	30 juin 2015
AVDL retours mensuels opérateurs	23%	38%	45%	58%	60%
Non AVDL sur SYPLO	13%	23%	29%	35%	45%

Source : DRIHL

[81] Même si, du fait de la mise à jour progressive de SYPLO, seuls les taux de relogement mesurés à compter de 2014 peuvent être considérés comme pertinents, cette approche comparative est intéressante en termes de résultats. Elle montre en effet un taux de relogement supérieur pour les ménages accompagnés, alors même qu'ils sont plus éloignés du logement.

➤ *Délais de relogement comparés des ménages DALO bénéficiant ou non de l'AVDL*

[82] A la demande de la mission, la DRIHL a procédé à une analyse comparative des délais de relogement entre ménages DALO ayant bénéficié de l'AVDL, dont l'accompagnement a démarré entre le 1er mars et le 30 juin 2014, et des ménages reconnus DALO au cours de cette même période et n'en ayant pas bénéficié. Ont été retenus pour cette étude les trois départements dont les données dans SYPLO sont les plus fiables (Paris, Seine-et-Marne et Val-d'Oise).

[83] Les résultats au 15 juillet 2015 révèlent des situations contrastées selon les départements :

Tableau 5 : Délais de relogement comparé des ménages DALO bénéficiant ou non de l'AVDL en Ile-de-France

Dépts	AVDL (démarrage de l'accompagnement entre le 1er mars et le 30 juin 2014)			Hors AVDL (ménages reconnus DALO entre le 1er mars et le 30 juin 2014)		
	Nbre de ménages	Taux de ménages relogés	Durée moyenne de relogements des ménages relogés (en jours)	Nombre de ménages	Taux de ménages relogés	Durée moyenne de relogements des ménages relogés (en jours)
75	404	38%	221	1675	18%	244
77	56	63%	205	435	58%	202
95	39	41%	149	227	58%	201
Total	499	41%	212	2337	30%	220

Source : DRIHL

³⁹ Idem

- [84] Ces différences s'expliquent, selon la DRIHL, par les stratégies départementales :
- à Paris, l'avantage observé pour les ménages accompagnés concernant le taux de relogement, se confirme pour le délai moyen de relogement qui est inférieur à celui des autres ménages DALO ;
 - en Seine-et-Marne, les délais de relogement sont comparables entre les deux catégories de ménages, alors même, selon la DRIHL, que les situations confiées à l'AVDL sont complexes, mais le taux de relogement est supérieur pour les ménages "AVDL" ce qui témoigne de la priorité donnée à ces relogements ;
 - dans le Val d'Oise, l'indicateur du délai de relogement est plus favorable aux ménages "AVDL" que celui du taux de relogement.
- [85] Ces résultats montrent que les indicateurs d'évaluation doivent être interprétés en fonction des caractéristiques du public accompagné et de la manière dont l'AVDL est positionné dans le processus de relogement. Ils peuvent permettre de renseigner sur l'efficacité du dispositif d'accompagnement mais ne peuvent en aucune manière autoriser des comparaisons entre départements du fait de la diversité des stratégies locales.
- [86] Cette méthode d'évaluation reste en outre à fiabiliser et ne pourra être généralisée tant que le système d'information SYPLO ne sera pas déployé dans toutes les régions.
- **La mission n'a pas eu connaissance d'évaluations locales**
- [87] Les indicateurs, prévus par la circulaire de juillet 2010, pouvaient servir de base à une approche évaluative. La mission n'a cependant pas été en capacité d'apprécier leur prise en compte dans les bilans des opérateurs de l'AVDL hors DALO et il apparaît qu'aucune agrégation départementale ou régionale n'en a été faite (ce qui aurait supposé une organisation des modalités de *reporting*).
- [88] De manière plus générale, les bilans remis par les opérateurs aux services de l'Etat contiennent des informations riches sur le profil des personnes, les résultats en termes d'activité, les freins au relogement. Ces informations peuvent apporter un éclairage sur la plus-value de l'AVDL mais elles sont regroupées de façon très hétérogène, rendant toute exploitation difficile.
- **La mesure de l'efficacité du dispositif appelle également des précautions d'interprétation**
- [89] Plusieurs indicateurs devraient permettre de mesurer le couple efficacité/efficacités : le nombre de personnes accompagnées par travailleur social et relogées, le coût par ménage accompagné, la durée moyenne de l'accompagnement.
- *La durée et l'intensité de l'accompagnement sont liées à divers facteurs, pour partie exogènes*
- [90] Comme on l'a déjà évoqué, l'accompagnement n'est pas un processus linéaire ; certains ménages refusent l'accompagnement après un premier entretien ou l'interrompent en cours de route. Il y a une « érosion » du nombre de ménages suivis qui rend difficile le choix du dénominateur pour calculer un taux de relogement ou un ratio de coût.
- [91] De plus, les relogements dépendent de nombreux facteurs sur lesquels les opérateurs n'ont pas de prise ; en premier lieu l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre. Celle-ci s'avère souvent inadéquate en termes de typologie de logements (peu de T1 sont produits alors que l'on compte une forte proportion d'isolés parmi les PU DALO et peu d'offres pour des familles de plus de 4 personnes), de loyers - trop élevés - en particulier ceux des logements neufs livrés chaque année et qui constituent la principale opportunité de reloger les ménages - et enfin de localisation, cette dernière limite étant celle le plus souvent opposée par les ménages auxquels un logement est proposé.

[92] Les obstacles tiennent aussi aux exigences posées par certains bailleurs en termes de ressources (règles variables de calcul du reste à vivre), de contrat de travail (le cas a été cité de CDI requis), de résidence (être déjà implanté dans la commune) ou de politique de peuplement ne permettant pas d'attribuer un logement à des ménages DALO dans des « zones sensibles ».

[93] Enfin, la durée de l'accompagnement est directement liée à l'ampleur des difficultés du ménage.

➤ *Le coût de l'accompagnement est inégalement appréhendé*

[94] Pour l'AVDL hors DALO, il n'a pas été possible à la mission de reconstituer un coût moyen d'accompagnement des ménages. Le nombre de ménages accompagnés n'est en effet pas renseigné dans les outils de suivi. En revanche, pour l'AVDL DALO, ce coût fait l'objet d'un suivi au niveau départemental et régional.

[95] Les données collectées par la mission en Ile-de-France et PACA montrent que, bien que le contenu des différentes phases de l'AVDL soit le même et que des références de coût nationales aient été données, les coûts moyens de mesure varient d'une région à l'autre, d'un département à l'autre.

Tableau 6 : Coûts moyens constatés (en euros et par mesure⁴⁰)

	Bouches du Rhône	PACA	Paris	Val-de-Marne	Île-de-France	Isère
Diagnostic						
- léger	185	325	115	100	105	
- approfondi	441	(moyenne)	350	350	346	
AVDL1	1 142	2 742 (moyenne des 3 types d'AVDL)	1 440	1 344	1 318	
AVDL 2	2 284		2 880	2 688	2 658	
AVDL 3	4 568		5 760	5 376	5 435	1 993
GLA⁴¹ + bail glissant	2 193	2 372				1 200

Source : DREAL PACA, DRIHL, DDCE 38

[96] Le tableau ci-dessus montre que les écarts sont relativement resserrés en Ile-de-France, ce qui s'explique par la nature du pilotage régional (cf. 3.2.2.1.).

[97] La mission observe que ces coûts sont plus élevés que ceux de l'accompagnement social lié au logement (ASLL)⁴² financé par les départements, mais cette différence peut s'expliquer par le public pris en charge dans les départements visités, ainsi que par la durée des mesures.

⁴⁰ Une mesure correspond à un ménage accompagné.

⁴¹ Gestion locative adaptée.

⁴² Cf. Annexe sur les FSL.

1.2.3 Ces limites ne doivent pas occulter les nombreux effets positifs de l'AVDL, même si certains points méritent d'être clarifiés ou améliorés

1.2.3.1 L'AVDL DALO est un outil qui permet à l'Etat d'optimiser la gestion de son contingent

- [98] Utilisé en amont de l'attribution des logements, l'AVDL peut permettre aux services de l'Etat de mieux choisir les ménages à proposer aux commissions d'attribution grâce au diagnostic ; en outre, le dossier transmis au bailleur social est à jour et complet, ce qui prémunit contre le risque de rejet par la commission d'attribution et la reprise du logement par le bailleur à l'issue du délai donné au réservataire pour proposer des candidats. L'AVDL permet ainsi à l'Etat de gérer de manière qualitative son contingent de logements. Cette plus-value a été fortement soulignée par les bailleurs qui apprécient le fait que l'Etat ne soit plus, grâce à l'AVDL, dans l'injonction au relogement, mais joue ainsi pleinement son rôle de réservataire.

1.2.3.2 L'accompagnement permet de limiter les refus des demandeurs

- [99] Grâce à la pédagogie développée auprès des ménages s'opère progressivement une « déconstruction » du logement idéal et une meilleure compréhension de l'offre existante et des conséquences d'un refus. Ce travail est d'autant plus important que les refus sont susceptibles de faire perdre au bénéficiaire la reconnaissance de son droit. Ainsi en Isère, ce sont en moyenne 22% des ménages reconnus prioritaires qui refusent une offre. Au niveau national, on observe que le taux qui était de 6% en 2009 est désormais de 4,5%.

1.2.3.3 L'AVDL apporte une sécurisation aux bailleurs privés ou publics

- [100] Bien que les réticences de certains bailleurs sociaux à accueillir des ménages reconnus prioritaires urgents DALO aient parfois été évoquées, la tonalité dominante est l'appréciation très positive qu'ils portent sur l'AVDL. La solidité des diagnostics et l'effectivité de l'accompagnement des ménages à l'entrée dans le logement (présence le jour de la signature, contrat signé entre le ménage, l'opérateur et le bailleur, sollicitation des aides à l'accès du FSL) sont autant de facteurs sécurisants. En outre, certains observent que les ménages DALO bénéficiant d'un AVDL n'ont pas d'impayé contrairement à des ménages DALO non accompagnés.
- [101] Deux « filets de sécurité » supplémentaires peuvent également faciliter l'entrée dans le logement : la mesure de gestion locative adaptée (GLA) et le bail glissant qui peuvent d'ailleurs être combinés. La GLA est prescrite en particulier lorsque le ménage a eu de lourdes dettes locatives dans le passé. Le bail glissant permet d'accueillir le ménage avec un statut de sous-locataire dans le parc social, le preneur du bail étant généralement une association ; si, au cours d'une période « probatoire » de 6 à 12 mois les partenaires observent qu'il n'y a pas d'incident, le bail change alors de titulaire au profit du ménage.
- [102] En ce qui concerne le recours à des mesures de gestion locative adaptée, le bilan est modeste. En PACA, de l'avènement du FNAVDL à mi-2015, seules 47 mesures de GLA ont été prescrites et 124 avec bail glissant, ne bénéficiant qu'à 2 % des ménages reconnus prioritaires DALO. En Isère elles sont utilisées pour faciliter l'accès à des logements possédés ou gérés par une association d'insertion par le logement au sein de copropriétés. Il n'y a pas de mesures de GLA prescrites en Île-de-France.

1.2.3.4 L'AVDL a permis de renforcer les relations entre acteurs du logement au bénéfice d'un meilleur accès au logement des ménages prioritaires

[103] Le PARSA (plan d'action renforcé pour les personnes sans-abri) a permis, dès 2007, d'instaurer des relations plus étroites entre collecteurs, bailleurs sociaux et acteurs de l'hébergement. C'est dans ce contexte qu'ont été négociés des protocoles de mise à disposition de logements réservés au titre du 1 % et élaborées des chartes définissant ce que recouvre pour chaque professionnel la notion de « prêt à entrer dans un logement autonome »⁴³. Certaines sont même allées jusqu'à préciser la nature des informations relatives aux ménages candidats pouvant être communiquées aux bailleurs.

[104] Ce partenariat a été renforcé sous l'effet de l'AVDL qui est apparu comme un outil complémentaire pour faciliter l'articulation entre les bailleurs et les opérateurs de l'insertion.

1.2.3.5 Enfin, ces financements dédiés à l'accompagnement ont permis de faire émerger des réponses innovantes en ce qui concerne les publics les plus éloignés du logement

[105] L'accompagnement mis en place en Isère pour permettre l'accès direct au logement de personnes marquées par un long parcours d'errance et de grandes difficultés ou en souffrance psychique (cf. encadré au 1.2.1.2.), est particulièrement exemplaire de la plus-value apportée par l'AVDL. Il permet en effet d'apporter des réponses à des situations sans issue, qui ne sont pas traitées dans la prise en charge de droit commun.

1.2.3.6 Malgré tous ces atouts, des limites demeurent pour rendre l'accompagnement pleinement efficace.

► Certaines limites sont liées à la conception même du dispositif et à son adaptation aux besoins constatés sur le terrain.

[106] La séparation exigée entre opérateurs chargés du diagnostic et ceux en charge de l'accompagnement, sur l'AVDL DALO, pour éviter tout risque d'auto-prescription s'est ainsi parfois révélée à l'usage peu pertinente, en particulier en raison des différences d'appréciation que les uns et les autres pouvaient avoir concernant l'intensité de l'accompagnement à mettre en place. Il a pu en résulter, comme à Paris, une moindre réactivité du dispositif. Le fait de confier à l'opérateur l'ensemble du processus est désormais admis par le comité de gestion du fonds.

[107] Des opérateurs font part, par ailleurs, des difficultés qu'ils rencontrent avec les personnes ne maîtrisant pas la langue française, sachant que le recours à un traducteur n'est pas inclus dans les dépenses subventionnables au titre de l'AVDL, même s'il peut induire des dépenses significatives compte-tenu des publics accompagnés sur certains territoires.

[108] Enfin, les opérateurs soulignent les limites de l'AVDL pour les personnes souffrant de graves problèmes de santé ou d'addiction. L'AVDL DALO permet de ce point de vue d'opérer des prises en charges plus adaptées pour l'accès et l'accompagnement dans le logement, comme le montre l'expérience de l'Isère, mais celle-ci reste isolée. Certains opérateurs soulignent que la situation de santé physique ou psychique très dégradée de certaines personnes rendrait nécessaire une aide à domicile quelques heures par semaine ; or, cela n'est pas prévu par les règlements d'aide sociale qui en limitent le bénéfice aux personnes âgées ou handicapées.

⁴³ A titre d'illustration, la convention de coopération FNARS Ile-de-France, AORIF et AFFIL pour accompagner les parcours résidentiels (2010).

➤ **D'autres limites renvoient à l'articulation de l'AVDL avec les autres formes d'intervention.**

[109] La mission a ainsi constaté que, même si les textes sont clairs, la frontière entre accompagnement spécialisé (qui correspond à l'objectif de l'AVDL) et accompagnement global était parfois ténue. Elle repose largement sur la capacité de l'accompagnement social de droit commun à prendre le relais, afin que l'AVDL ne joue qu'un rôle ponctuel.

[110] Enfin, l'AVDL met en lumière la diversité des pratiques des opérateurs de l'hébergement en matière d'accompagnement vers le logement. L'analyse des profils des personnes accompagnées en AVDL hors DALO montre qu'une grande partie d'entre elles est issue de l'hébergement d'insertion (entre la moitié et les trois-quarts). Or les personnes qui accèdent à un logement temporaire (résidence sociale, sous-location dans le cadre d'une intermédiation locative) ou pérenne après avoir résidé en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), ont déjà bénéficié pendant leur séjour d'un accompagnement au relogement. Dans certains des départements visités, cela a d'ailleurs conduit à exclusion de l'AVDL non DALO des personnes sortant de CHRS. Leur prise en compte, à l'inverse, dans d'autres départements révèle la diversité des pratiques des CHRS en termes d'accès au logement (cf. 3.3.1.3.).

1.2.4 L'AVDL intervient globalement en articulation avec les autres formes d'accompagnement mais cette complémentarité pourrait être mieux formalisée

1.2.4.1 Le conseil départemental est un acteur incontournable mais insuffisamment associé

➤ **Plusieurs types d'accompagnement peuvent être mis en œuvre par le département**

[111] Au titre des compétences qu'il exerce en matière de solidarité et d'insertion, le conseil départemental assure un accompagnement social global dans le cadre de la polyvalence de secteur. Dans ce cadre, les problématiques de logement peuvent être abordées.

[112] Cependant, il existe un certain nombre de mesures plus spécifiquement dédiées à l'accompagnement des ménages pour accéder à un logement ou s'y maintenir. Le dispositif le plus utilisé est l'accompagnement social lié au logement (ASLL) financé dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et généralement confié à des opérateurs associatifs.

Les dépenses des départements sur l'accompagnement lié au logement

Les chiffres issus de l'enquête réalisée chaque année par le ministère en charge du logement font état d'une soixantaine de millions d'euros (voir annexe 1 sur les FSL), soit une part relativement stable des dépenses engagées par les fonds entre 2005 et 2013 (entre 22 et 23 %). Les aides directes à l'accès connaissent un fléchissement régulier depuis quelques années, du fait notamment de la forte progression des aides pour impayés d'eau et d'énergie. Au vu des bilans financiers analysés, il ne semble pas que le financement par l'Etat de l'AVDL ait eu pour conséquence un désengagement financier des FSL.

[113] Les statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer l'ASLL pratiqué pour favoriser l'accès au logement de celui qui vient en appui du maintien dans le logement ; toutefois, on observe que certains départements, en particulier Paris et le Val-de-Marne, ont mis récemment des moyens très significatifs pour faciliter l'accès en logement ordinaire de personnes accueillies dans du logement temporaire⁴⁴.

⁴⁴ Annexe 1 sur les FSL.

- [114] Les travailleurs sociaux peuvent par ailleurs solliciter des mesures d'accompagnement et de protection pour des personnes susceptibles de perdre leur logement faute d'être en capacité de gérer leur budget, telles que les MASP et les MJAGBF.

MJAGBF : la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial est validée par un juge pour enfants lorsque les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien à la santé ou à l'éducation des enfants.

MASP : la mesure d'accompagnement social personnalisé est une mesure administrative visant un public qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources. Elle comporte 3 niveaux d'intervention⁴⁵.

➤ **Les missions confiées aux opérateurs dans le cadre de l'ASLL et de l'AVDL sont de même nature, mais leurs conditions de mise en œuvre diffèrent**

➤ *La prescription :*

- [115] Alors que les aides du FSL ne peuvent être déclenchées que par les commissions internes aux conseils départementaux, au vu de rapports émanant de travailleurs sociaux, l'AVDL peut être prescrit par les services de l'Etat, des opérateurs de l'hébergement, des mandataires judiciaires, des commissions du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), des SIAO, les commissions de médiation DALO (COMED), les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et les bailleurs sociaux.

- [116] Dans les faits, on observe que l'AVDL DALO est majoritairement aux mains des services de l'Etat, tandis que les prescriptions de l'AVDL non DALO sont plus partagées. Toutefois, dans le Val-de-Marne et en Isère, l'AVDL peut être prescrit par les travailleurs sociaux du conseil départemental (voir encadré *infra*), par les réservataires que sont les communes (dans le Val-de-Marne) ou Action logement (dans les Bouches-du-Rhône) lorsqu'ils relogent un ménage DALO sur leur contingent.

Tableau 7 : Les principaux prescripteurs de l'AVDL DALO (en pourcentage)

	Île-de-France	Paris	Val-de-Marne	PACA		Bouches du Rhône ⁴⁶
				Diagnostic	Accompagnement	
COMED	24	1	0	45	57	39
Etat	62	93	44	48	32	61
Bailleurs sociaux	8	6	34	3	3	0
CCAPEX	NS	NS	0	1	1	0
PDALPD	2	NS	21	3	6	0
CHRS	3	NS	1	0	0	0
Autres	NS	NS	NS	0	0	0

Source : DREAL/ DRIHL (NS : non significatif)

⁴⁵ MASP 1 (accompagnement social et budgétaire lié au logement avec contractualisation avec la personne), MASP 2 (un opérateur perçoit les prestations en lieu et place (et avec l'accord) du bénéficiaire, paie le loyer et travaille au maintien dans le logement), MASP 3 (sur décision du juge, les prestations sont versées directement au conseil général dans le cadre d'une gestion directe sous contrainte).

⁴⁶ Accompagnement suite à un diagnostic demandé par prescripteur

➤ *Le déclenchement de la mesure :*

- [117] La mission a pu constater que la mise en place de la mesure d'AVDL était généralement rapide du fait d'une large déconcentration de la décision. Les SIAO, ou l'opérateur chargé du diagnostic, se sont vu déléguer l'expertise de la demande et la désignation de l'association qui effectuera l'accompagnement. Dans d'autres cas, les DDCS (Isère, Bouches-du-Rhône) animent des commissions hebdomadaires ou mensuelles au cours desquelles les décisions sont prises ; dans le cadre des FSL, compte tenu du nombre élevé de sollicitations faites aux fonds et d'une plus faible déconcentration, les mesures peuvent rarement être déclenchées en moins de 4 semaines. Or, si un logement correspondant au profil du ménage accompagné se libère, il faut pouvoir réagir rapidement et enclencher la mesure d'accompagnement sous 8 jours si nécessaire.

➤ *L'« aller vers » :*

- [118] L'exigence de rencontrer le ménage là où il réside est posée vis-à-vis des opérateurs de l'ASLL comme de l'AVDL, car c'est une condition de réussite de l'accompagnement, mais elle est systématisée dans le cadre de l'AVDL et pratiquée dès le diagnostic. Aller à la rencontre des personnes dans le lieu où elles vivent permet en effet de mieux apprécier les obstacles à l'entrée dans un logement ordinaire. L'obligation faite aux opérateurs d'aller à la rencontre du ménage permet d'atteindre des publics qui ne sont pas ou peu en relation avec l'accompagnement de droit commun et de renouer avec le travail social.

➤ *La durée de l'accompagnement :*

- [119] La durée des accompagnements est plus aisée à moduler dans le cadre de l'AVDL. Dans la plupart des règlements de FSL, la durée d'une mesure d'ASLL est fixée à 6 mois ; elle peut généralement être renouvelée une fois, parfois deux. Cette contrainte n'existe pas pour les accompagnements AVDL hors DALO. Dans le cadre du FNAVDL DALO, des recommandations ont été faites aux services pour un emploi maîtrisé de la ressource. En conséquence les durées d'accompagnement ont été calibrées en 3 niveaux : léger (3 mois), moyen (6 mois) ou lourd (9 mois). Toutefois les services départementaux se sont affranchis de ces normes lorsque ils l'ont estimé nécessaire, eu égard aux caractéristiques des ménages accompagnés : l'Isère et les Bouches-du-Rhône ont ainsi des durées de mesures qui peuvent aller jusqu'à 18 ou 24 mois (dans un nombre de cas très limité).
- [120] Plus que la durée de la mesure, c'est son intensité qui semble faire la différence. En effet les obligations faites aux opérateurs dans le cadre de l'ASLL sont de l'ordre de deux rendez-vous par mois. En AVDL, l'intensité de l'accompagnement se définit par un nombre d'heures qui peut aller de 4 à 16 h par semaine (norme posée en Île-de-France), voire plus.

➤ **Malgré un manque de concertation en amont, une complémentarité de fait s'est élaborée entre AVDL et ASLL**

➤ *Dans les départements visités, la mise en place de l'AVDL a été peu concertée avec les départements*

- [121] Si tous les représentants des conseils départementaux rencontrés confirment avoir été informés par les services de l'État de la mise en place de l'AVDL, la moitié seulement ont été associés à une démarche de définition des modes de travail et de « partage » des publics visés.

- [122] La mission a identifié deux positions radicalement opposées : dans un cas, l'hostilité du département, qui menaçait de se retirer de l'ASLL, a conduit la DDCS à financer des actions autres que d'accompagnement individuel ; dans l'autre, le conseil départemental est totalement associé au pilotage du dispositif AVDL, dans la mesure où celui-ci s'inscrit dans le PDALHPD et les mesures décidées en commission peuvent être AVDL ou ASLL en fonction des besoins des personnes et non en fonction d'un partage a priori. Cette formalisation exemplaire de l'articulation Etat-département (cf. encadré) est restée semble-t-il exceptionnelle. Le Val-de-Marne représente une situation intermédiaire où un partage a été négocié entre l'Etat et le conseil départemental.

L'AVDL, un outil du Plan pour l'accès à l'hébergement et au logement (PDALHLPD) en Isère

Tous les dispositifs visant à l'accès et au maintien dans le logement, que leur financement soit issu de l'Etat ou du Conseil départemental, sont fortement intégrés au sein du PDALPD qui a d'ailleurs fusionné avec le PDAHI en 2014. Le Conseil départemental a manifesté sa volonté de toucher même les publics les plus défavorisés en renforçant son effort financier pour l'accompagnement des personnes logées en résidences sociales et en participant au fonctionnement du SIAO.

Les actions relatives à l'hébergement et au logement sont territorialisées à travers différentes instances :

- 25 comités locaux de l'habitat (CLH) associant les EPCI, le conseil départemental et l'Etat pour la programmation des aides au logement et les attributions,
- 5 instances locales de pilotage du SIAO (IPL) comprenant les intercommunalités, le CD 38 et l'Etat, sur des territoires plus vastes qui valident des objectifs d'hébergement,
- 5 pôles d'orientation hébergement insertion (POHI- SIAO) : instances techniques qui orientent et priorisent les ménages sur l'offre très sociale (logements du contingent préfectoral, PLAI, résidences ADOMA) et sur l'offre d'hébergement d'insertion en CHRS, hors CHRS et en logement adapté. Ils prescrivent l'AVDL, la décision d'octroi restant à la commission partenariale).

Depuis 2011 le dispositif s'est construit avec le CD 38 pour garantir la complémentarité avec le FSL. Une commission mensuelle étudie les dossiers, DALO et non DALO ; elle comprend les deux services de la DDCS (« hébergement » et « accès au logement »), 1'opérateur chargé des mesures AVDL (représentation tournante), le CD 38 et un représentant des antennes du SIAO (POHI).

En outre des rencontres techniques ont lieu une fois par trimestre avec le CD 38, les travailleurs sociaux des opérateurs et leur encadrement.

Tous les travailleurs sociaux du département, quelle que soit leur appartenance institutionnelle (SIAO, CCAS, SPIP, CD, CHRS, Centres hospitaliers généralistes ou spécialisés) utilisent une même fiche d'analyse de besoins (élaborée conjointement par les services du conseil départemental et ceux de l'Etat) qui permet de diagnostiquer quels sont les freins à l'accès au logement et le besoin éventuel d'accompagnement ; les CESF des bailleurs sociaux peuvent également solliciter le dispositif. Le ciblage permet de prendre en compte des besoins mal « pourvus » ; du fait de la généralisation de cet outil, il est rare que le financement du diagnostic par les crédits du FNAVDL soit nécessaire.

C'est la nature du besoin qui détermine quel type de mesure sera mobilisé, les spécificités de chaque mesure ayant été décrites dans un document partagé; un représentant du CD participe aux commissions. L'ASLL ou une MASP peuvent, le cas échéant, prendre le relais de mesures AVDL quand le délai d'intervention en AVDL arrive à son terme et que le ménage manifeste des difficultés persistantes.

- *En pratique, on constate une bonne complémentarité dans la mise en œuvre respective de l'AVDL et de l'ASLL*

[123] Dans la plupart des départements s'exerce un partage de fait entre l'ASLL et l'AVDL. Le premier bénéficie à des publics suivis par les travailleurs sociaux des conseils départementaux dans le cadre de leurs missions classiques (RSA, protection de l'enfance, ouverture de droits, secours en cas de difficultés budgétaires) ou dont le dossier est soumis au FSL par les bailleurs sociaux en cas d'impayés, voire de risque d'expulsion. L'AVDL apparaît comme le dispositif à la main de l'Etat pour accomplir ses obligations en matière d'hébergement et d'accès au logement : il est prescrit pour des personnes sans domicile ou hébergées et des ménages reconnus prioritaires urgents au titre du DALO.

[124] L'articulation peut également intervenir dans le temps. Il peut arriver que des prises de relais se fassent entre ASLL et AVDL lorsque toutes les possibilités de renouvellement ont été épuisées. Plus fréquemment, l'AVDL est relayé par un accompagnement de droit commun ou une mesure spécifique relevant de la compétence du département. Enfin, un AVDL peut être complété par une aide directe du FSL, sous forme de subvention ou de prêt au ménage.

- *La prévention des expulsions fait exception et révèle des lignes de partage qui ne sont pas toujours intelligibles*

[125] La prise en charge des ménages menacés d'expulsion et reconnus prioritaires au titre du DALO les rend éligibles à l'AVDL, alors que les FSL ont depuis toujours consacré une partie significative de leurs moyens à la prévention des expulsions à travers des aides directes au maintien et une offre d'accompagnement. Il conviendrait de préciser en quoi la reconnaissance par la commission de médiation d'une priorité au titre du DALO justifie que l'on fasse appel à l'AVDL plutôt qu'à l'ASLL du FSL.

[126] Ce nécessaire exercice de clarification serait également l'occasion de s'assurer que le diagnostic financé par l'AVDL et prescrit par les CCAPEX ne vient pas se substituer au diagnostic social et financier prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement en cas d'assignation pour impayés de loyer⁴⁷ et habituellement pris en charge par les conseils départementaux. Ce travail de « remise à plat » se révèle d'autant plus indispensable que d'autres partenaires du plan départemental disposent également de moyens d'accompagnement, tels les CCAS ou les caisses d'allocations familiales qui peuvent proposer à leurs allocataires un accompagnement dans le cadre de leur mission d'action sociale⁴⁸.

- *L'AVDL révèle aussi les limites de l'accompagnement social de secteur pour aborder les problématiques liées au logement*

[127] Le développement des missions confiées aux associations œuvrant dans le champ de l'insertion par le logement illustre les limites des réponses apportées par l'accompagnement de droit commun aujourd'hui. En effet, les travailleurs sociaux relevant de la polyvalence de secteur sont confrontés à un nombre croissant de ménages en demande d'appui et sont en difficultés pour prendre en charge les personnes qui ne se présentent pas spontanément dans leur service. Il peut s'agir de personnes en rupture avec les institutions ou bien qui se déplacent d'une région à l'autre ou encore qui vivent dans certaines zones rurales éloignées des services sociaux. Dans de nombreux cas, l'AVDL permet d'établir ou de rétablir ce lien.

⁴⁷ Le rapport CIMAP de septembre 2014 consacré à l'évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives et réalisé conjointement par l'IGAS, le CGEDD, l'IGSJ et l'IGA, souligne de fortes disparités d'un département à l'autre dans la réalisation de ces diagnostics, pourtant obligatoires.

⁴⁸ La convention d'objectifs et de gestion conclue entre la CNAF et l'Etat pour la période 2013-2017 prévoit une offre de « parcours spécifique » à des ménages allocataires en situation de vulnérabilité dans trois domaines : le logement, l'insertion sociale et le soutien à la parentalité. Cette offre peut être d'information et de conseil mais aussi d'accompagnement social ; dans le cadre du logement elle est ciblée sur les situations de logements non décentes et d'impayés.

- [128] De plus, la complexité croissante des lois et des dispositifs liés au logement (diversification de l'offre, émergence de nouveaux acteurs tels les SIAO, rénovation des modes d'enregistrement de la demande, procédures DALO, surendettement, expulsions) ne permet plus à ces travailleurs sociaux d'en assurer le décryptage pour orienter les ménages. Pour pallier cette difficulté, des conseils départementaux ont mis en place des travailleurs sociaux « référents logement » au sein de leur direction de la solidarité mais cette organisation est insuffisante. Le dispositif AVDL a donc amené certaines DDCS, appuyées par des opérateurs associatifs, à développer des actions de formation (ainsi 400 personnes ont été formées en 2014 dans les Bouches-du-Rhône) et des outils d'information (le conseil départemental du Val-de-Marne a élaboré un guide des dispositifs mobilisables) en direction des travailleurs sociaux. Toutefois le turn-over affectant ces derniers limite l'impact de ces initiatives dans la durée.

1.2.4.2 L'articulation avec les bailleurs sociaux pourrait être renforcée, tant en ce qui concerne la mise en place des mesures, que dans le pilotage du dispositif

➤ Dans le cadre de leur gestion locative, les organismes HLM peuvent être conduits à mettre en place des actions relevant de l'accompagnement dans le logement

- [129] Confrontés à l'accroissement des difficultés socio-économiques de leurs locataires depuis une dizaine d'années, de nombreux organismes ont renforcé la dimension sociale⁴⁹ de leur gestion locative, en recrutant des travailleurs sociaux, en cherchant à diffuser une culture « sociale » dans les différents métiers de la gestion locative et en se donnant les moyens d'une plus grande proximité avec les locataires. Jusqu'ici cet effort s'est porté essentiellement sur les ménages déjà logés et sur des situations spécifiques : impayés, relogement à l'occasion d'opérations de rénovation urbaine, incompatibilité avec la vie collective (problèmes de voisinage, mode d'habiter, syndrome de Diogène).
- [130] Les organismes d'HLM recourent parfois à des compétences externes apportées par des associations spécialisées : ainsi, confronté à des ménages souffrant de pathologies psychiques lourdes, Paris-Habitat a passé une convention avec l'association AURORE pour constituer une équipe psycho-sociale venant en appui des équipes sociales traditionnelles (25 travailleurs sociaux et 6 encadrants). Valophis dans le Val-de-Marne finance sur fonds propres à hauteur de 100 000 € par an des missions d'accompagnement global en vue du maintien dans le logement de ménages cumulant des difficultés. Ceci vient compléter le travail effectué par les 10 travailleurs sociaux salariés de l'organisme.
- [131] En matière d'accueil dans le logement, certaines des tâches participant de l'AVDL peuvent être exercées par les bailleurs sociaux qui considèrent qu'elles relèvent de leurs attributions, tels le rappel des droits et devoirs du locataire ou l'information visant à faciliter l'appropriation du logement (gestion des fluides, comportement dans les bâtiments à basse consommation d'énergie) à travers des plaquettes ou des journées d'information. Concernant l'ouverture des droits en matière d'aide personnelle au logement, elle sera désormais effectuée par les organismes de logement social au moment de l'entrée dans les lieux des locataires, dans le cadre du projet IDEAL conduit avec la CNAF et déployé en 2015.
- [132] Malgré ces initiatives, les organismes d'HLM se défendent de pratiquer un accompagnement des ménages tel qu'il est décrit dans le référentiel de l'AVDL, estimant nécessaire la séparation des rôles entre la fonction de bailleur et celle d'accompagnant.⁵⁰

⁴⁹ Voir Cahiers de l'USH n° 128 « L'adaptation de la gestion des organismes d'HLM à l'accueil des ménages vulnérables » (juin 2009) et 159 « la gestion sociale des organismes d'HLM face aux nouveaux enjeux de société » (juin 2014).

⁵⁰ Quelques bailleurs pratiquent un ASLL interne dans des situations d'accès au logement ; il s'agit alors de missions de courte durée, effectuées par une AS ou une CESF en attendant la mise en place d'un accompagnement adapté

➤ **L'appréciation des bailleurs sociaux sur l'AVDL est globalement positive même si leur association au dispositif varie selon les territoires**

- [133] Les bailleurs sociaux rencontrés sont très positifs sur l'apport de l'AVDL DALO⁵¹ et en souhaitent le développement. En ce qui concerne l'AVDL non DALO, ils indiquent en revanche ne pas bien connaître les règles permettant de le solliciter.
- [134] Divers interlocuteurs de la mission ont souligné la « tentation » que peuvent avoir certains bailleurs de se « sur-garantir » en sollicitant tout le dispositif de l'AVDL DALO : diagnostic, accompagnement, GLA et bail glissant. Ce n'est pas le cas général mais cette possible dérive explique sans doute pourquoi les services de l'Etat ont assez peu ouvert aux bailleurs sociaux le statut de prescripteur : à l'exception du Val-de-Marne où ils sont à l'origine de 34 % des demandes de diagnostic, leur part n'est que de 5 % à Paris, 1% en PACA ; en Isère, ils ne peuvent être que « préconisateurs », leur demande devant être validée par la commission départementale. Cette mise en marge des bailleurs ne s'arrête pas au stade de la prescription puisque plusieurs de ceux que la mission a rencontrés ont déclaré ne pas être au courant lorsqu'un ménage logé dans leur parc fait l'objet d'un accompagnement, même s'ils sont à l'origine de la demande. Il en va de même pour la fin de la mesure⁵².
- [135] Des bailleurs rencontrés ont regretté que les dettes locatives antérieures soient souvent occultées dans les informations transmises par les opérateurs, ce qui compromet *in fine* le processus d'attribution. Sans remettre en cause les règles de déontologie du travail social, des expériences locales montrent qu'il est possible d'aboutir à un diagnostic partagé, à l'instar de l'outil élaboré entre les acteurs de l'hébergement et l'association régionale des bailleurs sociaux en Île-de- France⁵³.

1.2.5 Le pilotage est concentré sur le suivi des crédits

- [136] Compte tenu des caractéristiques du fonds, il est prioritairement attendu des services régionaux un « reporting » budgétaire et un contrôle des conventions signées par les préfets de département avant leur transmission à la CGLLS pour paiement. Les services de cette dernière constatent que ce contrôle peut encore progresser.
- [137] En Rhône-Alpes, on constate un positionnement a minima de la DREAL qui peut s'expliquer par le faible nombre de départements éligibles à l'AVDL DALO. A contrario, en Île-de-France, le dispositif AVDL DALO est fortement animé par la DRIHL, tant avec les DDSCS et unités territoriales (UT) qu'avec les opérateurs. Ce travail a permis une harmonisation des coûts de prestation et devrait désormais s'élargir à la question des pratiques.
- [138] La tentative de la DRJSCS Rhône-Alpes d'élaborer avec les DDSCS une stratégie régionale vis-à-vis des deux volets de l'AVDL mérite d'être soulignée même si elle n'a pas encore rencontré beaucoup d'écho auprès des services départementaux en raison notamment du contexte de forte incertitude budgétaire.

⁵¹ Cf. *Supra*

⁵² Ce qui peut parfois engendrer des difficultés, comme l'a évoqué un bailleur ayant engagé une procédure d'expulsion alors que le ménage faisait l'objet d'une mesure d'AVDL dont il ignorait l'existence.

⁵³ Une grille de diagnostic partagé a été travaillée entre la FNARS et l'AORIF en 2010.

- [139] Au plan départemental, l'AVDL, au moins dans son volet DALO, donne lieu à un pilotage plus qualitatif dans le cadre de rencontres régulières avec les opérateurs, selon des configurations très différentes. Lors de ces réunions hebdomadaires ou mensuelles sont abordées les situations individuelles ou parfois seulement la consommation des mesures⁵⁴. Compte tenu du caractère théorique des objectifs assignés en termes de diagnostics légers ou approfondis et de répartition de mesures de différentes intensités, il apparaît indispensable de recalibrer périodiquement les objectifs et notamment d'analyser les échecs (refus d'adhésion). En principe ces ajustements devraient donner matière à rédaction d'un avenant à la convention mais ce n'est pas systématique, ce qui invite à simplifier le dispositif conventionnel (cf. 3.2.1.2.).
- [140] A Paris, l'UT DRIHL 75 organise des séances de formation pour les opérateurs sur le contexte du logement social, la doctrine sur les refus illégitimes, la procédure d'expulsion. Ces temps d'échanges avec les DDCS sont très appréciés de ces derniers car elles permettent de construire une doctrine pour l'action et de mettre en commun les difficultés rencontrées.

2 L'AVDL REPOSE SUR DES RESSOURCES INADAPTEES A SA FINALITE, MOBILISEES DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS PARTICULIEREMENT COMPLEXE

2.1 Le financement de l'AVDL par les astreintes DALO répond à une réelle logique mais implique une chaîne d'action complexe

2.1.1 L'alimentation du FNAVDL par les astreintes DALO présente une certaine cohérence

- [141] Le FNAVDL consiste à transformer une dépense de l'Etat, correspondant à une condamnation pour non relogement, en une autre dépense destinée à faciliter le relogement via l'accompagnement réalisé par des associations. Si l'AVDL ne permet pas de résoudre le problème global de l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement, il permet de faciliter l'accès au logement pour les ménages prioritaires qui en bénéficient.
- [142] L'extension du périmètre du FNAVDL à l'accompagnement de ménages non bénéficiaires du DALO mais « *éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de [leurs] ressources ou de [leurs] conditions d'existence* » dans l'accès au logement⁵⁵, ne remet pas fondamentalement en cause cette cohérence. Le relogement de ces publics intervient en effet en prévention de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

2.1.2 L'encaissement de la ressource par la CGLLS est le point d'aboutissement d'un processus long et aléatoire

- [143] Le schéma d'ensemble depuis le recours amiable devant la commission de médiation (COMED) jusqu'au paiement de l'astreinte est présenté en annexe 3 du rapport. Trois phases peuvent être distinguées en aval de la décision de la COMED qui reconnaît la personne prioritaire au regard du droit au logement :
- le recours contentieux en cas de non relogement dans les délais prévus. Il peut conduire à un jugement d'injonction, assorti d'une astreinte ;

⁵⁴Un responsable dans une DDCS regrette que le suivi très fin demandé par l'administration centrale se concentre sur la consommation des mesures et des crédits, conférant au travail des agents une dimension plus « bureaucratique » que politique.

⁵⁵ Article L. 301-1 (CCH)

- la liquidation de l'astreinte par le tribunal administratif : elle peut être provisoire, réalisée d'office par le juge ou à la demande du requérant (elle est alors renouvelée tant que la personne n'a pas été relogée ou que sa situation n'a pas évolué) ou définitive (dans la très grande majorité des cas, une fois que la personne a été relogée) ;
- la mise en paiement de l'astreinte par les DDCS, sur la base de l'ordonnance de liquidation. Ce paiement s'impute sur les crédits de paiement du BOP 135 qui sont mutualisés au niveau régional pour différents emplois.

[144] Plusieurs facteurs influent sur les délais d'encaissement des astreintes par la CGLLS :

- **Le premier facteur est la capacité des services de l'Etat à reloger et à suivre la situation des ménages DALO sous astreinte**

[145] Dans la grande majorité des cas, c'est le relogement du demandeur qui déclenche l'ouverture du dossier de liquidation définitive. Ce relogement peut être effectué sur le contingent du préfet (pour l'essentiel des relogements) ou sur celui d'un autre réservataire. D'autres éléments peuvent intervenir : le refus par le requérant d'une proposition de logement adaptée à sa situation, l'absence de renouvellement de sa demande de logement social, ou encore une évolution de sa situation qui ne permet plus d'établir l'éligibilité au DALO. Il importe donc que l'Etat suive de manière précise les ménages sous astreinte.

[146] Ce suivi est particulièrement difficile en Ile-de-France du fait du nombre de ménages concernés (101 178 ménages reconnus PU depuis 2008 jusqu'au 30 avril 2015⁵⁶), même si il peut s'appuyer sur les systèmes d'information mis en place pour gérer le DALO et la demande de logement social (cf. annexe 4⁵⁷). Le suivi des relogements est en très grande partie automatisé grâce à l'interface entre l'outil de gestion du DALO, COMDALO, et le système national d'enregistrement (SNE)⁵⁸. Les signalements, qui parviennent, par ce biais, aux services départementaux ne les exonèrent pas, cependant, de vérifications complémentaires. De plus, le suivi va au-delà du relogement et doit porter sur l'ensemble des éléments relatifs à la situation du demandeur et susceptibles de mettre fin à l'obligation de relogement.

[147] La mission a constaté que la doctrine appliquée en ce qui concerne les effets du non renouvellement par le ménage DALO de sa demande de logement social (DLS) avait un impact non négligeable sur ce travail de suivi. A Paris, le tribunal administratif considère depuis 2014 que, dans ce cas, l'obligation de relogement à la charge du préfet est alors levée. Dans d'autres départements, où ce point n'a pas été tranché par le juge, cette obligation est seulement suspendue. Il apparaît indispensable que ce sujet soit clarifié. Une généralisation de la jurisprudence parisienne permettrait en effet d'automatiser le suivi des radiations pour non renouvellement de DLS⁵⁹.

Recommandation n°1 : Confirmer au plan législatif l'interprétation du TA de Paris selon laquelle le non renouvellement d'une demande de logement social lève l'obligation de relogement à la charge du préfet.

[148] Au final, le suivi des ménages sous contentieux apparaît réalisé de manière satisfaisante dans les départements où s'est rendue la mission. Elle souligne cependant la lourdeur de la charge de travail induite dans les départements les plus concernés, et l'impossibilité, malgré tout, de suivre en temps réel l'ensemble des situations.

⁵⁶ Sur la même période, 50 297 demandeurs ont été relogés.

⁵⁷ Cette annexe précise les outils et détaille les modalités de ce suivi.

⁵⁸ Le SNE est le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social en vigueur depuis 2011.

⁵⁹ Ce point n'est pas mineur, selon la DRIHL 75, à Paris, seuls 31 000 demandeurs DALO sur 46 000 ont une demande de logement social active.

- **La durée du processus qui conduit au versement des astreintes est, par ailleurs, soumise à deux aléas principaux.**

[149] Le premier concerne la liquidation. Il n'y a en effet obligation de paiement que lorsque le tribunal a rendu une ordonnance de liquidation de l'astreinte. Or, à partir du moment où lui est communiquée par les services de l'Etat l'information sur le relogement, c'est le juge administratif qui décide du moment où il liquide, s'il y a lieu ou non de procéder à une telle liquidation ainsi que du montant. La charge de travail des tribunaux d'Ile-de-France peut entraîner des délais très aléatoires (un mois environ au TA de Paris, six à huit mois, voire un an au TA de Melun).

[150] Le second aléa concerne le délai de mise en paiement qui est lié aux disponibilités de crédits sur le BOP 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (cf. 2.2.2.3.). L'évaluation des besoins en matière de contentieux DALO est réalisée au niveau régional par la DREAL ou la DRIHL en Ile-de-France. Cette dernière souligne la difficulté de cet exercice : le paiement des astreintes peut en effet avoir lieu jusqu'à la date ultime de clôture d'exercice du fait de la concentration des liquidations de certains tribunaux sur la fin de l'année. Il n'est donc pas possible au moment du dialogue de gestion (octobre) de disposer d'une évaluation réelle des besoins.

2.2 Les ressources du FNAVDL sont directement corrélées à l'évolution des pratiques en Ile-de-France

2.2.1 L'Ile-de-France concentre à elle seule 90 % des astreintes encaissées par la CGLLS

[151] Compte tenu de la situation spécifique du logement en Ile-de-France, cette région concentre à la fois l'essentiel des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO et du contentieux⁶⁰. Le poids de l'Ile-de-France se retrouve ainsi naturellement au niveau des astreintes encaissées annuellement par la CGLLS au titre du FNAVDL.

Tableau 8 : Répartition par région des astreintes encaissées par la CGLLS de 2012 à 2014

Région	2012		2013		2014	
	Montant	Part/ total	Montant	Part/ total	Montant	Part/ total
Ile-de-France	12 504 539	97%	23 803 260,05	92%	18 118 354	87%
PACA	177 485		1 650 761,41		2 599 720	
Nord-Pas-de-Calais	88 050		38 500,00			
Rhône-Alpes	84 530		260 075,00		123 675	
Autres régions	57 195		29 965,00		15 900	
Montant total	12 911 799		25 782 561,46		20 857 649	

Source : CGLLS

[152] L'Ile-de-France connaît entre 2013 et 2014 une baisse importante des astreintes versées au fonds, de l'ordre de 5,7 M€, que la progression en PACA ne parvient pas à compenser. Les raisons de la diminution de la ressource du fonds entre 2013 et 2014 sont donc à rechercher dans cette région.

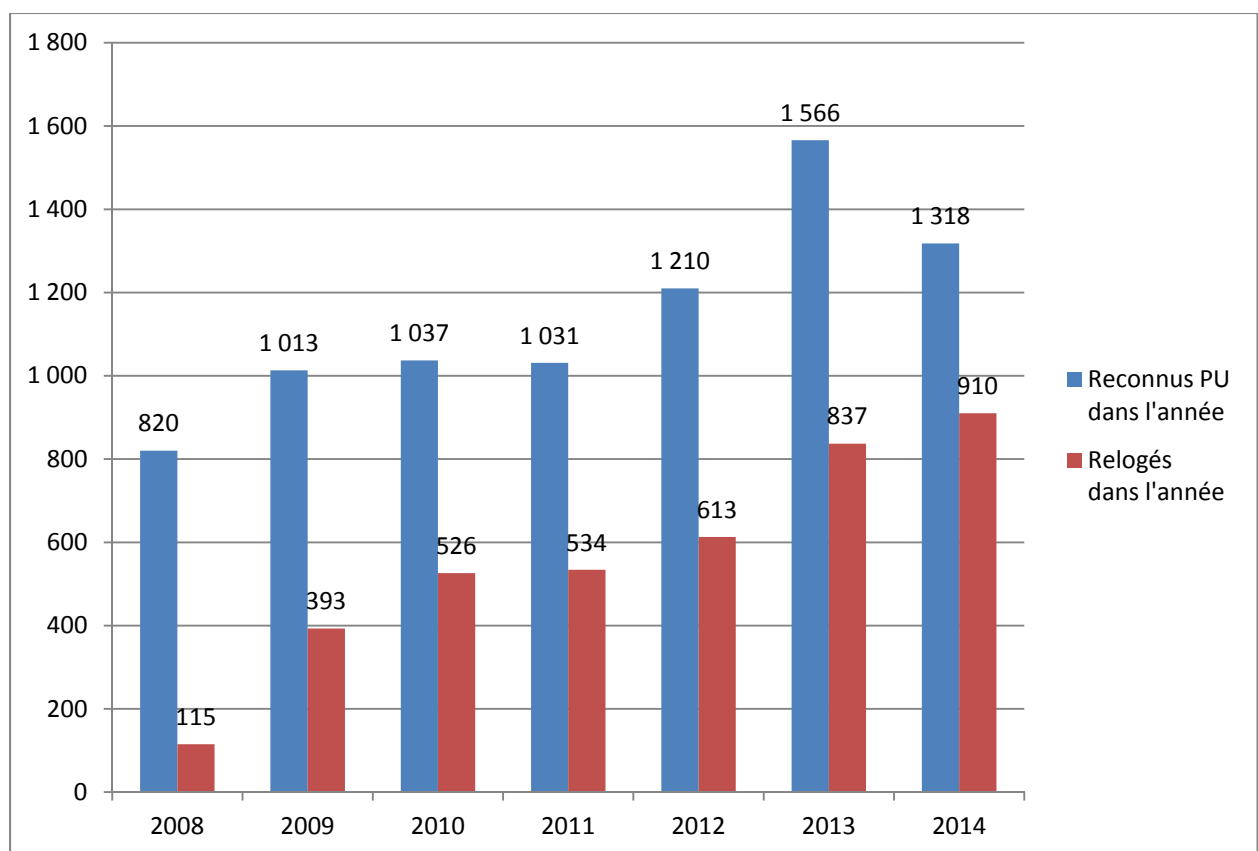
⁶⁰ 84% du contentieux DALO au plan national (cf. graphique 3).

2.2.2 Les facteurs explicatifs de l'évolution des astreintes en Ile-de-France de 2012 à 2014

2.2.2.1 L'évolution du nombre de ménages DALO relogés n'explique pas la chute des astreintes perçues par le fonds

[153] Le relogement est le principal facteur déclencheur de la liquidation. Or depuis 2008, le nombre de ménages DALO relogés chaque mois en Ile-de-France a progressé de manière continue et beaucoup plus rapide (à un rythme dix fois supérieur) que le nombre des ménages reconnus prioritaires et urgents.

Graphique 2 : Evolution du nombre de ménages reconnus prioritaires et des relogements dans le parc social de 2008 à 2014 en Ile-de-France (moyenne mensuelle)



Source : DRIHL (COMDALO)

[154] Ces résultats témoignent de la priorité accordée au relogement des ménages DALO ainsi que des efforts réalisés par l'Etat pour améliorer la gestion de son contingent dans le parc social.

2.2.2.2 La pratique du juge administratif parisien en matière de liquidation a fortement évolué

➤ La forte diminution des montants liquidés entre 2012 et 2014 se concentre sur Paris

[155] La prédominance forte de l'Ile-de-France se confirme au niveau des montants liquidés. 88% des astreintes liquidées proviennent de cette région ; le département de Paris représente à lui seul plus de 36 % du montant régional.

Tableau 9 : Répartition par région des astreintes liquidées de 2012 à 2014

Région	2012		2013		2014		2012-2014	
	Montant 2012	Part 2012	Montant 2013	Part 2013	Montant 2014	Part 2014	Montant 2012-14	Part 2012-14
Paris	7 617 610	41%	12 475 355	50%	2 448 460	13%	22 541 425	36%
IDF hors Paris	9 049 814	49%	10 759 494	43%	12 858 953	67%	32 668 261	52%
PACA	1 509 705	8%	1 743 840	7%	3 690 450	19%	6 943 995	11%
RA	313 960	2%	41 675	0%	123 675	1%	479 310	1%
NPC	85 950	0%	21 550	0%	-		107 500	0%
Autres	63 725	0%	83 936	0%	160 702	1%	308 363	0%
Total	18 640 764	100%	25 125 850	100%	19 282 240	100%	63 048 854	100%

Source : tableau réalisé par la mission à partir des données de la DHUP

[156] Ce tableau montre que la diminution des astreintes liquidées entre 2013 et 2014 (qui se confirme au niveau des encaissements⁶¹) est entièrement imputable à l'effondrement du montant des liquidations sur Paris qui passe de près de 12,5 M€ en 2013 à près de 2,5 M€ en 2014 (soit une diminution de 10 M€). En 2014, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine se placent ainsi loin devant Paris qui perd sa première place en termes de montants liquidés.

➤ **L'évolution de la pratique du tribunal administratif de Paris en matière de liquidations provisoires n'explique pas significativement cette évolution**

[157] Le TA de Paris a indiqué à la mission avoir mis un terme à une pratique consistant à prononcer d'office des liquidations partielles à un rythme qui s'est allongé avec le temps (tous les six mois puis tous les ans). La raison invoquée pour cet abandon est la charge de travail induite par la très forte croissance des recours liés au contentieux « injonction ». Le TA de Melun s'est aligné sur cette pratique il y a environ un an. Les liquidations provisoires, suite à une demande d'information du requérant, continuent cependant d'être pratiquées.

[158] Malgré cela, du fait de l'abandon de la liquidation d'office, on observe à Paris une décreue du nombre de liquidations provisoires à compter de 2012 (tableau 10), tendance qui se confirme en 2013 (1 327 ordonnances) et aboutit à une chute brutale en 2014 (149).

Tableau 10 : Evolution du volume de liquidations provisoires et définitives au niveau national et à Paris

	2010	2011	2012	2013	2014	juin 2014-mai 2015
Liquidations définitives	626	1 209	1 419	2 441	2 306	3 603
dont TA PARIS	269	588	671	1 225	343	257
Liquidations provisoires	362	2 907	1 824	2 278	1 086	1 012
dont TA PARIS	296	2 678	1 122	1 327	149	117
Total liquidations	988	4 116	3 243	4 719	3 392	4 615
dont TA PARIS	565	3 266	1 793	2 552	492	374

Source : Tableau réalisé par la mission à partir des données du Conseil d'Etat

⁶¹ Tableau 2

- [159] Le nombre de liquidations définitives suit cependant la même tendance entre 2013 et 2014. Après une année 2013 exceptionnelle (doublement du nombre d'ordonnances), 2014 se caractérise par un effondrement (quatre fois moins d'ordonnances définitives que l'année précédente). Cette évolution place Paris dans une situation atypique par rapport aux autres tribunaux d'Ile-de-France, et, plus globalement, par rapport à l'ensemble des tribunaux. Partout ailleurs, en effet, le nombre de liquidations définitives continue de progresser en 2014.
- [160] La baisse importante des astreintes perçues entre 2013 et 2014 est donc principalement liée à la diminution importante des liquidations définitives. La mission s'est efforcée d'en cerner les causes et a écarté les hypothèses suivantes :
- la diminution du nombre de relogements : le nombre de demandeurs DALO relogés à Paris n'a en effet cessé de progresser⁶²;
 - une moindre information du TA sur les facteurs permettant de prononcer la liquidation : la DRIHL 75 fait état d'une information organisée de manière régulière, soit par la transmission de listes de ménages relogés identifiés grâce aux requêtes automatisées de COMDALO, soit par le biais de fiches de signalement pour les demandeurs relogés sur le contingent préfectoral (l'information est connue via SYPLO dès la signature du bail) ;
 - un accroissement du délai de traitement des dossiers de liquidation définitive par le TA de Paris, confronté par ailleurs à une forte progression du contentieux DALO (environ 3 000 requêtes par an, soit un demandeur PU sur deux) : les magistrats interrogés ne confirment pas cette hypothèse. Tout au plus, observe-t-on une légère augmentation des dossiers de liquidation définitive en stock au 31 décembre entre 2013 et 2014, mais elle ne peut à elle seule expliquer l'effondrement du nombre et du montant des liquidations définitives entre 2013 et 2014.
 - **Les années 2012 et 2013 semblent donc devoir être considérées plutôt comme des années exceptionnelles au regard de l'activité du TA de Paris et des astreintes perçues par le FNAVDL**
- [161] Ce constat est confirmé par l'analyse plus précise des processus et des pratiques sur ces deux années. Celle-ci apporte un éclairage décisif pour comprendre la situation atypique de Paris en matière d'évolution des liquidations.

Les facteurs explicatifs du niveau des liquidations en 2013

Selon les informations recueillies auprès de la juridiction administrative, jusqu'au début de l'année 2012, les liquidations provisoires étaient effectuées « à l'aveugle », indépendamment de toute information sur la situation du demandeur. Des situations où les astreintes avaient continué à être liquidées pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, alors que les personnes concernées avaient été relogées, ont incité le TA à faire évoluer sa pratique. Il a été décidé de solliciter systématiquement les services de l'Etat sur la situation des demandeurs pour lesquels des jugements d'astreinte avaient été rendus. Durant cette même période, la DRIHL 75 a mieux organisé son suivi. La mise en place de l'interface entre COMDALO et le SNE a également eu un effet important sur le signalement de situations motivant la liquidation définitive. Tous les numéros uniques régionaux (NUR) des demandeurs DALO ont dû être saisis dans cet outil de gestion, ce qui a permis d'identifier de très nombreuses situations de relogement qui ont été transmises au TA. Sur la base de toutes ces informations, des liquidations (provisaires et définitives) ont été opérées et systématisées grâce à un logiciel de publipostage mis en place de manière temporaire au TA de Paris. L'« automatisation » des ordonnances autorisée par cet outil a ainsi permis d'amplifier l'effet de rattrapage et d'apurement des stocks anciens constaté en 2013, et dans une moindre mesure en 2012.

⁶² Le nombre de ménages relogés au cours de l'année était de 557 en 2008, 1 631 en 2009, 2 078 en 2010, 2 260 en 2011, 2 553 en 2012, 2 963 en 2013, 3 038 en 2014 (rapport annuel 2014 de la commission de médiation de Paris).

- [162] Les années 2012 et 2013 ont donc pu être donc considérées, à tort, comme l'expression d'un tendanciel permettant l'élargissement des emplois du FNAVDL, alors qu'elles ont permis en fait un rattrapage. L'année 2014 serait donc plus représentative de la « norme » d'activité du TA en matière de liquidations, dans un contexte de forte pression sur le DALO « injonction ».

2.2.2.3 Les paiements sur le BOP 135 ont pu avoir un impact important sur le rythme des astreintes perçues jusqu'en 2014 et sont clairement à l'origine du niveau de la recette 2015

► Les dépenses du BOP 135 consacrés au contentieux DALO se caractérisent ces deux dernières années par une sur exécution

- [163] Selon la DHUP, cette évolution est liée un « rattrapage » des paiements d'astreintes sur 2013-2014, après le retard accumulé sur les années précédentes.

Tableau 11 : Crédits programmés et payés au titre du contentieux DALO de 2012 à 2014 (M€)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiements (CP)	dont astreintes
2012	22,349	13,453	13,149
2013	26,893	27,373	25,771
2014	15,812	23,160	20,857

Source : DHUP

- [164] La sur exécution tend à démontrer que cet emploi a effectivement fait l'objet d'une priorité par le niveau déconcentré conformément aux directives nationales. L'absence de stratégie d'arbitrage entre astreintes DALO et logement social, jusqu'en 2015, a été confirmée à la mission tant par la DRIHL que par la DDCS des Bouches-du-Rhône.

► En pratique cependant, des décalages importants peuvent intervenir dans les paiements en fin de gestion.

- [165] La nécessité de prendre en compte les délais de fin de gestion rend impossible, selon les services de l'Etat dans le Val-de-Marne, le paiement des astreintes au-delà de septembre. La concentration des liquidations par le tribunal administratif de Melun sur la fin de l'année induit donc de fait des reports de paiement. A Paris, où la compétence en matière d'aides à la pierre est déléguée à la ville, les CP alloués au titre du logement social représentent 40% de l'enveloppe régionale, ce qui n'est pas neutre dans l'arbitrage que doit faire la DRIHL entre paiement des astreintes et financement du logement social.

- [166] La mission a pu observer que les délais de « transformation » des liquidations en versement à la CGLLS étaient en effet très variables au sein d'une année et d'une année sur l'autre en Ile-de-France (cf. annexe 5). Le rapprochement sur les trois dernières années des montants liquidés et payés semble, en outre, montrer un moindre suivi dans les autres régions, ainsi qu'un retard de paiement de la part de l'Etat (- 3,2 M€).

➤ **L'année 2015 se traduit en revanche par une forte tension sur les CP qui explique le faible montant des astreintes versées au 31 août**

- [167] Les annulations ou gel de crédits intervenus cette année sur le programme 135 (un quart de l'enveloppe initiale concernée) créent, selon les services déconcentrés, une situation de concurrence inédite entre le paiement des astreintes et les CP du logement social.
- [168] En Ile-de-France, sur une enveloppe prévisionnelle de 222 M€, 142 M€ ont été affectés à cette région soit 80 M€ de moins qu'en 2014. Il n'est pas exclu dans ce contexte que des paiements soient reportés sur 2016, ce qui pourrait fragiliser les prévisions faites à ce jour pour le prochain exercice.
- [169] La création du fonds national des aides à la pierre (FNAP), confirmée au congrès HLM par le Président de la République, laisse espérer à terme un contexte plus favorable. L'objectif de ce fonds, dont la création est prévue par la loi de finances pour 2016, est en effet de sécuriser le financement des aides à la pierre. En 2016, les restes à payer sur les opérations de construction de logements sociaux feront l'objet d'un financement mixte, assuré pour partie par le budget de l'Etat (250 M€) et pour partie par les organismes de logement social à travers le processus de mutualisation des fonds propres au sein du FNAP. A terme, l'ensemble des paiements devraient être assurés par le fonds.

2.3 Issu du contentieux de l'injonction, le mode de financement de l'AVDL se révèle inadapté aux objectifs poursuivis et induit une gestion complexe

2.3.1 Le contentieux de l'injonction représente une charge de travail importante dans les territoires où il se concentre

- [170] Ce contentieux implique un suivi et des échanges réguliers entre les services de l'Etat et le tribunal administratif aux différents stades de la procédure (cf. annexe 3).
- [171] Dans les départements les plus concernés, l'absence d'outil permettant de suivre ce contentieux, ainsi que le contentieux indemnitaire, constitue une réelle difficulté pour les services concernés⁶³. Les échanges avec le TA sont en revanche facilités par l'application « télérecours »⁶⁴ qui permet de transmettre une partie des pièces de manière dématérialisée (dossier de recours, pièces complémentaires...). L'extension prochaine de l'utilisation de cette application aux dossiers de la COMED, dont la transmission occasionne un travail très lourd pour les services de l'Etat, constituera un progrès important (mais qui nécessite néanmoins que les dossiers soient scannés).

⁶³ En effet, COMDALO n'intègre plus cette fonction, ce qui les contraint à suivre manuellement les ménages DALO sous contentieux. Cet outil intégrait un module de gestion de ces contentieux qui a dû être abandonné car il rendait le logiciel inutilisable sur d'autres fonctions. Il permet en revanche de suivre le contentieux pour excès de pouvoir contre les décisions de la commission de médiation.

⁶⁴ L'application *télérecours*, dont l'objectif est de diminuer les frais de justice, est accessible sur l'internet et permet aux avocats et aux administrations de transmettre électroniquement toutes leurs productions (requêtes, mémoires et pièces). Les juridictions administratives peuvent communiquer électroniquement à ces parties tous les actes de procédure (communications, mesures d'instruction, avis d'audience, notification des décisions pour les administrations et transmission de leurs ampliations pour les avocats). Cette application est généralisée à l'ensemble des juridictions administratives métropolitaines depuis décembre 2013.

- [172] Pour faciliter la bonne mise en œuvre du processus dans un contexte de charge importante, les services départementaux rencontrés en Ile-de-France ont cherché à établir des échanges avec les juridictions avec des résultats inégaux. A Paris, les relations entre la juridiction et la DRIHL ont donné lieu à l'identification de référents et sont jugées, de part et d'autre, fluides et fructueuses. Elles ont permis notamment de structurer la transmission des informations.

Recommandation n°2 : Etudier la mise en place d'un outil permettant aux services de suivre le contentieux DALO dans les départements les plus concernés.

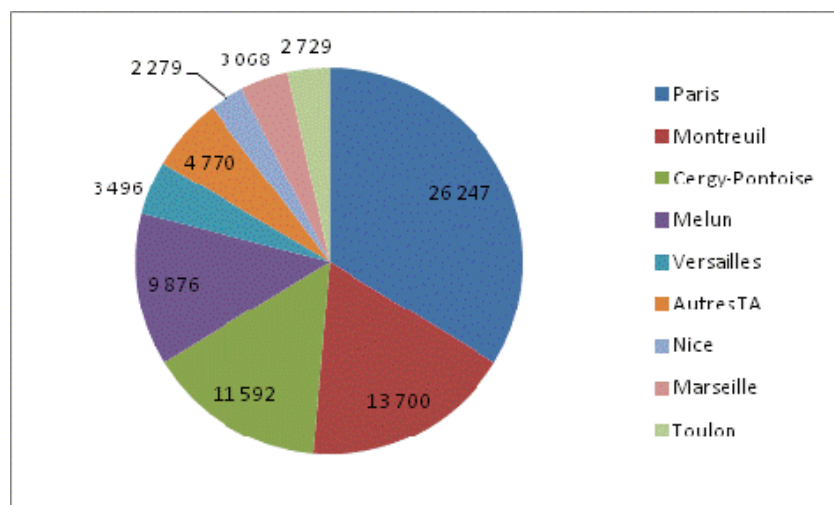
2.3.1.1 L'accroissement continu du contentieux DALO pèse fortement sur les tribunaux administratifs

- [173] Le contentieux de l'injonction (L. 441-2-3-1 CCH) représente la part prépondérante⁶⁵ du contentieux relatif au DALO, qui comprend par ailleurs deux autres types de contentieux : les recours contre les décisions de la commission de médiation et le contentieux indemnitaire (cf. *infra*).
- [174] Comme le souligne le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2015, le contentieux DALO est en constante augmentation et contribue fortement à l'expansion générale et continue du contentieux traité par les juridictions administratives⁶⁶. La charge engendrée par le contentieux DALO est jugée particulièrement lourde, par ce rapport, comparée aux autres contentieux de masse. En 2014, le DALO a en effet été à la source de 14 071 requêtes. A ces recours s'ajoutent les demandes de liquidation de l'astreinte qui sont comptabilisés comme des dossiers distincts s'ajoutant aux recours. Au total, 19 272 affaires ont été enregistrées en 2014 contre 10 594 en 2010.
- [175] Ce contentieux est particulièrement concentré. Selon les statistiques communiquées à la mission par le Conseil d'Etat, le volume total des affaires enregistrées du 1er janvier 2010 au 31 mai 2015 se répartit comme suit :
- 84% concernent les cinq tribunaux administratifs d'Île-de-France : 34% pour Paris, 18% pour Montreuil, 15% pour Cergy-Pontoise, 13% pour Melun, 4% pour Versailles,
 - les 16% restant concernent les 37 autres tribunaux administratifs, celui de Marseille en tête (4%).

⁶⁵ 70% des affaires enregistrées en 2014 devant les tribunaux administratifs (hors liquidations).

⁶⁶ Selon ce rapport, « contribue de façon notable à cette hausse la poursuite de la montée en puissance des contentieux de masse, tels que celui du DALO, du RSA ou des étrangers. Ces contentieux ont progressé respectivement de 44%, 77% et 25% de 2010 à 2013 ».

Graphique 3 : Répartition géographique du volume des affaires relatives aux contentieux DALO enregistrées de 2010 au 31 mai 2015



Source : Graphique réalisé par la mission à partir des données du Conseil d'Etat

- [176] La charge de travail des tribunaux franciliens est en constante augmentation. Le nombre des affaires enregistrées au titre du contentieux DALO (y compris les liquidations) croît de manière régulière, hormis un léger ralentissement en 2013. Leur nombre a ainsi augmenté de près de 70% depuis 2010.
- [177] Les investigations de la mission l'ont conduite à analyser plus particulièrement la situation du TA de Paris qui est le plus impacté⁶⁷. Au sein de ce tribunal, une section se consacre au contentieux de l'injonction qui représente une audience sur trois. En 2014, 235 dossiers ont été traités en moyenne par mois (contre 166 en 2013).
- [178] Le contentieux de l'injonction présente un certain nombre de spécificités qui influent sur la charge de travail des juridictions. Il s'agit tout d'abord d'un contentieux de masse comme rappelé précédemment. Ensuite, ce contentieux est mis en œuvre dans un cadre contraint pour le juge qui doit prononcer l'injonction dans un délai de deux mois et son rôle consiste pour l'essentiel à constater si la situation du demandeur a évolué. Ce contentieux se traduit donc par un travail administratif qui pèse lourdement sur le greffe.
- [179] Le TA de Paris a communiqué à la mission une estimation de la charge de travail et des dépenses induites par le contentieux de l'injonction. Celle-ci montre l'impact sur le greffe où une section spécifique a dû être créée pour enregistrer les recours, assurer la réception des dossiers de la commission de médiation et préparer les audiences. L'intervention du requérant, qui est généralement présent à l'audience et qui appelle régulièrement pour son dossier, est une des particularités de ce contentieux. Elle impacte de manière importante l'accueil téléphonique et physique. Les requérants DALO représentent en effet la moitié des personnes qui se présentent à l'entrée du tribunal. Par ailleurs, l'aide juridictionnelle est particulièrement mobilisée sur le contentieux de l'injonction⁶⁸, même si elle accuse une nette baisse ces derniers mois.

⁶⁷ En 2014, l'activité des TA d'Ile-de-France au titre du contentieux DALO se répartissait de la manière suivante : Paris (4 144 dossiers traités), Montreuil (3 460), Cergy-Pontoise (2 454), Melun (2 459), Versailles (966).

⁶⁸ Certains interlocuteurs rencontrés par la mission parlent même, à ce propos, de « détournement » de l'aide juridictionnelle par certains avocats.

Tableau 12 : Evaluation du coût du DALO injonction/liquidation au TA de Paris en 2014-2015

Poste de dépenses	Estimation	Coût ⁶⁹
I – Personnel <u>Greffes</u> - Enregistrement des requêtes et instruction : 2,8 ETP - Réception des appels téléphoniques : 0,7 ETPT - Enrôlement, relecture et notification : 5 ETPT - Aide à la rédaction des jugements : 2, 5 ETPT <u>Magistrats</u> - Audience et jugements : 3 ETPT	11 ETPT agent de greffe 3 ETPT magistrat (Indice moyen INM 821)	Total annuel brut moyen / agent : 30 252 €, soit 332 772 € Total annuel brut moyen : environ 81 852 €, soit 245 556 € Rémunérations : 578 328 € (665 078 € en intégrant une majoration de 15% pour les charges de fonctionnement)
II- Frais d'affranchissement - Dossiers d'injonction : - Dossiers de liquidation :	En moyenne 2,2 courriers AR/dossier (3 000 jugements) Un courrier AR/dossier (400 ordonnances) Coût d'un AR faible volume = 5,05 euros	Environ 35 000 euros (pour environ 7 000 AR)
III. Aide juridictionnelle	Entre 15 et 20% des dossiers DALO injonction, soit environ 400 dossiers	Environ 250 000 euros

Source : TA de Paris (avec chiffrages complémentaires de la mission)

[180] Au total, le coût du DALO injonction pourrait donc être évalué à 950 078 € par an (hors cotisations retraites et dépenses de formation pour l'Etat employeur) pour le seul TA de Paris. Cette estimation est à rapporter au nombre d'affaires traitées au cours des douze derniers mois (chiffres au 1^{er} juillet 2015) qui s'élève à 2 973 dossiers pour le DALO injonction, 244 au titre des liquidations définitives et 136 au titre ces liquidations provisoires.

[181] Les données recueillies auprès du TA de Melun confirment la charge liée au DALO injonction. Elles illustrent l'organisation mise en œuvre – le choix a été fait de répartir ce contentieux sur six des 10 chambres – et le nombre d'acteurs impliqués à tous les niveaux (cf. Annexe 6).

⁶⁹ Le calcul des rémunérations se fonde sur l'annexe au PLF 2015, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, tableau p.112.

2.3.1.2 La charge de travail est également non négligeable pour les services de l'Etat au plan départemental

- [182] En 2013, la gestion du contentieux DALO a mobilisé 28,58 ETPT dans les services déconcentrés de l'Etat au plan départemental⁷⁰, soit 3% des ETPT des DDPS/ DDPS-PP et UT DRIHL qui se consacrent à la politique de l'hébergement et du logement. La concentration de ce contentieux fait peser la charge, comme pour les juridictions administratives, sur quelques départements. Selon les données recueillies par la mission, l'Ile-de-France mobilise ainsi 17,55 ETP (15,5 ETP au niveau départemental et 2,05 ETP au siège de la DRIHL). Ces effectifs gèrent les trois contentieux liés au DALO (recours contre les décisions de la COMED, contentieux indemnitaire, injonction). L'essentiel de la charge de travail est toutefois lié à ce dernier contentieux.
- [183] Le processus mobilise, cependant, au-delà des seuls effectifs directement impliqués dans le traitement du contentieux. Il convient ainsi de tenir compte du suivi financier, des échanges avec le secrétariat de la COMED, avec le bureau du logement pour le relogement des ménages sous astreintes ainsi qu'avec le service « accueil, hébergement, insertion » (AHI) pour le suivi du droit à l'hébergement opposable (DAHO)⁷¹.
- [184] Les observations de terrain réalisées par la mission la conduisent à estimer que le total des ETPT mobilisés sur le contentieux de l'injonction devrait plutôt se situer autour de 45 ETPT, soit un coût salarial annuel de 1 509 300 € et un coût global de 1,73 M€ (en incluant les charges de fonctionnement)⁷².

2.3.1.3 Le coût total de ce contentieux pour l'Etat représenterait le quart du montant des astreintes

- [185] En 2014, la part des dossiers de DALO injonction traitée par le TA de Paris représentait 29% de l'ensemble des affaires relevant de ce contentieux, traitées au niveau national. Par extrapolation, à partir du coût estimé pour le TA de Paris, il est possible d'évaluer le coût global pour les juridictions administratives à près de 3,3 M€ par an, ce qui représenterait, avec les agents des services territoriaux de l'Etat impliqués dans le contentieux DALO, un coût total de l'ordre de 5 M€. Cette estimation n'inclut pas les ETPT impliqués en administration centrale ni le coût de gestion estimé par la CGLLS (cf. tableau 14).
- [186] Le coût de gestion de ce contentieux peut donc être estimé, selon la mission, à 25 % du montant d'astreinte encaissé par le FNAVDL en 2014.

⁷⁰ Enquête « activité », secrétariat général du ministère des affaires sociales (données métropole).

⁷¹ Aux termes de l'article L. 441-2-3, III du CCH « la commission de médiation peut également être saisie, sans condition de délai, par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande ».

⁷² Ce coût est calculé en retenant le salaire brut moyen d'un agent de catégorie B majoré de 15% pour les charges de fonctionnement (calcul hors cotisations retraites et dépenses de formation pour l'Etat employeur).

2.3.2 Une recette inadaptée et impliquant un processus lourd et complexe dans la gestion des dépenses du FNAVDL

2.3.2.1 L'irrégularité du rythme d'encaissement des astreintes interdit tout visibilité sur la dépense

- [187] La nature même des actions financées par le FNAVDL – accompagner vers et dans le logement des ménages qui en sont éloignés – implique de disposer d'une visibilité et d'une garantie sur les financements. La mise en œuvre des interventions repose en effet sur le recrutement par les associations de professionnels du travail social. Comme l'ont indiqué à la mission les opérateurs associatifs rencontrés, la capitalisation et l'acquisition d'un savoir faire sont essentielles, et cela d'autant plus que les personnes sont éloignées du logement. L'accompagnement lui-même peut s'inscrire dans une durée excédant un an, et n'a de sens que s'il peut aller à son terme.
- [188] Par rapport à cette exigence, la ressource actuelle du fonds présente plusieurs limites.
- [189] La difficulté à prévoir chaque année le montant des astreintes qui sera perçu au titre du fonds, compte tenu des aléas décrits précédemment, ne permet pas de s'engager sur un financement pluri annuel de l'ensemble des actions financées. Seul l'AVDL DALO, historiquement pris en charge sur le fonds est donc mis en œuvre dans le cadre de conventions pluri annuelles.
- [190] Le manque de visibilité sur la ressource, dès lors que les emplois sont devenus conséquents avec l'ouverture aux publics non DALO en 2013, a conduit, par ailleurs, pour ces actions à contractualiser avec les opérateurs sur deux tranches de financement : d'une part, une tranche « ferme », correspondant aux disponibilités du FNAVDL au moment de la définition des enveloppes annuelles ; d'autre part, une tranche dite « conditionnelle », correspondant à l'emploi de ressources complémentaires attendues dans l'année au fur et à mesure du paiement des astreintes liquidées.
- [191] Une autre limite tient au fait, qu'en début d'année, les disponibilités sur le fonds (cf. encadré *infra*) sont très insuffisantes pour couvrir les besoins prévisionnels (évalués dans le tableau ci-dessous au travers de l'enveloppe prévisionnelle définie par le comité de suivi).

Tableau 13 : Evolution des disponibilités du FNAVDL 2012-2015

	2012	2013	2014	23/06/2015
Solde au 31/12	8 600 351,60	21 283 878,57	20 592 653,16	13 319 378,87
Disponibilités au 31/12	2 181 441,98	6 021 295,02	4 054 562,11	2 687 301,11
Enveloppe prévisionnelle N+1	23 908 613,00	29 500 248,00		
Part disponibilités au 31/12 sur enveloppe prévisionnelle n+1	9%	20%		

Source : Mission d'après données CGLLS (rapports sur la gestion financière) et comptes-rendus du comité de gestion

- [192] L'insuffisance des disponibilités en début d'année conduit à distinguer l'enveloppe prévisionnelle de l'autorisation de dépense (cf. 1.1.2.1.), calculée selon les modalités ci-dessous, ce qui est source de complexité dans un contexte d'imprévisibilité du rythme de perception des recettes du fonds.

Le mode de détermination des enveloppes affectées à l'AVDL⁷³

Le comité de gestion définit chaque année les autorisations d'engagement de dépenses sur la base desquelles les DDCS peuvent conclure et payer les conventions avec les opérateurs associatifs de l'AVDL. Ces autorisations font l'objet d'une notification au niveau régional (DREAL pour le volet DALO et DRJSCS pour le volet non DALO), ce dernier assurant la ventilation départementale. Ces montants sont définis sur la base des disponibilités du FNAVDL, actualisés à travers les bilans de trésorerie mensuels de la CGLLS.

Le mode de calcul est le suivant, en prenant l'exemple des disponibilités au 31 décembre présentées dans le tableau 13 : sont déduits du solde au 31 décembre de l'année n-1, les crédits restant à verser sur les conventions signées, mais également les autorisations d'engagement n'ayant pas donné lieu à engagement au niveau départemental et qui sont reportées sur les exercices suivants.

L'absence délai donné aux préfets pour engager les dépenses conduit à déduire de l'enveloppe disponible un « stock » d'autorisations d'engagement octroyées depuis la constitution du fonds mais non engagées. Au 31 décembre 2014, ces « reports » s'établissaient à 10 M€, dont 9 M€ pour des autorisations d'engagements octroyées dans l'année même. Des désaffectations ont été réalisées en 2014 et en 2015, mais sans remettre en cause cette pratique.

2.3.2.2 Il en résulte une gestion des dépenses particulièrement lourde et complexe, inadaptée aux objectifs de l'AVDL

- [193] Le fait que le fonds ne dispose pas en tout début d'exercice des ressources suffisantes pour engager l'ensemble des crédits correspondant aux actions prévues à plusieurs conséquences.
- [194] Les enveloppes prévisionnelles sont déterminées généralement au second trimestre (avril à juin), ce qui permet au comité de gestion de disposer de davantage de visibilité sur les disponibilités du fonds, mais ce qui est trop tardif pour les gestionnaires locaux. Ces enveloppes ne leur permettent, par ailleurs, d'engager des crédits que dans la limite des autorisations de dépenses qui sont octroyées par le comité de gestion, deux fois dans l'année au regard des disponibilités constatées : une première fois avant l'été, puis une seconde fois au dernier trimestre.
- [195] Ce mode de fonctionnement n'a pas porté préjudice à la mise en œuvre des actions en faveur des ménages DALO, financées sur une base pluriannuelle intégrant d'emblée ces règles spécifiques de gestion. Ces règles étaient d'autant plus aisées à appliquer s'agissant d'un dispositif nouveau qui est monté en charge progressivement. En revanche, ce mode de gestion est apparu totalement inadapté au financement de l'accompagnement hors DALO. Pour ce volet, le financement par le FNAVDL s'est traduit à la fois par une insécurité des ressources, préjudiciable à la continuité des actions, et par une complexification de la gestion.

⁷³ Cf. Circuit de financement de l'AVDL, volet DALO, présenté en p.j. 1. Le même circuit s'applique pour le non DALO aux DRJSCS.

- [196] La distinction faite entre une tranche ferme et une tranche conditionnelle est considérée de manière unanime par les DDCS comme inopérante et inadaptée à la nature des actions financées. L'incertitude qu'elle fait peser sur les financements s'est malheureusement concrétisée en 2014 : du fait de la baisse des ressources du fonds, la tranche conditionnelle n'a pu en effet être honorée qu'à hauteur de 54% soit un manque de 3,5 M€, la mise en place des crédits n'étant intervenue que le 10 décembre⁷⁴. La totalité de la tranche conditionnelle n'a pas été versée à l'Ile-de-France. Cette gestion chaotique s'est confirmée en 2015 du fait de la poursuite de la baisse des disponibilités du fonds. Le comité de gestion, réuni le 25 juin 2015, n'a pas défini d'enveloppes prévisionnelles et a fixé le montant de la première autorisation de dépenses, respectivement à 911 786 € pour le DALO (soit 2,3 M€ en tenant compte des AE reportées) et 2,24 M€ sur le non DALO (soit 2,3 M€ en tenant compte des AE reportées). Ces nouveaux financements représentent 7,8% des versements réalisés au titre du DALO en 2014, et 22,6% de ceux réalisés au titre du non DALO.
- [197] A cela s'ajoute la complexité des circuits de financement. La prise de relais du programme 177 par le FNAVDL s'est faite progressivement. En 2013, les DDCS ont dû s'approprier les nouveaux circuits de la CGLLS et gérer pendant deux années, sauf en Ile-de-France, la coexistence de deux modes de financement distincts pour le même dispositif.
- [198] Les opérateurs sont enfin placés dans une grande insécurité juridique : la mise en place tardive des crédits les conduit à intervenir hors cadre conventionnel une partie de l'année (la moitié de l'année sur 2014 et 2015).
- [199] Au final, le transfert du financement de l'AVDL non DALO sur le FNAVDL s'est traduit par un effet inverse à celui recherché : la sécurisation du financement de ces mesures à travers un financement extrabudgétaire n'est pas au rendez-vous, alors que, paradoxalement, dans le cadre d'un programme structurellement sous-doté comme le programme 177, l'AVDL a toujours pu être financé. L'élargissement du fonds a de fait révélé l'inadaptation de cette ressource au financement d'actions d'accompagnement dans la durée.
- [200] En 2015, c'est la poursuite de l'AVDL DALO, dans les régions historiquement financées par le fonds, qui s'est trouvée à son tour menacée du fait de la poursuite de la baisse des ressources du fonds.
- [201] La mission a mesuré, lors de ses déplacements en région, l'inquiétude très forte des acteurs locaux, services de l'Etat comme associations, sur le financement 2015 du dispositif, et au-delà, sur sa pérennité même. Au-delà, le financement problématique de l'AVDL affaiblit la crédibilité de l'Etat vis-à-vis des acteurs associatifs qui ont recruté pour mettre en œuvre ces actions mais aussi des autres acteurs partie prenante de l'insertion vers le logement (collectivités territoriales, bailleurs sociaux).

2.3.2.3 La gestion du fonds est réalisée dans un cadre juridique incertain

- [202] La création du FNAVDL, confié en gestion à la CGLLS, peut être analysée pour cette dernière comme une mission totalement nouvelle, très éloignée de son activité traditionnelle. Etablissement public administratif de l'Etat, la CGLLS est en effet une société de financement, soumise à la réglementation bancaire, chargée de garantir les prêts réglementés accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux opérateurs de logement social pour leurs opérations de construction et d'acquisition, de prévenir les difficultés financières des bailleurs sociaux et d'aider au rétablissement de leur équilibre. Elle dispose de 28 ETP pour assurer ses missions.

⁷⁴ Lors du comité de gestion du 4 avril 2014 la DGCS s'est opposée à la reconduction du mécanisme tranche ferme/conditionnelle ce qui a conduit à reporter la décision d'attribution des financements par le comité de gestion. Après arbitrage du cabinet, les enveloppes ont été déterminées par un comité en date du 6 juin 2014.

➤ **La gestion d'un fonds attribuant des financements à des opérateurs associatifs est une charge nouvelle qui mobilise de manière croissante la CGLLS.**

[203] Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif ont été, selon la caisse, insuffisamment anticipées et restent problématiques. Si le processus de perception des astreintes s'est mis en place sans difficultés, l'attribution des financements donne lieu à un travail de suivi et de vérification lourd et fastidieux. Le contrôle des conventions, sur la base desquelles la CGLLS effectue directement le paiement des opérateurs⁷⁵, ainsi que des attestations de service fait, ne peut en effet s'appuyer sur un outil de gestion partagé avec les services déconcentrés. En outre, selon la caisse, les DRJSCS n'assurent pas pleinement leur mission de supervision vis-à-vis des dossiers de paiement et des conventions élaborés par les DDCS⁷⁶ sur le non DALO.

[204] L'ouverture du fonds en 2013 a considérablement alourdi la gestion : 853 conventions (dont 56 avenants) ont été signées au titre du FNAVDL depuis sa création, dont 681 au titre du non DALO. Or, cette gestion de plus en plus lourde n'apparaît pas totalement couverte par les frais de gestion (tableau 13)⁷⁷.

Tableau 14 : Evolution des frais de gestion réels de la CGLLS et de ceux pris en charge au titre du FNAVDL de 2012 à 2014

	2012	2013	2014
Coût de gestion estimé par la CGLLS	10 337,55 €	20 874,06	44 642,52 €
Nombre de jours/ h	61	101	230
Dépense de gestion financée sur le FNAVDL	0 €	10 329,44 €	20 626,05 €

Source : Tableau réalisé par la mission à partir des données CGLLS

Recommandation n°3 : Prendre en compte la charge de gestion réelle du FNAVDL par la CGLLS.

➤ **La capacité de la CGLLS à maîtriser le dispositif est limitée et ses responsabilités incertaines**

[205] La CGLLS assure la gestion du fonds sans en maîtriser les leviers. Elle n'est pas associée à la prévision de la recette établie par la DHUP. Elle n'est pas en capacité matérielle de vérifier que les ordonnances de liquidation dont elle est destinataire donnent bien lieu au paiement d'astreintes par les services de l'Etat.

[206] S'agissant de la dépense, la CGLLS n'est pas plus à même de contrôler le service fait : le choix des bénéficiaires de subvention et la signature des conventions de financement avec ces opérateurs, relèvent du préfet qui n'intervient pas comme « délégué » de la caisse mais comme représentant de l'Etat ; le suivi des actions et la liquidation des dépenses correspondantes sont assurés par ses services, en l'occurrence les DDCS.

⁷⁵ Les conventions doivent être établies selon un modèle type annexé à la circulaire n°DGCS/DGALN/DHUP/2013/260 du 25 juin 2013 relative à la gestion du FNAVDL.

⁷⁶ Cf. Tableau synoptique de gestion des crédits FNAVDL annexé à la note du 25 juin 2013.

⁷⁷ Le montant des frais de gestion, définis par arrêté, représente un pourcentage du montant des astreintes encaissées par le fonds l'année précédente (0,08% pour 2013 et 2014, 0,21% pour 2015).

- [207] Au regard de ce mode de gestion et des textes en vigueur, la directrice générale de la caisse conteste l'interprétation de la DGFIP lui reconnaissant la qualité d'ordonnateur du FNAVDL⁷⁸. La mission partage les interrogations de la CGLLS et considère que ce point doit être tranché car la situation actuelle crée une incertitude quant au champ du contrôle que la CGLLS doit exercer. L'interprétation de la DGFIP si elle était confirmée emporterait une responsabilité de la caisse en matière de vérification du service fait que celle-ci n'est pas en capacité d'assurer.

Recommandation n°4 : Etablir clairement le préfet comme ordonnateur des dépenses du fonds.

- **Le fonds n'est pas doté de la personnalité juridique et n'est pas retracé dans la comptabilité de l'Etat.**

- [208] La DGFIP reconnaît en revanche la gestion du FNAVDL en compte de tiers, ce qui implique que la caisse n'est pas comptable du fonds et que les opérations auxquelles procède la CGLLS au titre de ce fonds ne sont pas retracées dans le périmètre budgétaire de l'Etat.

- [209] Malgré les difficultés relevées, la mission souligne que l'appréciation, par les services déconcentrés, de la gestion centralisée des crédits du FNAVDL par la CGLSS est positive:

- les circuits de paiement sont désormais bien identifiés,
- les paiements sont rapides et ne posent pas de problème particulier,
- la gouvernance centralisée du fonds elle-même n'est pas jugée problématique : les décisions du comité de gestion ne mettent pas en cause les choix issus des appels à projet.

2.4 La ressource du FNAVDL semble fragilisée à terme dans ses principes même

2.4.1 Sans plus-value pour le juge, le contentieux de l'injonction apparaît en outre comme un contentieux « sans espoir » pour le requérant

- [210] La mission a constaté que ce contentieux était, de fait, de plus en plus mal vécu par les juridictions sur lesquelles il se concentre.

2.4.1.1 Dans le cadre de ce contentieux dérogatoire, le juge dispose de pouvoirs très limités qui le cantonnent dans un rôle essentiellement administratif

- [211] Le contentieux de l'injonction place le juge administratif en juge de l'exécution des décisions favorables de la commission de médiation. Son seul pouvoir, dans le cadre de ce contentieux, est d'enjoindre l'Etat, sous astreinte, d'exécuter ces décisions.

⁷⁸ Courrier du directeur général des finances publiques, en date du 17 décembre 2014, à la directrice générale de la CGLLS et réponse en date du 23 décembre 2014.

- [212] Ce contentieux est dérogatoire du droit commun à deux titres : le tribunal doit se borner à ordonner l'exécution d'une décision administrative sans pouvoir apprécier à cette occasion sa légalité⁷⁹ ; le montant de l'astreinte qu'il prononce ne peut être versé en tout ou partie au requérant. Ce rôle restrictif vise à permettre au juge de statuer dans un bref délai. Le législateur a en effet souhaité une procédure rapide. En application de l'article L. 441-2-3-1 CCH, le juge, qui statue seul et sans rapporteur public, doit se déterminer « *dans un délai de deux mois à compter de sa saisine* ».
- [213] Le rôle du juge est, par conséquent, contraint. Son appréciation doit porter sur trois aspects :
- le caractère toujours urgent de la demande, qui peut être mis en cause s'il y a eu relogement entre-temps ou si une évolution de la situation du requérant ne permet plus d'établir son éligibilité au DALO (par exemple : non renouvellement ou retrait du titre de séjour, décès d'une personne, modification de sa situation familiale) ;
 - l'absence d'offre de logement : le droit au logement opposable étant conçu comme conduisant l'Etat à une obligation de résultats, et non de moyens, le juge s'abstient de s'interroger sur les possibilités effectives de logement⁸⁰,
 - le fait qu'il n'a pas été proposé au demandeur « un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités », notion qui a été précisée par la jurisprudence⁸¹.
- [214] En pratique, compte tenu du faible volume d'offre de logements dans les territoires très tendus comme Paris, il est rare que le juge ait à se prononcer sur ces trois aspects. Dans la grande majorité des cas, la demande est toujours urgente, aucune offre de logement n'ayant été proposée⁸².
- [215] Les magistrats rencontrés par la mission reconnaissent à ce contentieux une forme d'automatisme. Le seul pouvoir du juge est, en pratique, de prononcer une astreinte, ce qui est fait à Paris dans la quasi-totalité des cas, et de la moduler. Sa plus-value est limitée et son rôle, qui consiste au final à assurer le suivi de la situation du demandeur, est vécu comme un transfert de la charge administrative des services de l'Etat vers la juridiction.
- [216] Ce contentieux pose la question du rôle du juge administratif. Le DALO « injonction » n'est pas à proprement parler une mission contentieuse. Confronté, dans la très grande majorité des cas, à la présence du requérant à l'audience, le juge peut alors être conduit « à gérer la détresse » et à se situer à la limite de son rôle. Cette situation est d'autant plus mal vécue par les magistrats que le contentieux de l'injonction n'atteint pas son objectif et n'a pas véritablement d'effet sur la situation du demandeur.

2.4.1.2 Le DALO « injonction » n'influe pas sur la situation du demandeur

- [217] La multiplicité des situations d'urgence à traiter au titre du DALO (personnes à la rue, insalubrité, etc.) explique que l'astreinte ne saurait à elle seule constituer un critère permettant de prioriser le relogement, sauf à introduire une rupture d'égalité. A situation égale cependant, ce critère peut permettre, selon l'UT DRIHL 75, d'appliquer une priorité.

⁷⁹ Il en a en revanche la possibilité dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir contre une décision de la commission de médiation.

⁸⁰ TA Paris, 5 février 2009, *M. Rougier*.

⁸¹ TA de Paris 5 février 2009, *Mme Fofana*, n°0818923, et *M. Mane*, n°08118905.

⁸² La durée du « délai anormalement long », au-delà duquel une personne peut saisir la commission de médiation DALO, révèle la tension du marché du logement en Ile-de-France. Ce délai est de 6 à 10 ans à Paris selon le type de logement, de 4 ans dans les Hauts-de-Seine et de 3 ans dans les autres départements, à rapporter au délai de relogement dans le cadre du DALO qui est de 6 mois.

- [218] Le faible impact du prononcé de l'astreinte sur le relogement du demandeur a incité le TA de Paris à abandonner une pratique consistant à moduler de manière fine l'astreinte pour inciter l'Etat au relogement. Le TA fixe le montant en référence à un barème forfaitaire⁸³ mais peut cependant s'en écarter de manière ponctuelle pour signaler les situations d'urgence.
- [219] Sans effet significatif sur le relogement du requérant, qui ne bénéficie pas, par ailleurs, de l'astreinte, ni directement, ni indirectement (l'AVDL n'est pas fléché vers les ménages sous contentieux), le contentieux de l'injonction apparaît à bien des égards comme « *contentieux sans espoir* », pour reprendre les termes de la Commission pour le contrôle de l'application des lois du Sénat dans son rapport d'information du 27 juin 2012 sur la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Ce rapport constate de fait que « *malgré la charge importante à laquelle fait face la juridiction administrative dans le cadre des contentieux liés au DALO, l'utilité réelle de l'intervention du juge est encore trop limitée* ».
- [220] Selon une magistrate rencontrée, le DALO « injonction » est « *sans intérêt pour le juge, inutile pour le requérant, et sans efficacité* ». Dans les faits, il nourrit de vains espoirs pour les personnes concernées, persuadées dans la grande majorité des cas que le tribunal dispose du pouvoir de le reloger. Il contribue ainsi, au final, à alimenter l'idée d'une justice impuissante.
- [221] Enfin, le recours en injonction n'est pas une condition pour prétendre au DALO « indemnitaire » qui tend à se développer (cf. *infra*).
- [222] Au final, la mission fait sienne l'appréciation selon laquelle « *exagérément complexe, difficilement compréhensible pour les intéressés, coûteuse en temps et en moyens pour les juridictions, cette procédure contentieuse exige d'être revue en profondeur, de sorte que le juge administratif puisse effectivement exercer la mission de garant du droit au logement opposable que le législateur a entendu lui confier* »⁸⁴. La réforme proposée dans le cadre de ce rapport (3.1.2.) s'inscrit pleinement dans cet objectif.

2.4.2 Le contentieux de l'injonction est aujourd'hui fragilisé dans ses principes et concurrencé à terme par la croissance du contentieux indemnitaire

- [223] Dans un arrêt récent rendu le 9 avril 2015 (*affaire Tchokontio Happi c. France*), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que « *si l'astreinte prononcée dans [le jugement d'injonction] a effectivement été liquidée et versée par l'Etat, elle n'a aucune fonction compensatoire et n'a pas été versée à la requérante mais à un fonds géré par l'Etat* ». L'astreinte ne saurait donc valoir exécution du jugement.
- [224] Cet arrêt confirme la portée uniquement symbolique du contentieux de l'injonction. En confirmant son absence de caractère compensatoire, il vient conforter a contrario le contentieux indemnitaire qui est le véritable contentieux de l'exécution. Dans le cadre de ce contentieux, le requérant peut en effet obtenir réparation du préjudice subi par le fait de ne pas avoir été relogé.
- [225] Le contentieux indemnitaire connaît une progression constante, très supérieure à celle des autres contentieux. Sa part dans le volume total du contentieux DALO enregistré (hors liquidations) est ainsi passée de 0,5% en 2010 à près de 8% en 2015.

⁸³ Annexe 3.

⁸⁴ Florian Roussel, RFDA 2012, page 1175, Le contentieux du DALO, un contentieux « sans espoir » ?

Tableau 15 : Evolution des différents contentieux relatifs au droit au logement opposable (affaires enregistrées)

	2010	2011	2012	2013	2014	Juin 2014 - mai 2015
Recours / rejets COMED	1 859	2 542	2 826	2 561	3 057	3 188
DALO injonction	5 479	5 627	5 737	7 374	9 859	8 960
DALO indemnitaire	39	257	531	782	1 104	1 274

Source : Tableau réalisé par la mission à partir des données du conseil d'Etat

- [226] Ce contentieux demeure extrêmement concentré et concerne essentiellement le tribunal de Paris qui totalisait à lui seul, au 1^{er} juillet 2015, 854 recours, et dans une moindre mesure la région PACA (111 recours en 2014). Il a encore un impact financier limité pour l'Etat et représente ainsi en Ile-de-France 4% des dépenses liées au contentieux DALO sur le BOP 135, contre 94% pour les astreintes. Son développement fragilise cependant à terme l'alimentation du FNAVDL en distrayant une partie des fonds dédiés au contentieux DALO au profit des requérants. D'ores et déjà, il peut avoir un impact en fin d'exercice sur l'alimentation du fonds dans la mesure où le paiement des indemnités, comme celui des frais irrépétibles⁸⁵, constitue une dépense prioritaire par rapport au paiement des astreintes⁸⁶ dont la non exécution peut être sanctionnée⁸⁷. Pour cette raison, il apparaît indispensable à la mission que les prévisions réalisées au niveau régional et national sur le contentieux DALO identifient de manière spécifique ces dépenses.

Recommandation n°5 : Identifier dans les prévisions sur les dépenses de contentieux DALO celles devant faire l'objet d'un paiement prioritaire (frais irrépétibles, indemnités).

- [227] Au final, la ressource du FNAVDL apparaît non seulement inadaptée à ses emplois, mais elle est le produit d'un processus à la fois juridictionnel et administratif qui est extrêmement lourd et mobilisateur. Cette mobilisation semble démesurée au regard des aides accordées chaque années au titre du fonds. Il convient donc de s'interroger non seulement sur les moyens de pérenniser le financement de ces actions, mais aussi de réformer ce processus.

3 LA VISIBILITE DU FINANCEMENT DE L'AVDL DOIT CONSTITUER UNE PRIORITE, DANS UN CADRE D'INTERVENTION PLUS UNIFIE

- [228] La priorité est aujourd'hui de garantir à l'AVDL un financement stable dans un cadre sécurisé, permettant aux opérateurs de s'engager sur leurs recrutements, et plus globalement d'inscrire cet accompagnement de manière durable dans des politiques locales d'insertion dans le logement. Une visibilité sur trois ans des financements est nécessaire.

⁸⁵ Les frais irrépétibles sont les frais de justice restant à la charge du plaignant. Il s'agit pour l'essentiel de frais d'avocat.

⁸⁶ Les condamnations pécuniaires prononcées par une juridiction sont obligatoires (article L. 911-9 du Code de Justice Administrative qui renvoie à la loi 80-539 du 16 juillet 1980). A défaut d'ordonnancement dans un délai de 2 mois (à compter de la notification du jugement), le créancier peut demander au comptable assignataire de la dépense de procéder au paiement. Selon la doctrine, si cette procédure de paiement forcé n'aboutit pas, et sur production du requérant de la preuve de cet échec, la procédure tant d'injonction que d'astreinte devant le tribunal est à nouveau possible (P. de Monte, Étendue du pouvoir du juge de l'exécution : AJDA 2008, p. 2406).

⁸⁷ L'ensemble de ces dépenses s'impute en effet sur le BOP 135.

3.1 Le mode de financement de l'AVDL doit être réformé

3.1.1 Un aménagement du système actuel dès 2016 est indispensable afin de sécuriser le financement de l'AVDL

- [229] La problématique majeure du FNAVDL est l'imprévisibilité de la recette, ce qui aurait dû inciter à une plus grande prudence concernant ses emplois. Dans ce contexte, le fait de lever la règle prudentielle qui s'applique au fonds et d'autoriser les services déconcentrés à engager au-delà de ses disponibilités, comme vient de le décider le comité de gestion du 11 septembre 2015, n'apporte pas une réponse satisfaisante. D'une part, elle n'est pas conforme aux principes de gestion budgétaire ; d'autre part, si la recette n'est pas au rendez-vous, le risque est de créer de la dette vis-à-vis des opérateurs et de reporter le besoin sur 2016. Ce sont donc des solutions structurelles qui doivent être imaginées.

3.1.1.1 L'évolution des modalités de liquidation n'apporterait pas une solution satisfaisante

- **La mise en place de liquidations intermédiaires, intervenant de manière automatique, est envisagée pour donner de la régularité à l'alimentation du fonds.**

- [230] La mission a pris connaissance d'un projet d'adaptation de l'article L. 441.2.3.1. du CCH, élaboré par la DHUP, et définissant les conditions de mise en œuvre de la liquidation de l'astreinte. Il consisterait à rendre l'astreinte exécutoire dès sa prononciation. Celle-ci serait liquidée de manière automatique et provisoire deux fois par an jusqu'à la liquidation définitive. Les versements effectués au fonds seraient considérés comme acquis. Ce projet permettrait de mettre fin à l'un des aléas concernant l'alimentation du fonds, à savoir le délai d'ouverture du dossier de liquidation. Il vise, en outre, des versements plus réguliers au fonds.
- [231] En créant un régime de l'exécution totalement exorbitant du droit commun, la nouvelle rédaction conduirait cependant à dénaturer le rôle de l'astreinte et irait à l'encontre de sa finalité incitative⁸⁸. Elle ne ferait ainsi que confirmer ce qui était déjà en germe dans la loi DALO, et ce que le FNAVDL a consacré, à savoir que l'astreinte prononcée à l'encontre de l'Etat n'en est en réalité pas une, mais est principalement un moyen de financer des interventions relevant de la politique du logement.
- [232] Motivé par les difficultés de financement de cet accompagnement, le dispositif envisagé, non seulement conduirait à détourner le contentieux de l'exécution de son objet, mais serait porteur, selon la mission, d'effets pervers. Quel intérêt aurait en effet le juge à procéder rapidement à la liquidation définitive puisqu'elle serait sans portée (les versements restant acquis par le fonds) ? Il en serait de même de l'incitation des services de l'Etat à signaler les relogements au juge. L'effet pourrait être en pratique que la liquidation automatique continuerait à courir bien au-delà du relogement du demandeur. Le FNAVDL serait alors certes alimenté de manière plus certaine, mais au prix d'un coût plus élevé pour le budget de l'Etat.
- [233] Certains magistrats et services de l'Etat ont en effet indiqué que les liquidations étaient souvent effectuées « par vagues » plutôt qu'au fil de l'eau. Encore faudrait-il que les paiements s'adosent au nouveau rythme. Cette évolution aurait donc nécessairement un impact sur l'organisation des services départementaux, mais aussi sur leur charge de travail, qu'il conviendrait d'anticiper. Le suivi du contentieux en serait impacté puisque les DDSC devraient identifier les échéances des liquidations automatiques et en calculer le montant.

⁸⁸ Dans le droit actuel, la liquidation suppose le constat d'une inexécution, elle ne peut être simultanée avec le prononcé de l'astreinte.

➤ **Un récent jugement du TA de Melun, en date du 18 septembre 2015⁸⁹, explore de manière inattendue une voie assez proche.**

[234] Il dispose en effet que « *l’astreinte, d’un montant mensuel de 500 euros, sera versée deux fois par an, jusqu’à sa liquidation définitive [...]. Si l’ordonnance de liquidation fait apparaître l’existence d’un trop perçu par le FNAVDL, le préfet pourra demander la fixation du montant que le fonds devra lui restituer* ».

[235] Ce dispositif, dont la régularité reste à confirmer, peut s’analyser comme un report, sur les services de l’Etat, du calcul de l’astreinte, que l’unité territoriale de la DRIHL dans le Val-de-Marne considère être en incapacité d’assurer. Il conduirait, par ailleurs, à instaurer un mécanisme de remboursement par le fonds des trop-perçus qui serait lourd en gestion et conduirait à accroître l’insécurité de la ressource.

[236] Ce jugement montre néanmoins que l’aménagement des modalités de liquidation est considéré aujourd’hui comme une voie tant pour le juge administratif que pour le ministère du logement, mais selon des modalités qui divergent. La solution du ministère du logement n’allègerait en rien la charge des juridictions et accroîtrait celle des services en charge du contentieux DALO en DDCS. Celle contenue dans le jugement du TA de Melun conduirait à transférer totalement le suivi des liquidations (y compris la liquidation définitive) sur les services de l’Etat.

[237] Pour ces raisons, la mission estime qu’il convient d’écarter une telle solution. Si, malgré tout, elle était retenue, il est absolument indispensable qu’elle soit précédée d’une étude d’impact sur la charge de travail des juridictions et des DDCS.

3.1.1.2 La poursuite de l’AVDL implique la recherche de nouvelles ressources

➤ **Sauf à réduire drastiquement les emplois, l’imprévisibilité de la ressource oblige à trouver de nouveaux financements**

[238] Deux facteurs vont a priori dans le sens d’une augmentation du montant des liquidations : d’une part, la montée en charge du DALO injonction qui s’accélère depuis 2013 (cf. tableau 15⁹⁰), même si cette progression marque le pas en 2015 ; d’autre part, l’amélioration de l’effort de relogement, qui permet d’augmenter à court terme le nombre de liquidations définitives, mais qui conduirait à long terme à tarir la ressource du fonds. Il est donc difficile de fonder des prévisions sur cette base.

[239] De plus, la traduction dans les recettes du fonds dépend de la capacité des juridictions administratives à absorber cet accroissement du contentieux, alors que les tribunaux les plus concernés sont déjà proches de la rupture. Les disponibilités de crédits sur le programme 135 sont également un élément déterminant. Malgré la diminution importante des liquidations opérées par le TA de Paris (cf. *supra*), les montants liquidés sur le premier semestre 2015 indiquent une tendance à la progression par rapport à 2014. Ces chiffres confirment que les TA de Montreuil et de Cergy ont désormais pris le relais de celui de Paris. Une hypothèse de 20 M€ de recette par an pour le FNAVDL par an peut donc vraisemblablement être retenue⁹¹.

⁸⁹ TA de Melun, *Mme Roseline Duverne*, 18 septembre 2015.

⁹⁰ Près de 34% de hausse entre 2013 et 2014.

⁹¹ Cette hypothèse devra cependant être fiabilisée en tenant compte du bilan de l’exercice 2015 compte-tenu du manque important de CP constaté cette année.

Tableau 16 : Montants liquidés par département en Ile-de-France et au plan national en 2012-2015

	2012	2013	2014	2015 (31 août)
75	7 617 610	12 475 355	2 448 460	1 271 200
77	324 617	366 269	58 500	195 040
78	4 400	15 475	35 600	43 000
91	18 140	257 534	324 196	31 160
92	2 900 100	2 283 820	4 192 430	5 633 107
93	4 004 858	4 893 819	5 246 549	9 404 509
94	567 354	1 351 982	1 309 528	2 189 238
95	1 230 354	1 590 615	1 692 150	676 205
Total IDF	16 667 433	23 234 869	15 307 413	19 443 459
Total national	18 640 764	25 125 850	19 282 240	20 613 199

Source : Tableau établi par la mission à partir des données DHUP

[240] Les besoins au titre de l'AVDL pourraient s'établir annuellement autour d'une trentaine de millions d'euros (plus précisément 32 M€ selon l'hypothèse retenue par la mission et présentée en annexe 7). Il en résulterait un besoin de ressources complémentaires de 12 M€ par an.

➤ **La reconstitution de la trésorerie du fonds à travers une année « blanche » pourrait être une solution, mais elle impliquerait de compléter les ressources à court terme.**

[241] Il s'agirait de suspendre durant un exercice les dépenses sur le fonds afin de constituer une trésorerie permettant de programmer avec certitude les emplois. Dans cette hypothèse, le fonds n'assurerait en 2016 qu'une partie des dépenses qui pourraient correspondre à l'AVDL DALO. Il conviendrait par conséquent qu'un autre mode financement, budgétaire ou extra budgétaire prenne le relais pour financer les autres actions d'accompagnement en 2016.

[242] Deux voies sont envisageables :

- la première consisterait à orienter vers le fonds une ressource extrabudgétaire. La participation des bailleurs sociaux à travers la CGLLS aurait pu présenter une certaine cohérence. La mission ne retient toutefois pas cette piste compte tenu du prélèvement déjà important opéré sur les organismes HLM à compter de 2016 à travers le FNAP ;
- la seule voie possible consiste dès lors à inscrire à nouveau au budget de l'Etat une dotation budgétaire pour le financement de l'AVDL. La solution la plus simple serait sans doute de revenir à la situation antérieure à 2013, c'est-à-dire au financement de la totalité de l'AVDL hors DALO sur le programme 177.

Recommandation n°6 : Prévoir dans la loi de finances pour 2016 la mise en place de financements complémentaires sur le programme 177 pour garantir la continuité du financement de l'AVDL.

- [243] A compter de 2017, le FNAVDL pourrait être maintenu avec son mode d'alimentation actuel, pour le financement de l'AVDL qu'il soit DALO ou hors DALO. Les actions qui ne relèvent pas de l'accompagnement social personnalisé pourraient continuer à être financées sur le programme 177 (financement des SIAO et/ou sur la ligne « logement accompagné »)⁹².
- [244] Un tel scénario ne permettrait d'apporter la visibilité attendue en terme de financement que si le montant des liquidations par les tribunaux se maintient dans les prochaines années à un niveau au moins équivalent à celui observé en 2015 et si les crédits dédiés au contentieux DALO sur programme 135 permettent de payer ce montant. Or, ces deux conditions sont soumises à une certaine incertitude. Il n'est pas exclu notamment que la charge des tribunaux administratifs d'Ile-de-France pèse à terme sur les montants liquidés.
- [245] La préférence de la mission va donc à un scénario plus ambitieux qui consiste à garantir le financement de l'AVDL dans un cadre simplifié.

3.1.2 La remise en question du DALO « injonction » est à terme inévitable

- [246] L'absence d'efficacité pour les requérants, la charge qu'il représente pour la juridiction administrative et les services de l'Etat, conduisent à s'interroger sur la pertinence même de son maintien. Le rapport parlementaire précité⁹³ et l'ensemble des magistrats rencontrés par la mission préconisent d'aller dans le sens de sa suppression.
- [247] Une telle réforme reviendrait, paradoxalement, à conforter l'opposabilité du droit au logement. Comme le sous-tend le récent arrêt de la CEDH⁹⁴, cette opposabilité s'exerce à travers le recours en responsabilité contre l'Etat (ou DALO « indemnitaire ») en cas de défaut de relogement, et non à travers le DALO « injonction ». C'est donc ce premier contentieux qui doit être privilégié. Dans ce cadre, et dans le cadre de son rôle de contrôle des décisions de la commission de médiation, le juge continuerait à exercer la mission de garant du DALO que le législateur a souhaité lui confier.
- [248] L'appréciation que porte aujourd'hui le juge sur le caractère urgent du relogement et/ou sur le fait qu'il a été proposé « *un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités* » pourrait demain être exercée par la commission de médiation elle-même sur saisine du demandeur. La commission pourrait alors revenir sur sa décision sous le contrôle du juge⁹⁵. En tout état de cause, ces modalités restent à expertiser et à approfondir.
- [249] Selon la mission, la mise en œuvre d'une telle réforme implique quatre conditions :
- un groupe de travail interministériel associant également des magistrats de TA et des représentants des services départementaux en charge du secrétariat des commissions de médiations pourrait être mis en place afin de définir les contours du nouveau dispositif juridique ;
 - une étude d'impact devrait être conduite pour apprécier la charge induite sur les secrétariats de commissions de médiation assurés par les DDSC et en déduire les éventuels renforts ou transferts de moyens (moyens humains, prestations externes, amélioration des outils de gestion permettant de faciliter le suivi). Dans les départements où se concentre l'essentiel des recours, comme Paris, cette étude devrait porter également sur le fonctionnement de la COMED⁹⁶ ;

⁹² Cf. Recommandation 10.

⁹³ Rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2015.

⁹⁴ 2.4 .2.

⁹⁵ Saisi de la légalité de la décision d'abrogation prononcée par la COMED.

⁹⁶ Pour mémoire, à Paris, la commission, qui se réunit chaque semaine, examine environ 300 dossiers par séance.

- un financement alternatif aux astreintes DALO devrait être mis en place par transfert du financement consacré par le programme 135 au contentieux DALO « Injonction » vers une ligne consacrée à l'AVDL. Ce financement pourrait être calculé sur la base du nombre de demandeurs non relogés dans les délais constaté chaque année afin de conserver un lien avec le DALO ;
- enfin et surtout, cette réforme devrait s'accompagner de clarifications concernant la mise en œuvre du DALO (effet des refus de proposition de logement, de la radiation de DLS...) indispensables pour limiter la charge des COMED et éviter en aval une explosion des recours contre les décisions de la commission.

[250] Une telle réforme peut paraître ambitieuse mais selon la mission, elle est à terme inéluctable compte tenu, d'une part, de la montée en charge du contentieux indemnitaire qui menace le principe même du fonds, d'autre part, de la charge croissante qui pèse sur les juridictions. Il semble possible à la mission d'envisager cette solution dès aujourd'hui en ouvrant le dialogue avec les associations en charge de l'insertion des personnes les plus défavorisées, dès lors qu'en contrepartie une visibilité est acquise sur le financement de l'AVDL.

[251] Cette évolution permettrait de sortir « par le haut » de l'impasse dans laquelle se trouve le financement de ce dispositif. En affectant directement à ces actions le financement prévu pour les astreintes, elle permettrait de surcroît de faire l'économie d'un processus complexe et mobilisateur, et serait au final, source d'économies pour l'Etat.

Recommandation n°7 : Saisir l'opportunité du projet de loi « Egalité et citoyenneté » pour supprimer le régime dérogatoire prévu pour le DALO « injonction », clarifier certaines conditions de mise en œuvre du DALO et supprimer en conséquence le FNAVDL. Le nouveau dispositif juridique devra faire l'objet d'un travail interministériel et d'une étude d'impact sur l'activité des services de l'Etat et des COMED.

3.1.3 Des améliorations devront être apportées à court terme au fonctionnement du fonds

[252] Au-delà de la clarification du rôle de la CGLLS en matière d'ordonnancement des dépenses du fonds et de la nécessité de doter cet établissement des ressources adaptées à l'exercice de cette mission (recommandations n°3 et 4), la mission recommande de faire évoluer les règles d'engagement des crédits du FNAVDL. Même si le fonds échappe par nature à l'annualité budgétaire, il serait pertinent de limiter les délais dans lequel les préfets peuvent procéder à l'engagement. La pratique actuelle (cf. partie 2.3.2.1), rend en effet peu lisibles les disponibilités sur le fonds et semble mal appréhendée par certains services déconcentrés.

Recommandation n°8 : Améliorer la visibilité sur les disponibilités du fonds en supprimant le maintien des autorisations de dépenses non engagées au-delà d'une année.

3.2 Les modalités de mise en œuvre de l'AVDL doivent être adaptées pour garantir l'efficacité et la visibilité de ce dispositif

[253] Indépendamment du mode de financement, qui est une priorité, un certain nombre d'orientations pourraient être retenues afin de garantir une plus grande efficacité de l'AVDL.

3.2.1 Le rapprochement des conditions de mise en œuvre de l'AVDL paraît souhaitable

[254] La mission préconise de rapprocher les modalités de mise en œuvre de l'AVDL non DALO de celles retenues pour le DALO, comme cela avait été d'ailleurs envisagé à l'occasion de l'ouverture du FNAVDL à ces actions, mais en allant plus loin⁹⁷.

[255] Ce rapprochement, qui permettrait de mieux structurer l'AVDL non DALO, impliquerait un décloisonnement au sein des DDSCS où l'AVDL est suivi par des agents et des services distincts selon qu'il s'agit de ménages DALO ou non DALO. Chaque service s'attache au suivi de ses objectifs, a sa propre méthode de travail et ses partenaires privilégiés. La désignation d'un référent unique sur ce sujet pourrait être pertinente. La même articulation devra être organisée au plan régional entre la DRJSCS et la DREAL.

Recommandation n°9 : Afin de faciliter une harmonisation des modalités de gestion et de mise en œuvre de l'AVDL, quels que soient les publics auxquels elle s'adresse, désigner un référent unique pour piloter le dispositif au sein des DDSCS et, au niveau régional, au sein d'une des deux directions concernées (DREAL ou DRJSCS).

3.2.1.1 Les actions devraient être définies et financées sur une base commune

[256] Le référentiel AVDL de 2011, la définition des trois niveaux d'accompagnement avec des coûts de référence associés, constituent un « corpus » qui pourrait utilement servir de base commune à l'ensemble des actions relevant de l'AVDL quels que soient les publics. Il ne s'agit pas de pré-formater les actions non DALO mais de permettre aux DDSCS de mieux structurer cet accompagnement, de disposer d'une visibilité sur la nature des actions conduites et de mieux apprécier les coûts.

[257] La mission met cependant en garde sur le choix à faire entre un régime de prestation qui relèverait du code des marchés publics et un régime de subventionnement qui reposerait sur l'initiative de l'opérateur. Afin d'éviter toute ambiguïté, les conventions devraient à tout le moins être adaptées dans la définition de leurs objectifs (cf. *infra*).

[258] Un autre point devra être clarifié : la nature des actions pouvant être prises en charge par le FNAVDL au titre de la fluidité vers le logement, si ce financement devait perdurer pour le hors DALO. On l'a vu (cf. 1.2.1.1.), un certain nombre d'actions financées ne rentrent pas actuellement dans le champ des « actions d'accompagnement personnalisé » mentionnées à l'article L. 300-2 du CCH. Il s'agit notamment des missions d'interface avec le logement conduites par certains SIAO. Il conviendra donc, soit d'adapter la rédaction de cet article, en indiquant qu'il s'agit par exemple de financer prioritairement de telles actions, soit de tracer une ligne de partage entre ce qui relève du FNAVDL et ce qui relève du programme 177 en appliquant strictement les dispositions du CCH.

Recommandation n°10 : Clarifier le mode de financement des actions relevant de l'AVDL hors DALO mais ne consistant pas en un « accompagnement personnalisé » au sens de l'article L. 300-2 (CCH) qui définit les missions du FNAVDL.

⁹⁷ Les modalités d'organisation prévues par la circulaire N°DGCS/DGALN/ DHUP/2013/260 du 25 juin 2013201 avaient en effet un caractère transitoire.

3.2.1.2 La mise en place d'un cadre conventionnel unique implique d'adapter la convention DALO actuellement en vigueur

[259] Le dispositif conventionnel de l'AVDL DALO est plébiscité par les opérateurs en ce qu'il leur permet d'inscrire leur intervention dans la durée⁹⁸. A la garantie d'un financement national sur trois ans, préconisée par la mission (cf. *supra*) devrait répondre un dispositif conventionnel pluriannuel, calé sur le même calendrier. Le modèle de convention désormais unifié pour les deux volets de l'AVDL pourrait en outre être adapté, par rapport aux actuelles conventions DALO, sur deux points :

- une prise d'effet au 1^{er} janvier de l'année civile, et non en cours d'année. Cette adaptation est unanimement souhaitée par les opérateurs et les services gestionnaires car le dispositif actuel complexifie la gestion ;
- une simplification des modalités de financement, en s'appuyant sur la proposition faite par la DRIHL, afin d'alléger le suivi de l'exécution des conventions : en pratique, pourrait être financé un nombre minimum de mesures en « file active », par travailleur social, réalisées dans l'année, quelle que soit leur intensité. Les indicateurs de suivi permettant de qualifier l'accompagnement selon les trois niveaux d'AVDL, resteraient inchangés. Ce dispositif impliquerait un pilotage rapproché de la mise en œuvre des mesures par les DDCS. Il paraît en outre plus conforme au régime de subventionnement que la pratique actuelle qui consiste à fixer dans la convention un nombre d'accompagnements à réaliser par les trois niveaux de l'AVDL.

3.2.1.3 Le suivi des opérateurs par les DDCS doit permettre de coordonner la mise en œuvre des deux volets de l'AVDL

[260] La mission a pu constater que dans les territoires où il avait été mis en œuvre, ce suivi avait permis de structurer les actions, de garantir leur efficacité à travers l'identification de processus clairs et des indicateurs de suivi, d'harmoniser les pratiques et au besoin de les adapter à partir de l'examen de situations individuelles. Même si les deux volets de l'AVDL interviennent dans des contextes différents, les publics peuvent se recouper et les questions relatives à la mise en œuvre sont très largement communes. Elles peuvent concerner la pratique elle-même (manière d'aborder certaines situations, définition du ménages prêt au relogement..), l'articulation avec les interventions du département ou encore le lien avec les bailleurs sociaux. Organiser des rencontres avec l'ensemble des opérateurs de l'AVDL serait un moyen de faire émerger une doctrine commune.

3.2.1.4 L'appel à projet devrait être privilégié pour la sélection des opérateurs

[261] Dans les territoires où elle s'est rendue, la mission a pris connaissance d'interventions mises en place dans le cadre de l'AVDL non DALO qui apportent une réelle plus-value en termes d'insertion vers le logement ; mais elle a aussi constaté qu'un certain nombre d'actions étaient reconduites depuis l'origine sans avoir été évaluées. Dans ces territoires, il est nécessaire de « refonder » l'AVDL non DALO sur la base commune évoquée précédemment et de mettre ce dispositif en cohérence avec le rôle pivot que jouent désormais les SIAO dans l'organisation des parcours de l'hébergement au logement (3.3.2.).

[262] L'appel à projet est, dans la plupart des cas, approprié à un tel réexamen. Sa mise en œuvre, comme celle de l'ensemble des modalités décrite précédemment, implique l'organisation d'une période de transition (lancement des appels à projets en n-1 pour un financement en année n).

⁹⁸ Pour rappel l'article 2 des conventions AVDL DALO prévoit « une durée de 24 mois à compter de la signature, à l'issue desquels [la convention] peut être reconduite pour 12 mois par avenant ».

Recommandation n°11 : Rapprocher les conditions de mise en œuvre des deux volets de l'AVDL (référentiel commun pour la définition des mesures, convention de trois ans calée sur l'année civile, appel à projet, pilotage commun des opérateurs).

3.2.2 La mise en place d'un suivi qualitatif de ce dispositif apparaît nécessaire, au plan national et régional

3.2.2.1 Le suivi de l'AVDL ne peut se limiter à un suivi financier

- [263] La définition d'un cadre d'intervention harmonisé permettra d'unifier le suivi des mesures entre AVDL DALO et AVDL non DALO. Les indicateurs de suivi actuels devront cependant être simplifiés.
- [264] La mission a en effet constaté que certains d'entre eux étaient peu renseignés et difficiles à interpréter (exemple : le délai moyen de déclenchement de l'accompagnement, le nombre de ménages simultanément en file active par mois) ; à l'inverse, il serait utile de disposer de quelques indicateurs sur le parcours résidentiel des ménages (exemple : situation au regard du logement avant l'AVDL).
- [265] La mission estime indispensable que le pilotage national de l'AVDL s'appuie sur un bilan annuel des actions conduites. Elle tend à penser que l'absence de visibilité sur les emplois du FNAVDL n'a pas aidé à obtenir les arbitrages budgétaires qui auraient pu permettre d'anticiper les difficultés constatées dès 2014.
- [266] Dans les trois régions où elle s'est rendue, à l'exception de l'Ile-de-France dotée d'une organisation spécifique, la mission a pu constater la faiblesse particulière du pilotage régional sur l'AVDL, qu'il soit exercé par les DRJSCS ou par les DREAL. La pratique développée en Ile-de-France sur l'AVDL DALO pourrait être utilement généralisée.

Le pilotage de l'AVDL DALO en Ile-de-France

Un certain nombre de principes ont été définis à l'échelon régional, sans pour autant remettre en cause la gestion de l'AVDL à l'échelon départemental. Le socle commun concerne les règles de financement et la définition de la nature de l'accompagnement. Le public concerné ou les modalités de mise en œuvre peuvent en revanche être variables selon les départements.

Au sein du service « accès au logement et prévention des expulsions » de la DRIHL, un chargé de mission dédié assure l'animation régionale et le suivi du dispositif. Les indicateurs de suivi mensuels, prévus en annexe des conventions signées avec chaque opérateur, sont consolidés dans un tableau de bord régional, qui permet de suivre en temps réel l'avancement du dispositif dans chaque département. Ce suivi permet également d'établir des comparaisons entre départements sur les différentes données (part des diagnostics ne donnant pas lieu à accompagnement, niveau d'intensité des mesures prescrites, nombre d'accompagnements qui ne s'arrêtent pas avant que la personne soit relogée, taux de relogement etc.) et de faire ressortir des spécificités. La DRIHL souhaite à présent travailler avec les opérateurs, sur cette base, afin d'analyser les écarts et d'harmoniser les pratiques départementales.

- [267] Le niveau régional devrait en outre identifier les pratiques qui mériteraient d'être diffusées au plan régional, voire national. Celles-ci figureraient dans un bilan de l'AVDL qui devrait être présenté chaque année au comité régional de l'habitat et l'hébergement (CRHH) à cet effet.

- [268] La mission a en effet pu constater comment l'AVDL avait pu être un levier pour construire des réponses nouvelles en terme d'action publique (exemple : l'accompagnement direct de la rue au logement de personnes très désocialisées) et comment elle avait pu renforcer la compétence de l'Etat sur le champ du relogement des personnes en difficulté. Il est donc regrettable que ce savoir faire et cette connaissance acquise ne soient pas mis à profit pour améliorer les politiques publiques et qu'aucune capitalisation de ces pratiques n'ait été mise en œuvre.

Recommandation n°12 : Produire chaque année un bilan national et des bilans régionaux de l'AVDL sur la base des indicateurs d'activité contractualisés avec les opérateurs et redéfinis.

Recommandation n°13 : Renforcer l'animation régionale dans un cadre articulé entre DRJSCS et DREAL, autour de plusieurs objectifs : définition d'un socle commun à la mise en œuvre de l'AVDL ; harmonisation des pratiques entre AVDL DALO et AVDL non DALO, et au sein entre départements ; identification des bonnes pratiques.

3.2.2.2 Une évaluation des actions doit être mise en place

- [269] Le dispositif d'évaluation des actions pourrait s'articuler autour de deux axes :
- un suivi comparé du taux de relogement et du délai d'accès au logement des demandeurs sous AVDL avec celui de l'ensemble des ménages prioritaires sortant d'hébergement (AVDL hors DALO) ou reconnus DALO (AVDL DALO). Ce suivi est possible à travers SYPLO dès lors que les opérateurs renseignent le module dit « AVDL » afin d'identifier les demandeurs présents dans le fichier et bénéficiant d'une mesure d'accompagnement⁹⁹ ;
 - des études plus qualitatives, conduites notamment avec les bailleurs sociaux : la mission a eu connaissance du lancement d'une étude par le bailleur francilien Valophis en 2014 sur 500 ménages relogés et accompagnés à divers titre (ASLL, AVDL, accompagnement de secteur). Ce type d'études mériterait d'être régulièrement pratiqué ;
 - des enquêtes de satisfaction auprès des usagers (prévues dans les conventions AVDL mais non mise en œuvre).

Recommandation n°14 : Systématiser le suivi du taux de relogement et du délai d'accès au logement des demandeurs sous AVDL et conduire de manière régulière des études qualitatives et des enquêtes de satisfaction.

3.3 L'AVDL doit être mieux ciblé sur les besoins prioritaires

- [270] La mission estime indispensable de laisser aux territoires une faculté d'adaptation par rapport au cadre national. Le cadre retenu pour l'AVDL DALO représente selon elle, un point d'équilibre satisfaisant. Le maintien d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre n'exclut pas un meilleur ciblage du dispositif qui doit être repensé à trois niveaux.

⁹⁹ Cela suppose que les opérateurs renseignent le module de manière harmonisée. La DRIHL a engagé un travail avec les opérateurs pour fiabiliser la remontée de leurs données d'activité *via* ce module.

3.3.1 La complémentarité avec les autres formes d'accompagnement social est indispensable

3.3.1.1 L'articulation avec l'intervention des départements mérite d'être organisée et mieux formalisée

- [271] Les investigations de la mission ont montré que la mise en place de l'AVDL avait rarement été l'occasion de travailler en amont sur la complémentarité des interventions avec les départements. L'enjeu de l'articulation est pourtant double : il s'agit, d'une part, d'éviter des redondances dans les interventions (plutôt identifiées par la mission sur le maintien dans le logement que sur l'accès) ; d'autre part, de s'assurer d'une bonne « prise de relais » par l'action sociale du département, dans le cadre d'une mesure spécialisée (ASLL ou MASP) ou dans le cadre du travail social de secteur.
- [272] Au terme de plusieurs années de mise en œuvre du dispositif, les services de l'Etat ont acquis une connaissance des problématiques et des pratiques de relogement sur leur territoire qui les rend mieux à même d'engager ce dialogue avec le conseil départemental. Le bilan de l'AVDL devrait être porté à la connaissance de ce dernier et servir de base à un travail d'articulation. Dans le cadre des PDALHPD (ou d'une annexe spécifique si le plan est d'ores et déjà finalisé), les interventions respectives devront être formalisées, particulièrement en ce qui concerne les ménages menacés d'expulsion, qu'ils soient reconnus prioritaires ou non, tant pour le financement des diagnostics que de l'accompagnement.
- [273] Il convient également de prévoir un dispositif opérationnel sous la forme d'une commission ad hoc, réunie en tant que de besoin, associant Etat, département, opérateur(s) concerné(s) et éventuellement bailleurs. Cette commission aurait pour rôle, sur saisine de l'opérateur ou du bailleur, d'examiner les dossiers complexes et/ou exigeant une réactivité particulière dans la prise de relais par l'action sociale départementale (ou inversement une orientation vers l'AVDL).
- [274] Cela n'interdit pas de s'interroger à terme sur la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et le département. Il y aurait une cohérence à ce que l'Etat, en tant que garant du DALO, maîtrise l'ensemble des outils de l'accès au logement. Un acteur unique disposerait alors de la compétence en matière d'accompagnement vers le logement (aide à l'accès et accompagnement à l'appropriation du logement) et de la solution de relogement. Les départements devraient s'investir davantage en contrepartie dans les aides au maintien et les aides financières à l'accès.

Recommandation n°15 : Formaliser l'articulation avec l'action sociale départementale dans le cadre des PDALHPD et mettre en place une organisation opérationnelle permettant de la garantir à travers l'examen des situations individuelles.

Recommandation n°16 : Définir dans le cadre de chaque PDALHPD les conditions d'orientation des ménages menacés d'expulsion vers l'AVDL ou l'ASLL.

Recommandation n°17 : Clarifier à terme les compétences respectives de l'Etat, garant du DALO et qui pourrait à se titre se voir confier l'accompagnement vers le logement, et du département qui devrait en contrepartie s'investir davantage sur la prévention des expulsions.

3.3.1.2 Les interventions respectives de l'opérateur AVDL et des bailleurs sociaux doivent être clarifiées

- [275] De nombreux bailleurs ont mis en place une gestion locative sociale qui peut intégrer des tâches aujourd'hui prises en compte par l'AVDL au moment de l'accès au logement (ouverture des droits à l'allocation logement ou aux tarifs sociaux de l'énergie, conseils à la gestion du loyer, etc.). Ces pratiques restent cependant très diversifiées et ne sont pas généralisées. Un travail devrait être engagé au sein du monde HLM pour définir un contenu ou un socle commun des missions sociales réalisées par les bailleurs dans le cadre de leur gestion locative. Cette définition pourrait être formalisée dans une convention signée entre l'Etat et l'USH, et les missions concernées intégrées dans les conventions d'utilité sociale (CUS) où le bailleur aurait toujours le loisir d'aller au-delà du socle commun, au regard notamment des spécificités de l'occupation de son parc.
- [276] Au plan local, les relations entre opérateurs et bailleurs dans le cadre de l'AVDL devraient être mieux formalisées et les éléments du diagnostic communicables à l'organisme d'HLM définis par les DDSC afin d'éviter des pratiques hétérogènes sur un même territoire. Il convient de veiller, en outre, à ce que l'intervention de l'opérateur se situe en complémentarité avec les missions sociales du bailleur et que l'information de ce dernier à l'issue de la mesure soit systématique.
- [277] Ces améliorations impliquent que les bailleurs soient associés à l'animation départementale du dispositif (cf. 3.3.4.).

Recommandation n°18 : Définir au niveau national un socle des missions sociales réalisées par l'ensemble des organismes d'HLM dans le cadre de leur gestion locative, et mieux articuler au plan local l'intervention de l'opérateur AVDL avec celle du bailleur.

3.3.1.3 La mission de suivi post-relogement des CHRS devrait devenir obligatoire

- [278] Dans le cadre de leur mission générale d'insertion, les CHRS assurent un accompagnement à l'accès au logement des personnes qu'ils hébergent. Celui-ci recouvre cependant des prestations très diverses selon les associations. Il consiste *a minima* à préparer à la sortie, à remplir la demande de logement social (DLS) et à aider à la constitution du dossier pour le bailleur. Certains CHRS vont plus loin en accompagnant la personne dans la visite de son logement et en s'assurant de sa bonne appropriation durant les premiers mois (en général trois mois) après l'emménagement.
- [279] Cet accompagnement post-relogement devrait être formalisé de manière à en préciser le contenu et la durée¹⁰⁰ et, selon la mission, être généralisé, à charge pour la structure de l'exercer elle-même ou de manière mutualisée à l'exemple des collectifs « relogement » créés dans certains départements à la suite de la loi Besson dans les années quatre-vingt dix. Cette généralisation permettrait de cibler l'AVDL sur les personnes hébergées dans d'autres structures. Les modalités pourraient être définies en référence à un AVDL dite « léger » et le financement réalisé sur cette base. L'impact financier est difficile à évaluer dans la mesure où le nombre de CHRS intégrant d'ores et déjà un suivi post-relogement n'est pas connu.

¹⁰⁰ Le référentiel national des prestations prévoit que l'accompagnement délivré par les CHRS vise à suivre la personne « *jusqu'à, a minima, l'accès au logement autonome pour garantir la continuité du parcours de la rue vers le logement, mais aussi dans le logement* ». Il renvoie cependant au travail réalisé sur l'AVDL pour définir « *le périmètre exact de ce suivi* ». Cette mission n'est identifiée ni dans ni dans le découpage des missions retenu par l'enquête nationale des coûts (ENC) sur le secteur AHI.

Recommandation n°19 : Rendre obligatoire, au titre des missions des CHRS, le suivi du ménage pour une durée de trois mois minimum après son relogement (modification de l'article R 345 du CASF) ; préciser les modalités de financement et le contenu de cette mission.

3.3.2 Le SIAO doit être l'outil de mise en cohérence de l'AVDL hors DALO

- [280] Dans les départements visités, la mission a pu constater deux types de pratiques concernant l'AVDL hors DALO : d'une part, la mise en œuvre d'actions en faveur de l'accès au logement développées par des opérateurs d'hébergement sans aucune interférence avec le SIAO (Paris) ; d'autre part, le financement des SIAO par l'AVDL, selon des modèles extrêmement variés, pour développer une mission d'interface avec le logement (Bouches-du-Rhône, Val-de-Marne, Isère).
- [281] Les SIAO jouent un rôle pivot dans l'organisation de la fluidité de l'hébergement au logement. Il est donc essentiel que, dans les territoires où cela n'a pas été fait, les actions conduites au titre de l'AVDL soient reconsidérées en cohérence avec ce dispositif et que les priorités de l'AVDL soient établies à partir des besoins identifiés dans le cadre du SIAO afin de privilégier les publics ne bénéficiant d'aucun accompagnement (personnes relevant de l'hébergement d'urgence) ou nécessitant une prise en charge particulière pour accéder au logement. L'une des principales limites de la politique d'insertion dans le logement des personnes sans domicile demeure en effet la prise en charge des personnes en situation d'exclusion, avec de long parcours d'errance. Ces situations complexes restent souvent sans réponse adaptée et, en tout état de cause, en dehors d'une solution de logement. La mission estime que les expériences probantes mise en place grâce à l'AVDL mériteraient d'être diffusées.
- [282] Il conviendra enfin d'arbitrer l'opportunité d'un financement par l'AVDL des missions d'interface¹⁰¹ avec le logement développées par certains SIAO. Leur prise en charge par le FNAVDL révèle en effet la fragilité du financement de ces structures sur le programme 177. Ces missions sont pourtant totalement indispensables et devraient selon la mission être généralisées en s'appuyant sur les pratiques que l'AVDL non DALO a permis de faire émerger. Comme l'ont relevé les bailleurs franciliens, au cours de la mission, il existe encore un « chaînon manquant » entre hébergement et logement. Les SIAO se sont d'abord centrés sur l'hébergement et doivent donc étendre maintenant leur rôle à l'accès au logement.
- [283] Cette nouvelle dimension pourrait conduire à leur confier le pilotage opérationnel de l'AVDL hors DALO.

Recommandation n°20 : Définir les priorités de l'AVDL non DALO à partir des besoins identifiés dans le cadre des SIAO et généraliser les missions d'interface de ces derniers avec les acteurs du logement.

¹⁰¹ Ces missions sont décrites au 1.2.1.1. Elles concernent notamment la vérification de l'éligibilité de la personne au regard des règles d'accès au logement social et de sa capacité à habiter un logement autonome, ou encore l'organisation de la rencontre entre la demande et l'offre de logement par la présentation de candidatures sur des logements libres.

3.3.3 Il convient de veiller à garantir le ciblage et la réactivité de l'AVDL DALO

[284] Au regard des constats opérés par la mission, plusieurs principes importants devraient être mis en œuvre dans le cadre de l'AVDL DALO :

- garder la capacité à réaliser le diagnostic sur un nombre de bénéficiaire du DALO relativement large, afin de mieux qualifier la demande de logement de la part de ménages peu ou pas suivis par les services sociaux ;
- cibler en revanche l'accompagnement sur les situations les plus difficiles afin de donner une chance à ces ménages d'accéder au logement. L'accompagnement doit prioritairement permettre de sécuriser ces candidatures auprès des bailleurs sociaux. De ce point de vue, il semble indispensable à la mission que dans les territoires très tendus comme l'Ile-de-France le bail glissant puisse faire l'objet d'un financement au titre de l'AVDL ;
- garantir une réactivité dans la mise en œuvre des mesures : c'est un élément clef de la réussite de l'AVDL et de sa crédibilité auprès des bailleurs sociaux.

Recommandation n°21 : Cibler l'accompagnement sur les demandeurs DALO les plus éloignés du logement et veiller à garantir une réactivité suffisante dans la réalisation des diagnostics et la mise en place des mesures.

3.3.4 L'AVDL doit être utilisé comme un levier pour améliorer les pratiques en faveur de l'accès au logement des personnes prioritaires

[285] Comme l'ont souligné auprès de la mission des représentants des bailleurs sociaux aussi bien que des opérateurs, l'AVDL peut être porteur d'une plus grande efficacité dans l'intervention auprès des ménages prioritaires, à condition qu'il s'accompagne d'un pilotage partenarial, sous l'égide de l'Etat, associant opérateurs, SIAO, bailleurs et département. L'AVDL est un formidable « laboratoire » dont les enseignements peuvent être exploités au profit d'une amélioration des pratiques d'accompagnement et peuvent conduire à faire tomber les fausses représentations. A titre d'illustration, l'idée selon laquelle tout ménage DALO devrait être accompagné est démentie par le résultat des diagnostics.

Recommandation n°22 : Examiner régulièrement avec les partenaires du PDALHPD (département, bailleurs, opérateurs) le bilan qualitatif des actions mises en œuvre au titre de l'AVDL (comme de l'ASLL) afin d'améliorer les pratiques locales en terme d'accès au logement.

[286] En conclusion, la mission reconnaît à l'AVDL une utilité réelle pour faciliter l'accès au logement des personnes qui en sont le plus éloignées. Cette plus-value est largement liée au contexte dans lequel s'inscrit ce dispositif, contexte qui se caractérise par une responsabilité nouvelle prise par l'Etat dans l'accès au logement des publics prioritaires, quels qu'ils soient. L'AVDL vient, à ce titre, compléter les différents outils mis en place depuis 2007 pour atteindre cet objectif.

[287] La mission estime, par conséquent, que ce dispositif doit être non seulement maintenu mais conforté. Cela implique d'améliorer certaines modalités de mise en œuvre et de suivi mais aussi, et cela constitue une priorité, de repenser son mode de financement.

- [288] Le financement de l'AVDL repose aujourd'hui sur une fiction : le versement au FNAVDL de l'astreinte DALO correspond, par le détour d'un circuit complexe, à un financement budgétaire classique. L'exercice 2015 en est l'illustration puisque les difficultés du fonds sont directement liées à la dotation en crédits de paiement du programme 135. Or ce détour à un coût compte tenu de la charge qu'il implique pour les juridictions administratives et les services de l'Etat. Il a également un coût humain car le contentieux de l'injonction nourrit de vains espoirs pour les requérants.
- [289] Ce coût conduit la mission à préconiser de supprimer le DALO injonction, et par conséquent le FNAVDL, pour ne maintenir que le financement budgétaire par la création d'une ligne dédiée sur le programme 135. Afin de conserver le lien avec le DALO, le montant de cette ligne pourrait être calculé sur la base du nombre de demandeurs non relogés dans les délais constaté chaque année.
- [290] Une telle réforme peut paraître ambitieuse mais elle semble inéluctable à terme, compte tenu de la montée en charge du contentieux indemnitaire. Elle peut s'accompagner de meilleures conditions pour garantir l'opposabilité du droit au logement par l'intermédiaire précisément de ce nouveau contentieux qui constitue, comme la CEDH l'a confirmé, le véritable contentieux de l'exécution des décisions favorables de la commission de médiation.
- [291] Le projet de loi « Egalité citoyenneté », qui sera présenté début 2016 au Parlement, ouvre une opportunité pour modifier la loi DALO que la mission invite donc à saisir.

Signataires du rapport

Isabelle ROUGIER

Pascaline TARDIVON

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Confirmer au plan législatif l'interprétation du TA de Paris selon laquelle le non renouvellement d'une demande de logement social lève l'obligation de relogement à la charge du préfet.	DUHP	2016
2	Etudier la mise en place d'un outil permettant aux services de suivre le contentieux DALO dans les départementaux les plus concernés.	DUHP	2016
3	Prendre en compte la charge de gestion réelle du FNAVDL par la CGLLS.	DHUP	2016
4	Etablir clairement le préfet comme ordonnateur des dépenses du fonds	DHUP	2016
5	Identifier dans les prévisions sur les dépenses de contentieux DALO celles devant faire l'objet d'un paiement prioritaire (frais irrépétibles, indemnités).	DHUP-DREAL	Fin 2015
6	Prévoir dans la loi de finances pour 2016 la mise en place de financements complémentaires, sur le programme 177, pour garantir la continuité du financement de l'AVDL.	DGCS	Fin 2015
7	Améliorer la visibilité sur les disponibilités du fonds en supprimant le maintien des autorisations de dépenses au-delà d'une année.	Comité de gestion du FNAVDL	Fin 2015
8	Saisir l'opportunité du projet de loi « Egalité et citoyenneté » pour supprimer le régime dérogatoire prévu pour le DALO « injonction », clarifier certaines conditions de mise en œuvre du DALO et supprimer en conséquence le FNAVDL. Le nouveau dispositif juridique devra faire l'objet d'un travail interministériel et d'une étude d'impact sur l'activité des services de l'Etat et des COMED.	DHUP	2016
9	Afin de faciliter une harmonisation des modalités de gestion et de mise en œuvre de l'AVDL, quels que soient les publics auxquels elle s'adresse, désigner un référent unique pour piloter le dispositif au sein des DDCS et, au niveau régional, au sein d'une des deux directions concernées (DREAL ou DRJSCS).	DREAL-DRJSCS-DDCS	Fin 2015
10	Clarifier le mode de financement des actions relevant de l'AVDL hors DALO mais ne consistant pas en un « accompagnement personnalisé » au sens de l'article L. 300-2 (CCH) qui définit les missions du FNAVDL.	DHUP-DGCS	2016
11	Rapprocher les conditions de mise en œuvre des deux volets de l'AVDL (référentiel commun pour la définition des mesures, convention de trois ans calée sur l'année civile, appel à projet, pilotage commun des opérateurs).	DHUP-DGCS	2016
12	Produire chaque année un bilan national et des bilans régionaux de l'AVDL sur la base des indicateurs d'activité contractualisés avec les opérateurs et redéfinis.	Comité de gestion du FNAVDL	2016
13	Renforcer l'animation régionale dans un cadre articulé entre DRJSCS et DREAL, autour de plusieurs objectifs : définition d'un socle commun à la mise en œuvre de l'AVDL ; harmonisation des pratiques entre AVDL DALO et AVDL non DALO, et au sein entre départements ; identification des bonnes pratiques.	DGCS-DHUP	2016

14	Systématiser le suivi du taux de relogement et du délai d'accès au logement des demandeurs sous AVDL et conduire de manière régulière des études qualitatives et des enquêtes de satisfaction.	DHUP- DGCS	2016
15	Formaliser l'articulation avec l'action sociale départementale dans le cadre des PDALHPD et mettre en place une organisation opérationnelle permettant de la garantir à travers l'examen des situations individuelles.	DDCS	2016
16	Définir dans le cadre de chaque PDALHPD les conditions d'orientation des ménages menacés d'expulsion vers l'AVDL ou l'ASLL.	DDCS	2016
17	Clarifier, à terme, les compétences respectives de l'Etat, garant du DALO et qui pourrait à se titre se voir confier l'accompagnement vers le logement, et du département, qui devrait en contrepartie s'investir davantage sur la prévention des expulsions.	DHUP	
18	Définir au niveau national un socle des missions sociales réalisées par l'ensemble des organismes d'HLM dans le cadre de leur gestion locative, et mieux articuler au plan local l'intervention de l'opérateur AVDL avec celle du bailleur.	DHUP	2016
19	Rendre obligatoire, au titre des missions des CHRS, le suivi du ménage pour une durée de trois mois minimum après son relogement (modification de l'article R 345 du CASF) ; préciser les modalités de financement et le contenu de cette mission.	DGCS	2016-2017
20	Définir les priorités de l'AVDL non DALO à partir des besoins identifiés dans le cadre des SIAO et généraliser les missions d'interface de ces derniers avec les acteurs du logement.	DGCS	2016
21	Cibler l'accompagnement sur les demandeurs DALO les plus éloignés du logement et veiller à garantir une réactivité suffisante dans la réalisation des diagnostics et la mise en place des mesures.	DDCS	2016
22	Examiner régulièrement avec les partenaires du PDALHPD (département, bailleurs, opérateurs) le bilan qualitatif des actions mises en œuvre au titre de l'AVDL (comme de l'ASLL) afin d'améliorer les pratiques locales en terme d'accès au logement.	DDCS	2016

LETTRE DE MISSION

*Le directeur de cabinet
de la ministre des Affaires Sociales,
de la Santé et des Droits des femmes*

*La directrice de cabinet
de la ministre du Logement,
de l'Égalité des territoires
et de la Ruralité*

*La directrice de cabinet
de la secrétaire d'Etat chargée des
Personnes handicapées et de la Lutte
contre l'exclusion*

Paris, le **- 4 JUIN 2015**

à

Monsieur le vice-président du CGEDD

**Monsieur le chef de service
de l'Inspection générale des affaires
sociales**

Référence : D15006264
Objet : Lettre de mission

La précarité économique et le délitement du lien social fragilisent un nombre croissant de ménages dans leur parcours résidentiel. Parallèlement, il convient de sécuriser les bailleurs. Dans ce contexte, l'accompagnement social vers et dans le logement (AVDL) constitue plus que jamais un maillon indispensable permettant de favoriser l'accès et le maintien dans le logement, dans l'intérêt des ménages concernés et des bailleurs.

Or, face à un accroissement de la demande, il semble que les opérateurs associatifs ne soient plus en capacité de proposer un accompagnement de qualité au plus près des trajectoires de vie des personnes concernées.

Considérant que l'absence d'accompagnement constitue souvent un obstacle au relogement des ménages bénéficiant du droit au logement opposable, l'article 60 de la loi de finance rectificative pour 2011 a créé un fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Abondé par les astreintes payées par l'État au titre du DALO, son objet est de financer des actions d'accompagnement et de gestion locative adaptée, initialement destinées à des ménages bénéficiaires du DALO. Depuis la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances, son champ d'application a été élargi à des actions à destination de personnes et familles qui sans être bénéficiaires du DALO éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant.

Par conséquent, à partir de 2013, la mise en œuvre de l'AVDL pour les personnes non prioritaires au titre du droit au logement opposable s'est appuyée sur deux sources de financement distinctes : le BOP 177 et le FNAVDL.

Les crédits consacrés à l'AVDL dans le BOP 177 ont diminué, puis disparu à partir de 2015, conformément aux arbitrages rendus dans le cadre du projet de loi de finance 2013.

Parallèlement, les ressources du FNAVDL se sont progressivement raréfiées, en raison de la diminution des liquidations opérées par les tribunaux administratifs et des retards apportés par des services déconcentrés au règlement des astreintes liquidées. Le caractère aléatoire de la ressource a nécessité de mettre en place une ingénierie financière assez lourde qui fait l'objet d'un certain nombre de critiques de la part des services déconcentrés et des opérateurs.

La situation présente, marquée par de grandes difficultés, tant au niveau central qu'au niveau local (services déconcentrés et associations, bailleurs), appelle des clarifications et des améliorations, dans un contexte de ressources en diminution alors même que les besoins s'accroissent de manière exponentielle.

La nouvelle feuille de route 2015-2017 du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le plan de résorption des nuitées hôtelières ont réaffirmé le principe d'accompagnement social des personnes pour un meilleur accès au logement et questionnent ainsi les moyens alloués à l'AVDL.

Nous souhaiterions que vous puissiez conduire une mission d'évaluation du fonctionnement du FNAVDL, afin de formuler des recommandations pour en améliorer l'efficacité et renforcer ainsi l'accompagnement des personnes dans l'accès au logement.

La mission aura donc pour tâche :

- d'évaluer les modalités de fonctionnement du FNAVDL, d'une part, en termes d'alimentation et de gestion financière, d'autre part, en termes de modalités d'engagement de la dépense aux niveaux national et local, tant dans la première période (limitation au public DALO et à quelques régions) , que depuis son élargissement et dans ses deux composantes (DALO et non-DALO) ;
- de faire des propositions visant à améliorer la crédibilité du FNAVDL, à créer les conditions d'une meilleure visibilité, notamment pour les associations qui en ont besoin pour la gestion de leurs emplois budgétaires, et à préciser les conditions auxquelles les financements doivent être subordonnés sur les territoires afin de contribuer positivement à une optimisation et une allocation pertinente des ressources disponibles pour l'AVDL ;
- d'évaluer la pertinence d'un retour de l'Etat dans le champ de la prescription et du financement de mesures d'AVDL, notamment compte tenu de la diminution de l'investissement des fonds de solidarité logement (FSL) sur l'accès au logement ;
- de faire des propositions de mise en cohérence avec les autres types d'accompagnement déployés et financés par les pouvoirs publics.

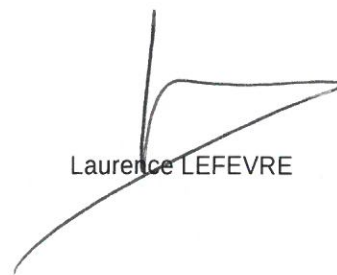
Vous nous remettrez votre rapport avant la fin du mois de juillet.



Bruno MAQUART



Emilie PIETTE



Laurence LEFEVRE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Au niveau national :

➤ Représentants de l'Etat :

Cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

M. Aurélien Taché, conseiller chargé de l'hébergement, Cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel

Mme Marie Gaffet, chargée de mission

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Mme Virginie Magnant, cheffe du service des politiques d'appui, adjointe à la directrice générale de la cohésion sociale

Mme Sophie Chaillet, adjointe à la sous-directrice des affaires financières et de la modernisation

Mme Aurore Collet, cheffe du bureau des budgets et de la performance

Mme Martine Govart-Salot, chargée de mission, bureau des budgets

M. Pierre-Yves Eyraud, adjoint de la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

M. Vincent Billerey, chargé de mission, sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

M. Olivier Petit, chef du bureau des urgences sociales et de l'hébergement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M. Laurent Girometti, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Hélène Sainte-Marie, directrice de projet droit au logement et à l'hébergement

M. Damien Métivier, adjoint à la cheffe du bureau des politiques sociales du logement

Mme Cécile Cardot, adjointe à la cheffe du bureau des politiques sociales du logement

Mme Marianne Giron, chargée d'études, bureau des politiques sociales du logement

M. Nicolas Chérel, chef du bureau du budget du logement

Mme Caroline Sauze, cheffe du bureau du droit immobilier et de l'habitat

Mme Marie-Dominique Cazier-Lombard, chargée d'études contentieuses, bureau du droit immobilier et de l'habitat

M. Maxime Le Chevallier, bureau du droit immobilier et de l'habitat

M. Olivier de Gasquet, adjoint à la cheffe du bureau de la réglementation des organismes constructeurs

Caisse de grantie du logement social (CGLLS)

Mme Catherine Aubey-Berthelot, directrice générale

M. Jean-Michel Fiétier, secrétaire général

Mme Marie-Noëlle Echivard, agent comptable, directrice des affaires financières

Mme Véronique Leitaou, chargée de mission

➤ Fédérations associatives

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

M. Florent Gueguen, directeur général

Mme Ninon Overhoff, chargée de mission hébergement et logement

Mme Virginie Baillon, Interlogement 93, adhérent à la FNARS

Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)

M. Sébastien Cuny, délégué général

Mme Elise Duchiron, Solidarité nouvelle pour le logement, adhérent à la FAPIL

➤ Union sociale pour l'Habitat (USH)

Mme Béatrix Mora, directrice des politiques urbaines et sociales

Mme Juliette Furet, responsable du département Politiques sociales, service des politiques urbaines et sociales

Au niveau local :

➤ Ile de France

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Mme Marie-Françoise Lavieville, directrice adjointe

Mme Brigitte Augier, responsable service accès au logement et prévention des expulsions

M. Paul de Villepin, chargé de mission AVDL, service accès au logement et prévention des expulsions

M. Antoine Philipps, adjoint à la cheffe du service Accueil, hébergement, insertion, chef du bureau de l'hébergement

M. Thomas Zulgaray, chef du bureau de la programmation et du financement du logement social, service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement

Association régionale des bailleurs sociaux d'Ile-de-France (AORIF)

M. Julien Leplaideur, responsable des politiques sociales, AORIF

Organismes de logement social

M. Hervé Leservoisier, directeur du développement social, Logement Français

Mme Elisabeth Novelli, directrice de la clientèle, France Habitation

Mme Lise Legros, conseillère en économie sociale et familiale, Essonne Habitat

Mme Marie-Christine Leblanc, responsable des politiques sociales et des attributions, Immobilière 3F

M. Vincent Mancini, chargé de mission sociale, Paris Habitat

Mme Anne-Marie Fekete, directrice de la prospective et des relations institutionnelles, Valophis Habitat

Mme Catherine Malinka, responsable de la gestion locative et sociale, ICF Habitat La Sablière

➤ PARIS

UT DRIHL 75

M. Chpilevsky, directeur

Mme Christine Richard, cheffe du service logement

Mme Annie Choquet, cheffe du service hébergement

M. Simon Vidal, chef de la mission DALO, service logement

Conseil départemental de Paris

Mme Laurence Assous, sous-directrice de l'insertion et de la solidarité

Mme Agnès Guérin-Battesti, cheffe du bureau de l'insertion et de la veille sociale

Mme Valérie Lacour, conseillère technique logement

Opérateurs associatifs

Mme Isabelle Peudecoeur, directrice générale, Habinser

M. Kevin Eucher, secrétaire général, Habinser

Mme Nadia Maldji, conseillère sociale, Habinser

Mme Gisèle Alexis, conseillère sociale, Habinser

Mme Tiphaine Cousin, conseillère sociale, Habinser

M. Christophe Louis, directeur, Les enfants du canal

M. Pierre-Yves Laurent, directeur-adjoint, Les enfants du canal
Mme Elodie Turpaud, coordinatrice du service logement, Les enfants du canal
M. Patrick Rouyer, directeur du SIAO 75
M. Martin Choutet, coordonnateur accès au logement pérenne, SIAO 75
M. Julien Lèche, coordonnateur, accès au logement notamment Solibail et résidence sociale, SIAO 75
M. Kamel Senni, SIAO 75

➤ Val-de-Marne

UT DRIHL 94

Mme Eliane Le Coq-Bercaru, directrice
Mme Dominique Hattermann, responsable du service hébergement et accès au logement
Mme Claire Rostan, adjointe à la responsable du service hébergement et accès au logement
Mme Marie Merlin, cheffe du bureau accès au logement
Mme Nadine Fageon

Opérateurs associatifs

M. Garcia, président du GCSMS gestionnaire du SIAO insertion
Mme Mikaela Crampon, assistante sociale pour l'AVDL, SIAO insertion
Mme Marie Raimondeau, directrice de l'association Tout azimut
M. Stéphane Laurenceau, Le relais 94, association APSI
Mme Nancy Daponte, directrice insertion-logement, COALLIA 94
Mme Sylvie Amar, coordinatrice des équipes sociales ASLL-AVDL, COALLIA 94

Conseil départemental du Val-de-Marne

M. Christophe Blébois, directeur-adjoint de l'action sociale
M. Alain Vallon, chef du service des aides individuelles au logement
Mme Charline Voisin, services des aides individuelles au logement
Mme Sylviane Renard, conseillère technique, services des aides individuelles au logement

➤ PACA

DREAL

M. Eric Le Grigeois, directeur-adjoint, DREAL
M. Yves Le Trionnaire, chef du service Energie et logement, DREAL
M. Christophe Daoulas, chef de projet politiques sociales de l'habitat, DREAL

DRJSCS

M. Jacques Cartiaux, directeur, DRJSCS
M. Gérard Delga, directeur-adjoint, DRJSCS
M. Léopold Carbonnel, chef du pôle jeunesse, éducation et solidarité à la DRJSCS

Association régionale HLM (ARHLM) PACA-Corse

M. Pascal Gallard, directeur-adjoint

➤ Bouches-du-Rhône

Préfecture des Bouches-du-Rhône

Monsieur Patrick Muller, chargé de mission auprès de la préfète déléguée à l'égalité des chances

Direction départementale de la cohésion sociale

M. Didier Mamis, directeur
Mme Brigitte Fassanaro, cheffe du pôle hébergement et logement social
M. Pierre Hanna, chef de la cellule logement social
Mme Marie-José Murru, adjointe au chef de la cellule logement social

Opérateurs associatifs

M. Abdelkader Atia, directeur de l'AMPIL
M. Jean-Jacques Haffreingue, directeur du PACT 13
Mme Kathy Massol, PACT 13
M. Thomas Scandellari, coordonateur du SIAO 13
M. Jean-Louis Gambicchia, administrateur
M. Jean Polidori, administrateur adjoint
Mme Odile Dugier, coordonatrice adjointe
M. Danile Taillade, association SARA
Mme Joséphine Plamberck, CCAS La Ciotat

Conseil départemental des Bouches-du-Rhône

Mme Eliane Vincent, directrice-adjointe, direction des territoires et de l'action sociale (DITAS)
Mme Nicole Rossi, cheffe de service de la DITAS
Mme Claudine Herbute, cheffe de service de la DITAS

Organismes de logement social

Mme Dalila Casarotti, directrice du département clientèle, UNICIL
Mme Christiane Cipriani, cheffe du service de la demande, Habitat Marseille Provence (HMP)
M. André-Yves Lacombe, directeur du service clientèle, ERILIA
Mme Géraldine Durville-Bru, directrice de l'exploitation, LOGIREM

➤ Rhône-Alpes

DRJSCS

M. Alain Parodi, directeur
Mme Françoise May-Carle, directrice-adjointe
Mme Nathalie Gay, cheffe du pôle développement social territorial
Mme Pascale Guyot des Salins, cheffe du service accompagnement des publics vulnérables, DRJSCS

DREAL

M. Yannick Mathieu, directeur-adjoint
Mme Anne-Laure Chouvellon, cheffe de projet politiques sociales de l'habitat

➤ Isère

Direction départementale de la cohésion sociale

Mme Danièle Dufourg, directrice
Mme Catherine Charvoz, cheffe du pôle hébergement et logement,
Mme Sophie Combe, cheffe du service accès au logement des personnes défavorisées
Mme Velda Prat, pôle hébergement et logement
Mme Sylvie Andrivot, pôle hébergement et logement

Opérateurs associatifs

Mme Yolande Encinas, SIAO 38
M. Bruno Montanier, CCAS, ville de Grenoble
M. Yves Clappier, CCAS, ville de Grenoble
M. Alexis Vaussema, directeur d'ALTHEA
Mme Claire Thébault-Jean, CHAI (centre hospitalier)
M. Pascal Cazuori, directeur d'AREPI ETAPE
Mme Chrystel Tarricone, directrice de l'Oiseau bleu
Mme Nathalie Carlin, responsable de service, association Relais Ozanam
Mme Florence Etienne, directrice de l'UDAF
Mme Annie Bachelier, cadre Actions sociales, UDAF
Mme Marie-Pierre Beaufort, responsable du service social logement, CCAS de Bourgoin-Jallieu
Mme Isabelle Renard, chef de service Insertion, association La relève
M. Stéphan Peysson, directeur général, association La relève

M. Daniel Terlizzi, directeur du CHRS Ozanam
M. Alain Poncet-Montange, directeur du CHRS Solid'Action

Conseil départemental de l'Isère

M. Yves Berthuin, directeur-adjoint, direction de l'insertion et de la famille
Mme Marielle Barthélémy, adjointe au chef de service action sociale et insertion

Organismes de logement social

Mme Yannick Cochard, conseillère en économie sociale et familiale, société dauphinoise de l'habitat (SDH)
Mme Solène Maquin, directrice de l'action sociale et du partenariat, OPAC 38
Mme Aurélie Boeuf, responsable de la gestion locative, Grenoble Habitat
M. Bruno Magnificat, responsable de la gestion locative, ACTIS

Représentants des juridictions administratives**Conseil d'Etat**

Mme Dominique Kimmerlin, secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
Mme Odile Pierart, conseillère d'Etat, cheffe de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives

Cour administrative d'appel de Paris

M. Florian Roussel, premier conseiller

Tribunal administratif de Paris

Mme Marie Merlin- Desmartis, Présidente de la 7ème section
Mme Katia Weidenfeld, magistrate
Mme Mamie Kolie, greffière de section

Tribunal administratif de Melun

Mme Sabine Saint-Germain, vice-Présidente

ANNEXE 1 : DEPENSES LIEES A L'ACCES ET AU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DANS LES FSL

Cette annexe a été établie à partir de l'analyse des données recueillies auprès des départements visités par la mission et des éléments transmis annuellement par les départements au ministère du logement.

1 LES PUBLICS VISES

La loi n°90-449 du 31 mai 1990, dans son article 1, rappelle que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* » et à l'article 6 que « *le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1er et qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou qui, occupant régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ».

Les règlements des FSL des départements visités par la mission précisent :

- les critères de priorité : dans les Bouches du Rhône ce sont « les personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune ainsi que celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés » ;
- les conditions d'éligibilité : domiciliation dans le département (Bouches du Rhône), régularité du séjour (Bouches du Rhône), légalité de l'occupation du logement (bail ou titre d'occupation), ressources (sauf pour l'ASLL).

2 LES ACTIONS FINANCEES DANS LE CADRE DES FSL

Les FSL accordent des aides directes aux ménages pour faciliter leur accès ou leur maintien dans le logement et des aides indirectes à des opérateurs choisis par appel à projets.

Les aides directes sont octroyées sous forme de subvention et de prêt (voire un mixte des deux) aux ménages pour permettre l'installation dans un logement ou aider à l'apurement de dettes dans les situations d'impayés de loyer, de charges, d'eau ou d'énergie.

Les aides indirectes rémunèrent les opérateurs pour les actions visant à faciliter l'insertion du bénéficiaire dans le logement et dans le quartier par un accompagnement individuel (accompagnement social lié au logement, ASLL) ou collectif (ateliers de recherche de logement, réunions d'information) ; en outre, elles prennent en charge certaines dépenses occasionnées aux associations d'insertion par le logement qui prennent à bail des logements pour les sous-louer à des personnes en difficultés.

Une étude récente¹⁰² estime à 342 M€ les budgets des fonds de solidarité logement.

Les aides directes se répartissent entre accès au logement (24%), maintien dans le logement (20%) et paiement des fournitures d'eau et d'énergie (24%). Les aides indirectes recouvrent l'ASLL (22%), les aides au supplément des dépenses de gestion pour les activités de sous-location (3%) les mises en jeu des cautionnements (3%)¹⁰³ et diverses subventions (3 %).

Tableau 17 : Les aides des FSL de 2005 à 2013

Année	Nombre d'enquêtes retournées par les dépts	Aides à l'accès (en M€)	Nombre de dépts ayant renseigné cette donnée	Aides au maintien (en M€)	Nombre de dépts ayant renseigné cette donnée	ASLL (en M€)	Nombre de dépts ayant renseigné cette donnée	TOTAL des aides et interventions des FSL (en M€)	Part des aides accès sur dépenses totales en %	Part ASLL/ dépenses totales en %
2005	99	82,787	99	60,804	99	64,574	94	280,337	29,53%	23,03%
2006	99	83,933	99	63,984	99	61,577	88	303,920	27,62%	20,26%
2007	95	78,822	94	60,897	94	66,518	88	297,479	26,50%	22,36%
2008	92	62,019	91	54,551	90	65,937	87	277,560	22,34%	23,76%
2009	93	63,543	93	57,750	92	65,167	86	298,514	21,29%	21,83%
2010	93	64,440	93	55,800	92	67,100	85	305,986	21,06%	21,93%
2011	84	67,956	84	50,169	84	65,300	78	280,299	24,24%	23,30%
2012	80	65,430	80	46,117	80	63,961	79	271,236	24,12%	23,58%
2013	75	61,314	75	39,200	75	56,821	73	249,721	24,55%	22,75%

Source : Enquête annuelle réalisée par la DHUP (à noter que tous les départements n'ayant pas répondu ou n'ayant fourni qu'une réponse incomplète, le tableau précise pour chaque rubrique le nombre de départements concernés).

¹⁰² « Place et rôle des FSL dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », Ville et Habitat. Cette étude sous maîtrise d'ouvrage conjointe ADF/MLETR n'est pas publiée. Le montant estimé de 342 M€ est le produit d'une extrapolation à partir des données disponibles, une trentaine de départements n'ayant pas fait parvenir leurs chiffres au ministère pour les années les plus récentes.

¹⁰³ Dans le cadre des aides à l'accès, des cautions peuvent être accordées pour sécuriser le bailleur ; lorsque le locataire est défaillant, la caution est actionnée.

3 LES BUDGETS FSL DES DEPARTEMENTS VISITES

Tableau 18 : Les budgets des FSL dans les départements visités (aides à l'accès et au maintien en M€)

	Bouches du Rhône		Isère		Paris		Val de Marne	
	Montant	Nb aides ou mesures	Montant	Nb aides ou mesures	Montant	Nb aides ou mesures	Montant	Nb aides ou mesures
Aides directes à l'accès								
2012	3,763	3202	1,65	3175	2,305	2474	1,133	2027
2013	4,517	3871	1,529	3095	2,315	2460	1,451	2555
2014	4,854	4128	1,662	3490	2,523	2755	1,419	2514
Aides directes au maintien*								
2012	1,413	1209	2,006	3381	8,176	4661	2,266	1132
2013	1,637	1404	2,114	3549	8,548	4780	2,465	1047
2014	2,144	1479	2,205	3680	8,922	4901	2,331	1025
ASLL**								
2012	5,841	4070	0,619	587	5,053	4903	0,693	491
2013	5,709	4045	0,704	651	6,189	5241	0,693	532
2014	5,684	3913	0,772	684	6,974	5377	0,640	529
Dépenses totales								
2012	NC		8,582		24,719		7,684	
2013	NC		8,443		26,815		8,738	
2014	NC		9,351		27,121		NC	

Source : Mission d'après les données communiquées par les conseils départementaux

NC : information non communiquée

* hors aides aux impayés énergie et eau

** Ne sont pris en compte dans cette rubrique que les accompagnements individuels

4 LES MESURES D'ASLL

Les principaux objectifs des mesures d'ASLL visent à aider le bénéficiaire dans :

- la définition du projet logement du ménage,
- les démarches administratives pour chercher un logement ou se maintenir dans celui qu'il occupe s'il est en situation d'impayé ou de surendettement,
- l'ouverture de ses droits et si nécessaire l'accès aux soins,
- l'appropriation du logement et des parties communes, la gestion des fluides, des équipements,
- l'apprentissage de la gestion de son budget,
- la construction d'un réseau relationnel.

Chaque règlement précise la durée des mesures et ses options en termes d'intensité de l'accompagnement.

➤ *Les modalités d'accompagnement :*

Dans les Bouches du Rhône, le FSL a progressivement diversifié les types d'accompagnement pour s'approcher au mieux des besoins des ménages : à l'ASLL « généraliste », destiné aux ménages autonomes, se sont ajoutés l'ASLL « spécifique » et l'ASLL « prévention des expulsions » ; pour ce dernier, on distingue encore des mesures de courte durée pour effectuer un diagnostic et des mesures « renforcées ». Des normes sont même assignées aux travailleurs sociaux intervenant auprès des ménages : 2 entretiens par mois pour un ASLL généraliste et 1 par semaine en cas d'ASLL renforcé. En outre il est précisé qu'un entretien sur deux doit avoir lieu au domicile du bénéficiaire.

Le règlement du FSL de l'Isère recommande, lui aussi, les entretiens à domicile. Outre l'ASLL généraliste, une offre d'accompagnement spécifique a été mise en place dans le cadre du bail glissant pour des personnes logées en sous-location, grâce à l'intermédiation d'une association agréée, après avoir habité dans un squat, un camping ou la rue ou avoir été expulsées.

A Paris des moyens très conséquents financent l'ASLL au bénéfice des ménages entrant dans un logement d'insertion avec le dispositif « Louez solidaire », et ceux qui quittent les résidences sociales pour intégrer un logement social.

➤ *La durée :*

Généralement la mesure est calibrée sur 6 mois et peut être renouvelée une fois, 2 au maximum dans tous les départements. S'agissant de publics résidant dans des logements « temporaires » (foyers, résidences sociales, sous-locations) leur accompagnement s'effectue pendant toute la durée de leur séjour jusqu'à l'entrée dans un logement pérenne. Aussi les durées moyennes de mesure constatées sont très longues (de 25 mois à Paris à 34 mois dans le Val de Marne).

	CD 13	CD 38	CD 75	CD 94
Durée de la mesure	6 mois renouvelable 1 fois	6 mois renouvelable 2 fois 18 à 24 mois en bail glissant	6 mois renouvelable 1 fois 24 mois pour les sortants de logement temporaire	6 mois renouvelable 2 fois
Nombre de mesures par travailleur social accompagnement simple sur 1 an	25	23 à 27	35 en logement temporaire 40 en logement ordinaire	25
Nombre de mesures par TS en accompagnement renforcé sur 1 an	21	NC	NC	NC
Rémunération par mesure : - acc. Généraliste - acc. Renforcé	2 140 € 3 000 €	1 777 €	1 650 € 2 000€ (en logement temporaire)	2 134 €

Source : Mission d'après les données communiquées par les conseils départementaux

ANNEXE 2 : EVALUATION DE L'AVDL : SOURCES, METHODES, LIMITES

1 DES OUTILS DE SUIVI ET D'EVALUATION SONT PROPOSES AUX SERVICES, MAIS ILS SONT PEU UTILISES

1.1 Des indicateurs de suivi sont demandés aux opérateurs dans les circulaires fondatrices

La circulaire DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 relative au premier AVDL a listé les indicateurs à renseigner par les opérateurs. Ils doivent permettre de connaître le profil des ménages et leur parcours résidentiel avant et après AVDL et de mesurer l'activité des opérateurs.

- ménages s'étant vu proposer des mesures AVDL/ayant accepté/refusé/réponse inconnue + composition du ménage,
- répartition des ménages par type de mesure (vers le logement, lors du relogement, dans le logement/mixte),
- répartition du nombre de ménages accompagnés par prescripteur,
- typologie des ménages bénéficiaires (composition familiale),
- parcours des ménages : croisement entre la situation de logement antérieure à l'AVDL et le logement (ordinaire ou adapté) avec AVDL,
- pour les ménages accueillis en logement ordinaire, nombre de ménages par type de parc (social ou privé), individuel ou collectif, présents dans le logement 3, 6 et 12 mois après la fin des mesures AVDL pour approcher l'« impact dans la durée » des mesures,
- pour les ménages en logement adapté, type de logement, nombre de ménages, nombre de ménages présents 3, 6 et 12 mois après la fin des mesures AVDL pour approcher l'« impact dans la durée » des mesures,
- en cas de sous-location, préciser si c'est en sous-location dans le parc privé ou en sous-location ou bail glissant dans le parc social,
- liste des financeurs autres que l'Etat et cadre conventionnel,
- origine et nombre des opérateurs, mode de sélection (appel à projets ou choix direct),
- durée des mesures (moins de 6 mois, 6 à 12 mois, plus d'un an, inconnue),
- nombre de ménages dont l'accès au logement a été favorisé,
- nombre de ménages occupant leur logement au bout d'un an sans procédure d'expulsion engagée/nombre de ménages accompagnés,
- nombre de procédures d'expulsion non suivies d'effet/nombre de ménages ayant bénéficié de mesures d'accompagnement car menacées d'expulsion au moment de la prescription.

Au moment de l'élargissement des emplois du FNAVDL, la circulaire DGCS/DGALN/DHUP/2013/260 du 25 juin 2013 propose un nombre plus limité d'indicateurs à faire figurer dans le bilan remis par l'opérateur dans les 6 mois suivant la fin de la convention passée avec l'Etat ; ces indicateurs sont désormais communs à l'AVDL DALO et non DALO et relèvent plutôt du suivi d'activité, sachant que la circulaire prévoit la possibilité de compléter ces indicateurs quantitatifs par des enquêtes de satisfaction auprès des bailleurs et des ménages :

- nombre de ménages adressés à l'association en vue d'un AVDL,
- nombre de ménages engagés dans un accompagnement pendant l'année,
- nombre de ménages suivis simultanément par association en file active par mois,
- nombre de mois d'AVL réalisés pendant l'année,
- nombre de mois d'ADL réalisés pendant l'année,
- durée moyenne de la mesure d'accompagnement par ménage (en mois),
- délai moyen de déclenchement de l'accompagnement
- nombre de ménages ayant accédé à un logement au cours de l'année parmi les ménages accompagnés.

1.2 Les documents produits donnent une vision incomplète de l'utilisation de l'AVDL

Les documents consultables sont de diverses natures :

- **Les comptes rendus d'exécution budgétaire pour le BOP 177 et l'enquête semestrielle dite AHI (« accueil, hébergement, insertion »)**

Deux informations relatives à l'AVDL y figurent : le nombre de mois/mesure et le nombre de ménages accompagnés. Ils n'ont été fournis à la mission que dans une seule région et les différences observées entre les deux sources dans certains départements, pour des périodes de référence proches, ne peuvent manquer d'interroger. Il semble que les DDGS n'aient pas la même interprétation des indicateurs et ce constat appelle à un travail d'explicitation de la part de la DGCS.

- **Les tableaux de bord mis en place par les DREAL pour l'AVDL DALO servent essentiellement à suivre la consommation des crédits**

Compte tenu du mode de gestion du fonds, un suivi au jour le jour du nombre de mesures octroyées et des coûts est essentiel. La DREAL PACA et la DRIHL en Île-de-France tiennent un tableau de bord recensant toutes les mesures, leur coût et leur prescripteur. Alimenté par les opérateurs en Île-de-France il permet, moyennant un travail conséquent du service régional, de mettre en lumière des pratiques différentes d'un opérateur à l'autre, d'un département à l'autre et de tendre vers leur harmonisation.

Le tableau ci-dessous permet d'illustrer les données suivies en Ile-de-France :

Tableau 19 : Activité AVDL DALO en Ile-de-France au 30 avril 2015

Dépts	Nbre de diagnostics réalisés	Part des demandes de diagnostics en lien avec une proposition de logement	Part des diagnostics réalisés considérant que l'AVDL n'est pas utile pour les personnes à reloger	Part des diagnostics réalisés n'ayant pas abouti (déjà relogés, impossibles à contacter,...)	Nbre d'accompagnements prescrits	% AVDL 1	% AVDL 2	% AVDL 3	Nbre d'accompagnements vers le logement en cours
75	6 207	6%	54%	13%	2 033	31%	52%	18%	865
92	763	10%	37%	20%	324	11%	77%	12%	82
93	1 799	7%	12%	42%	710	20%	66%	14%	209
94	1 554	61%	28%	12%	830	19%	66%	16%	147
77	1 198	4%	19%	17%	696	42%	50%	9%	149
78	750	28%	28%	27%	328	70%	28%	2%	59
91	778	24%	20%	36%	297	47%	44%	9%	72
95	804	7%	28%	8%	437	43%	53%	4%	208
Total IDF	13 853	14%	37%	19%	5 655	30%	56%	13%	1 791

Source : DRIHL

➤ Les bilans des opérateurs constituent la seule source de connaissance des ménages

Bien qu'ils ne comportent qu'une partie des indicateurs cités dans les circulaires, ces bilans nous éclairent sur le profil des ménages ayant fait l'objet d'un diagnostic ou d'un accompagnement et sur leur parcours résidentiel. Toutefois, ils organisent l'information selon des découpages (tranches d'âge, revenus, composition des ménages) et une temporalité qui leur sont propres, rendant toute comparaison entre opérateurs ou départements difficile. Les SIAO qui sont financés au titre de l'AVDL produisent des rapports d'activité sur une année civile ; les bilans des opérateurs d'AVDL DALO portent sur une période de référence de 12 mois à partir de la signature de la convention.

2 LES DIFFERENTES DONNEES ANALYSEES ECLAIRENT LES RESULTATS OBTENUS GRACE A L'AVDL MAIS UNE CERTAINE PRUDENCE EST NECESSAIRE POUR LES INTERPRETER

2.1 Les ménages accompagnés vers le logement dans l'AVDL non DALO sont bien ceux qui étaient ciblés par le dispositif

Le tableau ci-dessous fournit, à partir des bilans transmis par 3 opérateurs SIAO, quelques éléments sur le profil des ménages accompagnés et considérés comme prêts à entrer dans un logement (« positionnés ») et les sorties vers un logement.

Tableau 20 : Publics concernés, conditions de logement et accès au logement dans les bilans de trois SIAO

	Bouches du Rhône *	Paris **	Val de Marne
Nombre de demandes positionnées en stock au 31/12	450	1037	NC
Composition familiale des ménages positionnés (en%)			
- isolé	49	54,5	26
- couple sans enfant	4	19,4	1
- famille	47	26	73
Conditions de logement antérieures au relogement (en %)			
- en CHRS et stabilisation	54	56	74
- hébergement d'urgence/hôtel	1	22	
- logement temporaire (foyer/résidence sociale/intermédiation locative/pension de famille)	32,5	16,5	26
- rue	4		
- autres	8,5	4,5	
Nombre de ménages relogés dans l'année 2014	103	407	25

Source : bilans d'activité des SIAO pour l'année 2014 . Nota : * les chiffres concernent le profil des ménages positionnés ** les chiffres concernent le profil des ménages relogés

Une enquête réalisée par la DRJSCS Rhône-Alpes à la demande de la mission fournit également quelques chiffres sur l'accès au logement des publics non DALO

Tableau 21 : Part des personnes ayant eu accès à un logement ordinaire ou accompagné après mobilisation de l'AVDL hors DALO en Rhône-Alpes (en %)

Ardèche	Drôme	Isère	Rhône
70	62	88	30

Source : DRJSCS Rhône-Alpes

2.2 Le relogement des ménages reconnus PU DALO progresse globalement et l'on commence à l'impact de l'AVDL commence à pouvoir être mesuré

Tableau 22 : Taux de relogement des ménages reconnus PU DALO dans l'année

	13	%	38	%	75	%	94	%	France entière	%
2009										
Nbre de demandes reconnues PU	1 387		347		6 015		1 493		20 738	
Nbre de bénéficiaires relogés suite à une offre	NC		210	60,52%	1 631	27,12%	525	35,16%	8 858	42,71%
Nbre de refus d'une proposition adaptée	NC		68	19,60%	55	0,91%	3	0,20%	1298	6,26%
2010										
Nbre de demandes reconnues PU	1 045		325		5 359		1 589		21 004	
Nbre de bénéficiaires relogés suite à une offre	NC		245	75,38%	2 077	38,76%	760	47,83%	10 644	50,68%
Nbre de refus d'une proposition adaptée	NC		76	23,38%	70	1,31%	18	1,13%	1 358	6,47%
2011										
Nbre de demandes reconnues PU	1 934		315		4 598		2 101		22 186	
Nbre de bénéficiaires relogés suite à une offre	NC		219	69,52%	2 258	49,11%	762	36,27%	10 899	49,13%
Nbre de refus d'une proposition adaptée	NC		69	21,90%	97	2,11%	12	0,57%	1 386	6,25%
2012										
Nbre de demandes reconnues PU	1 855		404		3 765		2 049		26 361	
Nbre de bénéficiaires relogés suite à une offre	NC		221	54,70%	2 552	67,78%	1 077	52,56%	12 799	48,55%
Nbre de refus d'une proposition adaptée	NC		132	32,67%	149	3,96%	19	0,93%	1 612	6,12%
2013										
Nbre de demandes reconnues PU	2 248		365		6 009		2 226		32 473	
Nbre de bénéficiaires relogés suite à une offre	226	10,05%	206	56,44%	2 953	49,14%	1 384	62,17%	16 779	51,67%
Nbre de refus d'une proposition adaptée	1	NS	93	25,48%	57	0,95%	1	0,04%	1 260	3,88%
2014										
Nbre de demandes reconnues PU	2 499		158		5 349		1 788		28 047	
Nbre de bénéficiaires relogés suite à une offre	556	22,25%	119	75,32%	2 885	53,94%	1 429	79,92%	17 365	61,91%
Nbre de refus d'une proposition adaptée	1		34	21,52%	77	1,44%	73	4,08%	1 257	4,48%

Source : Info DALO février 2015* les données relatives aux Bouches du Rhône manquent dans l'agrégation France entière

Les chiffres issus de COMDALO montrent que le taux de relogement des ménages reconnus PU DALO dans l'année au cours de laquelle ils ont été reconnus prioritaires, qu'ils aient été accompagnés ou non, n'a cessé de s'améliorer au fil des ans. Il n'est cependant pas possible d'isoler l'effet de l'AVDL dans cette évolution.

Mesurer le taux de relogement des ménages accompagnés se révèle un exercice assez complexe.

Les mesures sont confiées aux opérateurs au fil de l'eau et le nombre de ménages accompagnés fluctue en fonction des sorties (pour cause de relogement ou d'abandon), des prolongations de mesures et des entrées dans le dispositif. L'accompagnement n'est pas un processus linéaire ; certains ménages refusent l'accompagnement après un premier entretien ou l'interrompent en cours de route. Cette « instabilité » du nombre de ménages suivis rend difficile le calcul de ratios et de moyennes, ce qui explique que la plupart des bilans analysés ne comportent pas de taux de relogement mais plutôt des chiffres en valeur absolue, comme dans les Bouches du Rhône.

Tableau 23 : Nombre de mesures et de ménages relogés dans le cadre de l'AVDL dans les Bouches du Rhône au 31 mai 2015

Opérateur	Type de mesure AVDL	mesures mises en œuvre du 01/09/12 au 31/08/13	ménages relogés du 01/09/12 au 31/08/13	mesures mises en œuvre du 01/09/13 au 31/07/14	ménages relogés du 01/09/13 au 31/07/14	mesures mises en œuvre du 01/08/14 au 03/07/15	ménages relogés du 01/08/14 au 03/07/15	nombre total de diagnostics et d'accompagnements	nombre total de ménages relogés
AMPIL	DIAGNOSTICS LEGERS	291		329		99		719	
	DIAGNOSTICS APPROFONDIS	231		227		100		558	
SARA	AVDL 1	39	29	34	23	23	20	96	72
	AVDL 2	31	17	53	25	26	33	110	75
PACT	AVDL 2	36	12	18	15	42	21	96	48
	AVDL 3	84	18	122	50	71	52	277	120
PACT	GLA	17	5	2	4	0	1	19	10
	GLA bail glissant	13	3	38	18	32	24	83	45
	TOTAL		84		117		151		370

Source : DDSCS Bouches du Rhône

La méthode adoptée par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Île-de-France permet de mesurer la plus-value de l'AVDL en comparant le taux de relogement (avec les limites énoncées) des ménages en AVDL avec celui des ménages reconnus prioritaires mais n'ayant pas fait l'objet d'un accompagnement. La méthode est la suivante :

- pour les ménages accompagnés, le taux de relogement est : nombre de relogements cumulés/nombre de ménages accompagnés ; la période de référence s'étend du début de la mission confiée par l'Etat à l'opérateur jusqu'au jour du calcul ;
- pour les ménages DALO non accompagnés, le taux de relogement se calcule comme suit : nombre de relogements cumulés/nombre de ménages restant à reloger + ménages relogés - ménages non relogeables (pas éligibles, demande de logement social radiée, injoignables) ; la période de référence va de la date de reconnaissance du DALO jusqu'au jour où est effectué le calcul.

Cette méthode s'appuie sur la consultation de l'outil SYPLO qui recense tous les ménages prioritaires susceptibles d'être relogés sur le contingent préfectoral. Cette méthode d'évaluation reste cependant à fiabiliser et ne pourra être généralisée tant que le système d'information SYPLO ne sera pas déployé dans toutes les régions.

Tableau 24 : Taux et durée moyenne de relogement des ménages sous AVDL dans 3 départements d'Ile-de-France

Départements	AVDL (démarrage de l'accompagnement entre le 1er mars et le 30 juin 2014)			Hors AVDL (ménages reconnus DALO entre le 1er mars et le 30 juin 2014)		
	Nombre de ménages	Taux de ménages relogés	Durée moyenne de relogements des ménages relogés (en jours)	Nombre de ménages	Taux de ménages relogés	Durée moyenne de relogements des ménages relogés (en jours)
75	404	38%	221	1675	18%	244
77	56	63%	205	435	58%	202
95	39	41%	149	227	58%	201
Total	499	41%	212	2 337	30%	220

Source : DRIHL

La principale autre source permettant d'évaluer l'efficacité du dispositif est constituée par les bilans remis par les opérateurs aux services de l'Etat. Ils portent sur une période de 12 mois.

Tableau 25 : Profil des ménages PU DALO accompagnés et résultats en matière de relogement

	A (Paris)	B (Paris)	C (Val de Marne)	D* (Var)
Nombre de ménages accompagnés (en VA)	255	266	227	156
Composition familiale des ménages en %				
- isolé	55	26	23	51
- couple sans enfant	10	4	4	4
- famille	35	70	73	35
dont famille monoparentale enfants	21	35	41	19
Conditions de logement avant relogement en %				
- CHRS	Non renseigné	3	NR	13 (CHRS + logt temp)
- hébergement d'urgence/hôtel		14		
-logement temporaire**		3		
- locatif social				11
- locatif privé		49		36
- hébergement chez des tiers		22		18
- sans domicile ou squat		9		22
- autres				
Nombre de ménages relogés dans la période de référence				
- en logement ordinaire	103	87	186	21
- en logement temporaire				9

Source : Bilan d'activité des opérateurs. *Bilan d'activité de tous les opérateurs pour l'année 2014** logement temporaire : comporte les résidences sociales, les foyers (hors CADA), les logements en sous-location dans le cadre de l'intermédiation locative, les pensions de famille) ; les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) figurent dans « autres ».

Aux difficultés déjà évoquées, on ajoutera que la présentation des chiffres en fin d'exercice peut fausser la perception. Ainsi un ménage relogé en début de période peut avoir été accompagné au cours de l'exercice précédent et a contrario un ménage accompagné est comptabilisé même s'il n'est pris en charge que depuis 2 semaines.

2.3 Le calcul du taux de relogement appelle de nombreuses précautions

Quelle que soit la méthode retenue, le taux de relogement ne peut à lui seul illustrer la performance de l'opérateur. En effet la majorité des obstacles au relogement ne sont ni de son fait, ni, la plupart du temps, de celui du ménage, à commencer par la difficulté à faire se rencontrer la demande et l'offre de logement. Celle-ci s'avère souvent inadéquate en termes de typologie de logements (peu de T1 sont produits alors que l'on compte une forte proportion d'isolés parmi les PU DALO et peu d'offres pour des familles de plus de 4 personnes), de loyers trop élevés et enfin de localisation, cette dernière étant le principal motif de refus de la part des ménages.

Les obstacles tiennent aussi aux exigences posées par certains bailleurs en termes de ressources (règles variables de calcul du reste à vivre) de contrat de travail (le cas a été cité de CDI requis), de résidence (être déjà implanté dans la commune) ou de politique de peuplement ne permettant pas d'attribuer un logement à des ménages DALO dans des « zones sensibles ».

3 LA MESURE DE L'EFFICIENCE DU DISPOSITIF APPELLE EGALEMENT DES PRECAUTIONS D'INTERPRETATION

La durée et le coût de l'accompagnement doivent en principe permettre de mesurer l'efficacité du dispositif. Les circulaires relatives au FNAVDL DALO ont introduit une forme de normalisation en définissant le cadre des prestations à travers un référentiel, une gradation des accompagnements en termes d'intensité (se traduisant par un volume d'heures à consacrer à chaque ménage par mois) et des durées pouvant aller de 6 à 9 mois. On constate toutefois des résultats très hétérogènes d'un département à l'autre.

3.1 La durée moyenne de l'accompagnement

Les bilans consultés ne comportent pas de chiffres sur la durée moyenne des accompagnements effectués. En effet, compte-tenu des flux de ménages, évoqués supra, les moyennes sont peu significatives. En revanche une présentation par tranches de durée pourrait être plus informative. Encore faudrait-il rapporter ces durées aux caractéristiques des ménages. En effet, la durée de l'accompagnement est directement liée à l'ampleur des difficultés du ménage.

3.2 Le coût des accompagnements

Bien que le contenu des différentes phases de l'AVDL (accompagnement vers le logement, au moment de l'accès au logement et dans le logement) soit le même, le nombre de ménages à suivre par travailleur social et les coûts de mesure varient d'une région à l'autre, d'un département à l'autre et aussi selon que les ménages accompagnés relèvent d'un AVDL DALO ou non.

Tableau 26 : Les coûts moyens constatés (en euros par mesure)

	Bouches du Rhône	PACA	Paris	Val de Marne	Île-de-France	Isère
Diagnostic - léger - approfondi	185 441	325 (moyenne)	115 350	100 350	105 346	
AVDL1	1142	2742 (moyenne des 3 types d'AVDL)	1440	1344	1318	
AVDL 2	2284		2880	2688	2658	
AVDL 3	4568		5760	5376	5435	1993
GLA + bail glissant	2193	2372				1200

Source : DREAL PACA et DRIHL Ile de France, DDCS 38

Le coût des mesures d'AVDL peut être mis en regard de celui des mesures d'ASLL dans les départements visités (cf. annexe n° 1 sur les FSL). Là encore, toute comparaison est à effectuer avec prudence dans la mesure où les mesures d'ASLL sont calibrées sur 6 mois et supposent une intensité d'accompagnement généralement moindre, particulièrement lorsqu'on les compare avec les AVDL de niveau 3

ANNEXE 3 : DESCRIPTIF DU PROCESSUS, DE LA COMMISSION DE MEDIATION AU FNAVDL

Références	Etapes
1°) RECOURS AMIABLE PREALABLE DEVANT LA COMED	
	Toute personne sans domicile, menacée d'expulsion, mal logée ou bien demandeuse d'un logement social adapté à ses besoins depuis un temps anormalement long et répondant aux conditions d'accès à un logement social, peut saisir la Commission de médiation de son département pour se voir reconnaître un droit au logement opposable.
R 441-15 CCH	Dans un délai de six (IDF et DOM) ou trois (autres régions) mois, la Commission de médiation rend sa décision : soit elle reconnaît que la personne est « prioritaire » et qu'un logement doit lui être attribuée « en urgence » (« PU ») et transmet la demande au préfet avec les caractéristiques que doit avoir le logement ; <i>soit elle ne la reconnaît pas « PU » ; la personne peut alors saisir le tribunal administratif (TA) d'un recours en excès de pouvoir dans un délai de deux mois.</i>
R 441-16-1 CCH	Le préfet a alors 6 mois maximum en IDF, dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants et dans le DOM et de 3 mois maximum dans les autres régions pour proposer à la personne un logement. Trois hypothèses : - ce relogement convient et la personne est relogée - la personne se voit proposer un logement mais le refuse car elle le considère comme inadapté ; - la personne n'est pas relogée dans les délais impartis.
2°) RECOURS CONTENTIEUX – DALO INJONCTION (TA)	
R 778-2 CJA	La personne qui n'est pas relogée dans les délais impartis, ou qui conteste l'offre de logement, a 4 mois pour saisir le tribunal administratif

Références	Etapas	Commentaires (sur la base de la procédure observée au TA de Paris)
L 441-2-3-1 CCH	A la réception d'une requête, le tribunal doit statuer en urgence dans les deux mois. L'appréciation du juge porte sur trois aspects : - le caractère toujours urgent de la demande, qui peut être mis en cause s'il y a eu relogement entretemps ou si une évolution de la situation du requérant ne permet plus d'établir son éligibilité au DALO (par exemple : non renouvellement ou retrait du titre de séjour, décès d'une personne, modification de sa situation familiale) - l'absence d'offre de logement - le fait qu'il n'a pas été offert au demandeur « un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités ». S'il décide d'ordonner le relogement du requérant, le juge peut assortir son injonction d'une astreinte dont le montant <i>« est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation »</i>. S'il y a eu relogement dans le délai fixé, le juge prend une ordonnance définitive de non-lieu à statuer.	Au moment du dépôt du recours, la requête est communiquée à la préfecture à une fin contradictoire (un délai de 21 jours est fixé). Cette transmission ne se traduit pas systématiquement par une réponse de l'Etat. Celle-ci intervient lorsque le délai de recours est dépassé ou qu'un élément nouveau peut être apporté (exemple : refus d'une offre de logement), ce qui est rare. Un mois plus tard, l'avis d'audience est adressé au préfet et au requérant. La préparation des audiences donne lieu à des navettes régulières entre la préfecture et le TA pour la transmission des dossiers de la commission de médiation. Une quarantaine de dossiers environ est présentée à chaque audience où le requérant est très généralement présent (les services de l'Etat, en revanche, n'y assistent pas). Le jugement est communiqué au préfet et au ministre en charge du logement. L'astreinte est fixée par mois (et par jour dans le cadre du droit à l'hébergement opposable (DAHO)) et son montant est plafonné depuis la loi du 25 mars 2009. A Paris, le juge fixe le montant en référence à un barème forfaitaire, établi en fonction de la taille du ménage (le montant minimum étant de 200 € par mois pour une personne isolée). Il se réserve la possibilité d'introduire une majoration forte pour les situations prioritaires.
	S'il n'y a pas eu de relogement à l'expiration du délai d'injonction le juge fait une demande d'information aux parties. L'astreinte s'applique à compter du délai fixé par le jugement à l'Etat pour exécuter l'injonction.	A Paris, ce délai est de l'ordre d'un mois pour l'accès à l'hébergement et de deux mois pour l'accès au logement.

Références	Etapes	Commentaires (sur la base de la procédure observée au TA de Paris)
3°) SUITE DU RECOURS CONTENTIEUX – DOSSIER DE LIQUIDATION (TA)		
	Enregistrement des éléments de réponse. Si le non relogement est confirmé par l’avocat ou le requérant, le dossier est mis en instance dans l’attente de la demande de liquidation. .	
Article R778-8 CJA	Ouverture du dossier de liquidation de l’astreinte <u>La liquidation de l’astreinte suppose une nouvelle intervention du juge.</u> Elle peut intervenir : - soit à la demande expresse des requérants ; - soit à l’initiative du tribunal ; - soit sur la base des informations transmises par l’Etat. Tant que la personne n’est pas relogée ou que le dossier n’est pas définitivement clos, les ordonnances de liquidation sont intermédiaires (ou « partielles »). Elles sont définitives lorsque la personne est relogée ou que le dossier est définitivement clos. A ce stade, le TA fait une demande d’information aux parties en fixant un délai au-delà duquel il pourra prendre l’ordonnance de liquidation. Le juge peut alors moduler le montant de la liquidation, à la hausse ou à la baisse, voire, à titre exceptionnel, déclarer qu’il n’y a pas lieu de liquider l’astreinte.	La préfecture peut communiquer des informations sur la situation du requérant permettant au TA d’ouvrir un dossier de liquidation. A Paris, les échanges d’informations sont organisés de manière régulière via l’application « <i>Télérecours</i> » (transmission de pièces complémentaires ou de listing de demandeurs dont la situation a évolué). Le délai entre lequel est adressée l’information sur le relogement et la date où est prise l’ordonnance de liquidation est extrêmement variable d’un tribunal à un autre, voire au sein d’un même tribunal, d’une chambre à une autre. A titre d’illustration, au tribunal administratif de Melun, ce délai est en moyenne de six à huit mois, voire un an, selon les informations recueillies par la mission auprès des services de l’Etat. Certains jugements datant de plus de deux ans ne sont toujours pas liquidés. Selon le TA de Paris, le délai actuel entre le relogement et la liquidation définitive serait d’un mois.

Références	Etapes	Commentaires
4°) MISE EN PAIEMENT(DDCS)		
	L'ordonnance de liquidation est notifiée par le TA à la préfecture, au comptable public et au ministre en charge du logement. La DDCS assure la mise en paiement sur le BOP 135.	La DDCS en un accès immédiat à l'ordonnance de liquidation via « <i>Télérecours</i> ».

ANNEXE 4 : LE SUIVI DES MENAGES SOUS ASTREINTE

1 LE SUIVI DE LA SITUATION DES PERSONNES SOUS ASTREINTES PEUT S'APPUYER SUR PLUSIEURS OUTILS :

- COMDALO est l'outil de gestion et de suivi des recours devant la commission de médiation départementale, qui permet d'assister les services de l'Etat dans leur mission de secrétariat de cette commission ;
- SYPLO est d'abord un outil de gestion du contingent préfectoral qui permet d'identifier le relogement à compter de la signature du bail. SYPLO permet en outre de suivre l'ensemble des ménages considérés comme prioritaires au titre du logement. Il a vocation à constituer à ce titre un « fichier commun de la demande prioritaire » pour l'accès au logement social, accessible à l'ensemble des réservataires ;
- Le système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement locatif social est en vigueur depuis 2011. Il permet de constituer un fichier unique des demandeurs de logement social. La demande de logement social (DLS) donne lieu à la délivrance d'un numéro unique d'enregistrement régional (NUR) en Ile-de-France et départemental dans les autres régions.

COMDALO et SYPLO sont interfacés avec le SNE. Pour SYPLO cet interfaçage doit permettre la mise à jour en temps réel des données du demandeur, ainsi qu'un suivi des attributions en faveur des ménages prioritaires.

2 DANS LES DEPARTEMENTS LES PLUS CONCERNES, CE SUIVI MOBILISE FORTEMENT LES SERVICES DEPARTEMENTAUX

COMDALO intègre, grâce à une interface avec le système national d'enregistrement (SNE), des alertes quotidiennes qui permettent aux services départementaux d'identifier la très grande majorité des demandeurs DALO relogés. Le fait générateur de ces alertes est la radiation, pour attribution du logement, du numéro unique d'enregistrement lié à la demande de logement social (DLS). Ces signalements automatisés n'exonèrent pas, cependant, les services départementaux de vérifications complémentaires.

En Ile-de-France, ils sont incités par la DRIHL à signaler dans SYPLO les demandeurs sous « contentieux ». L'UT75 s'appuie sur cet outil pour identifier, par croisements de fichiers, les demandeurs DALO pour lesquels le bailleur n'aurait pas radié la DLS ou l'aurait radiée trop tardivement, et dont le relogement, pour cette raison, n'a pas été signalé de manière automatique. Ce travail de vérification des relogements est réalisé deux fois par an.

Dans le Val-de-Marne, un contrôle spécifique de la situation des ménages sous contentieux est réalisé de manière régulière (tous les 15 jours), par le biais d'un tableau partagé entre le bureau DALO et le bureau Logement en charge de la gestion du contingent préfectoral. Ce travail permet également d'identifier les situations où un demandeur qui n'était plus à jour de sa demande de logement social l'a réactivée, ce qui entraîne un changement de numéro unique d'enregistrement. Ces changements de numéro peuvent conduire à considérer dans COMDALO que le demandeur est toujours sans logement, alors qu'il a été relogé sous un autre numéro que celui qu'il avait lorsqu'il a été reconnu DALO.

En revanche, à Paris, où le tribunal administratif considère depuis 2014 que le non renouvellement de la DLS lève l'obligation de relogement à la charge du préfet, ce suivi est sans objet. Il apparaît donc indispensable de clarifier la doctrine compte tenu de l'impact potentiel sur le travail de suivi exercé par les services départementaux. Une généralisation de la jurisprudence parisienne permettrait d'automatiser ce suivi en créant dans COMDALO une alerte concernant les radiations pour non renouvellement de DLS. Ce point n'est pas mineur : selon la DRIHL 75, à Paris, seuls 31 000 demandeurs DALO sur 46 000 ont une demande de logement social active.

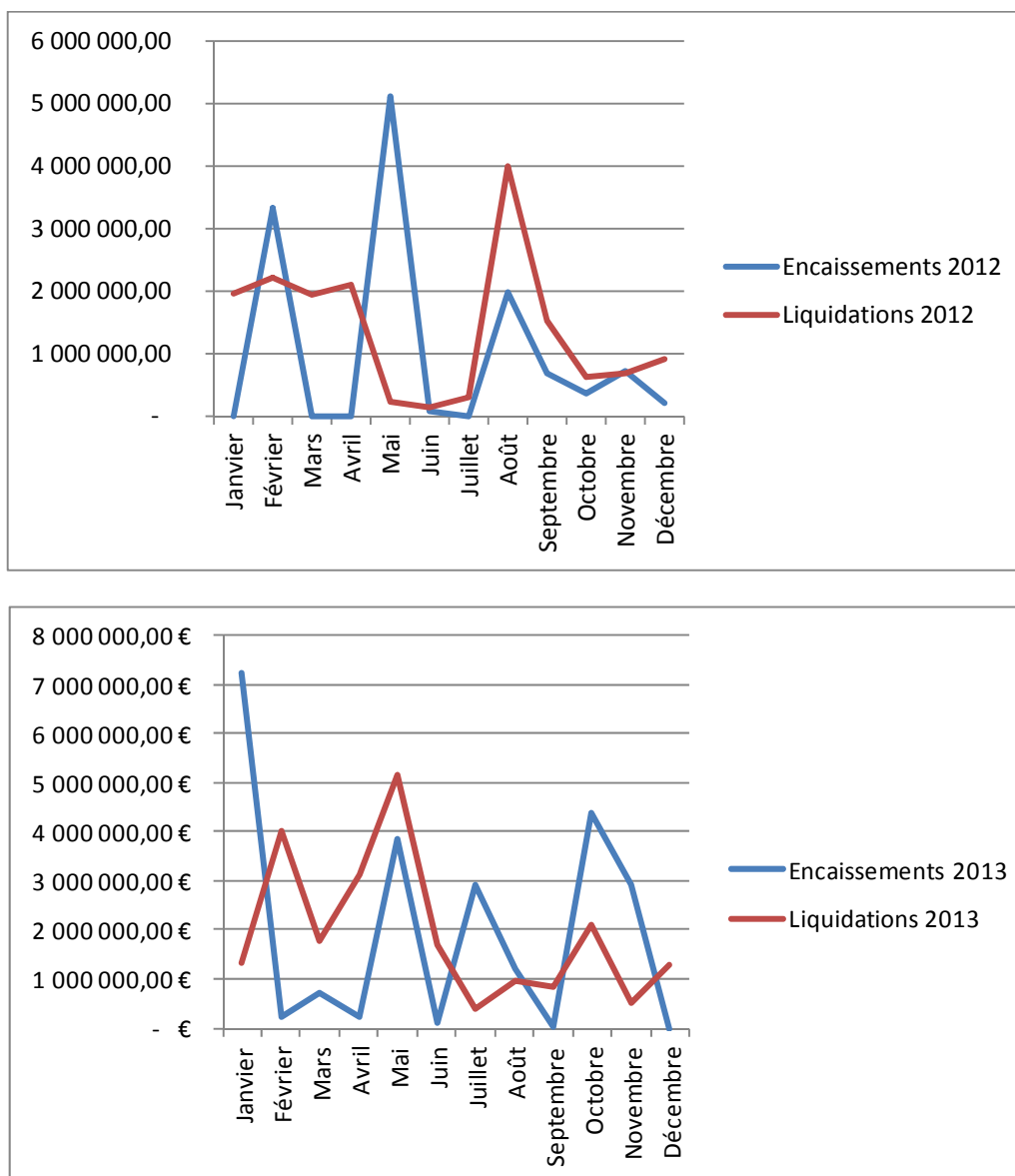
Outre le relogement et l'existence d'une DLS à jour, les services départementaux doivent identifier toute évolution permettant de saisir le juge en vue de la liquidation définitive de l'astreinte : refus par le requérant d'une proposition de logement adaptée à sa situation, évolution de sa situation personnelle qui ne permet plus d'établir l'éligibilité au DALO....A Paris, ce suivi est réalisé soit au fil de l'eau en tenant compte des diverses informations qui parviennent à la DRIHL (courriers de demandeurs, diagnostics AVDL...), soit par le biais d'analyses ponctuelles du fichier des demandeurs DALO.

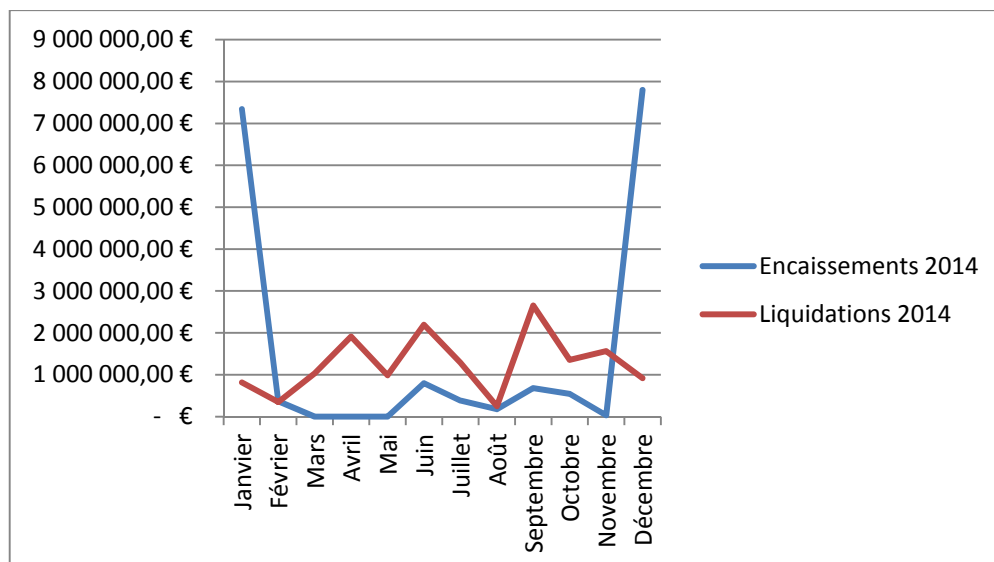
Au final, le suivi des ménages sous contentieux apparaît réalisé de manière satisfaisante, dans les départements où s'est rendue la mission. Elle souligne cependant la lourdeur de la charge de travail induite, dans les départements les plus concernés, et l'impossibilité, malgré tout, de suivre en temps réel l'ensemble des situations.

ANNEXE 5 : COMPARAISON DES MONTANTS LIQUIDES ET VERSES EN MATIERE D'ASTREINTES DALO

Les graphiques, présentés ci-dessous illustrent l'écart de temporalité constaté en Ile-de-France entre la date de l'ordonnance de liquidation et le moment où le paiement des astreintes est effectué. Ils montrent que les rythmes respectifs de liquidations et de versements, non seulement ne sont pas corrélés, mais sont très évolutifs d'un exercice à l'autre. Il en résulte des délais de « transformation » des liquidations en versement à la CGLLS très variables au sein d'une année et d'une année sur l'autre.

Graphique 4 : Rythme mensuel des montants d'astreintes liquidés et perçus par la CGLLS en Ile-de-France de 2012 à 2014





Source : Graphiques réalisés par la mission à partir des données DUP et CGLLS

Le rapprochement par région, sur les trois dernières années, présenté dans la même annexe, entre le montant liquidé dans l'année et le montant payé, révèle des écarts encore plus grands hors Ile-de-France. La Corse a ainsi effectué des paiements en 2014 alors qu'aucune liquidation n'avait été effectuée les deux années précédentes. Inversement, des montants liquidés en Lorraine en 2013 et 2014 ont donné lieu à des paiements à des niveaux très inférieurs à ce qui est dû. On peut en conclure que si le paiement des astreintes semble suivi de manière satisfaisante dans les régions où elle s'est rendue, il n'en est pas de même dans d'autres régions, même si les montants en cause sont limités.

Tableau 27 : Montants d'astreintes liquidés et payés par région de 2012 à 2014

	2012		2013		2014	
	Liquidations	Paiements	Liquidations	Paiements	Liquidations	Paiements
Aquitaine	5 970	5 970	20 530	20 830	28 850	11 250
Bourgogne		600				
Corse						1 220
Guyane	48 755	177 593				
IDF	16 667 424	12 488 399	23 234 849	23 789 765	15 307 413	18 118 354
Languedoc-Roussillon		84 528	47 600			
Lorraine			2 206		8 852	3 430
NPC	85 950	88 050	21 550	28 850		
PACA	1 509 705	172 485	1 743 840	1 658 781	3 690 450	2 599 720
Picardie	9 000	47 650	13 600	13 600	123 000	
Rhône-Alpes	313 960	84 830	41 675	260 075	123 675	123 675

Source : Tableau réalisé par la mission à partir des données DHUP

On constate enfin en effet un écart de 3,26 M€ entre les montants liquidés et ceux payés au total sur les trois dernières années (les paiements étant inférieurs). Cet écart est principalement imputable à la région PACA où semble s'être opéré un certain retard de paiement (les montants liquidés sont supérieurs de 2,5 M€ aux montants payés sur la période).

Tableau 28 : Montants liquidés et payés (€) au titre des astreintes DALO de 2012 à 2014

	Liquidations	Paielements	Différence
2012	18 640 764,00	13 149 805,00	5 490 959,00
2013	25 125 850,00	25 771 901,00	- 646 051,00
2014	19 274 040,00	20 857 649,00	- 1 583 609,00
	63 040 654,00	59 779 355,00	3 261 299,00

Source : Tableau établi par la mission à partir des données DHUP

ANNEXE 6 : LE DALO INJONCTION ET LIQUIDATION AU TA DE MELUN

Les données ci-dessous ont été communiquées à la mission par le tribunal administratif de Melun. Elles permettent de situer le contentieux DALO injonction au regard de l'activité globale du TA.

1 ORGANISATION ET ACTIVITE DU TA DE MELUN :

10 chambres (200 audiences collégiales par an)

43 magistrats dont 10 vice-présidents, un premier vice-président chargé des urgences et une présidente

58 greffiers et agents de greffe

Du 1^{er} octobre 2014 au 1^{er} octobre 2015 :

- affaires jugées : 12 770

- affaires enregistrées : 10 330

2 LE DALO INJONCTION ET LE DALO LIQUIDATION :

2.1 Organisation pour 2014-2015

- 6 chambres traitent ce contentieux soit 6 vice-présidents et 10 magistrats, l'organisation variant d'une chambre à l'autre,

- 1 à 2 agents de greffe sont spécialisés dans ce contentieux dans chacune de ces chambres et y consacrent entre 50 et 100 % de leur temps,

- 6 assistants de justice, qui travaillent à raison de 20 h par semaine, y consacrent entre 60 et 80% de leur temps, à l'exception de l'un d'entre eux pour lequel cela représente un tiers temps,

- les 3 agents de l'accueil répondent, au téléphone ou en face à face, aux questions des requérants. Ils estiment la part des appels téléphoniques concernant le DALO, tous contentieux confondus, à 40% (soit plus que le contentieux des étrangers). Ils signalent qu'ils doivent souvent faire face à l'incompréhension, au désespoir voire à la révolte des requérants et que les incidents ne sont pas rares.

On peut évaluer à plus de la moitié les requérants qui viennent aux audiences de DALO injonction, sachant qu'ils sont très souvent accompagnés par leur famille ou des assistants sociaux.

En moyenne, 22 dossiers sont traités au cours d'une audience.

2.2 Activité sur 12 mois du 1^{er} octobre 2014 au 1^{er} octobre 2015

2 649 jugements ou ordonnances dont environ 54 % pour les ordonnances de liquidation DALO. 52 audiences

On peut estimer à 3 360 lettres en recommandé avec accusé de réception (AR) pour le DALO injonction et 3030 pour le DALO liquidation en fonction des estimations faites par les agents de greffe du nombre moyen d'AR par dossier. Soit un total d'environ 6 400 AR sur une année pour ces contentieux.

ANNEXE 7 : EVALUATION DES BESOINS DE FINANCEMENT EN MATIERE D'AVDL ET SCENARIOS DE FINANCEMENT

1 LA MISSION A EXAMINE 3 SCENARIOS CONCERNANT LES EMPLOIS DU FONDS

1.1 Le scenario 1 : recentrage des emplois

Ce scenario vise à recentrer les emplois du FNAVDL sur les dépenses considérées, selon la mission, comme prioritaires, évaluées à partir des dépenses constatées. Il ne prévoit pas d'élargir le champ actuel à de nouveaux emplois (ex : bail glissant). Les estimations sont réalisées de la manière suivante :

- pour l'AVDL hors DALO, il est difficile d'établir une priorisation des dépenses compte tenu de l'absence de visibilité sur cette enveloppe. Il est donc retenu la moyenne annuelle des dépenses effectuées à ce titre sur les quatre dernières années, soit 15 M€. Ce montant est de ce fait constant dans les trois scenarios ;
- pour l'AVDL DALO, le scénario consiste à limiter l'intervention du fonds aux 10 régions connaissant le plus grand nombre de demandeurs reconnus prioritaires :

Tableau 29 : Nombre de décisions favorables de la commission de médiation DALO en 2014 (10 premières régions concernées)

	Nombre de décisions favorables COMED en 2014
Ile-de-France	20 469
PACA	4 386
Rhône-Alpes	2 557
Midi-Pyrénées	991
Languedoc-Roussillon	974
Picardie	815
Aquitaine	731
Pays-de-Loire	633
Nord-Pas de Calais	627
Bourgogne	357

Source : statistiques InfoDALO

Pour les 5 régions « historiques » (surlignées dans le tableau ci-dessus), il est retenu la moyenne des crédits engagés sur les 3 dernières années. Pour les 5 autres régions, le montant retenu correspond à la dotation 2014 (soit environ 1,5 M€).

Cette hypothèse n'inclut pas le programme « 10 000 logements accompagnés ». La mission préconisant de recentrer le fonds sur les emplois à la main des services déconcentrés et s'inscrivant dans les politiques locales d'accès au logement des personnes défavorisées.

1.2 Le scénario 2 : continuité des actions engagées

Ce scénario tient compte des engagements déjà pris et se fonde donc essentiellement sur l'exécution 2014. Par rapport au scénario précédent, il inclut :

- les financements accordés en 2014 à 10 régions au titre de la prévention des expulsions de ménages reconnus DALO ;
- les montants contractualisés au titre du programme « 10 000 logements accompagnés », soit 500 000 €.

1.3 Le scénario 3 : adéquation des emplois aux besoins

Ce scénario tient compte du besoin estimé en 2014 au titre de l'AVDL DALO sur les 5 régions historiques et les 5 régions nouvelles, soit 18 M€¹⁰⁴ et de la dotation prévisionnelle du programme « 10 000 logements accompagnés » (1 M€/an).

Il inclut une dotation destinée à financer le bail glissant sur les territoires les plus tendus, en reprenant l'enveloppe envisagée au COGES d'avril 2014¹⁰⁵.

1.4 Une hypothèse retenue de 32 M€ pour les emplois du FNAVDL

Le tableau de synthèse ci-dessous révèle une différence ténue entre les deux premiers scénarios. Celle-ci s'explique par le poids des dépenses liées aux 5 régions historiques sur le DALO et à l'AVDL DALO.

Tableau 30 : Scénarios d'estimation des besoins de financement annuels au titre de l'AVDL

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
AVDL hors DALO	15	15	15
AVDL DALO 5 régions "historiques"	11	11	18
AVDL DALO régions nouvelles	1,5	2	
Bail glissant	0	0	3,5
Programme 10 000 logements	0	0,5	1
Total (M€)	27,5	28,5	37,5

Source : mission

La mission retient une hypothèse de 32 M€ qui permet de garantir la continuité des engagements (scénario 2), tout en ouvrant le financement au bail glissant. Cet outil est en effet le seul à même de permettre le relogement de certains ménages dans les territoires très tendus.

¹⁰⁴ Estimation réalisée sur la base du nombre de ménages reconnus PU DALO en 2013 en tenant compte des ratios retenus suivants :

- la moitié du nombre de ménages reconnus PU DALO fait l'objet d'un diagnostic logement à raison d'un coût moyen de 225 €
- 1/3 des ménages ayant fait l'objet d'un diagnostic bénéficie d'un accompagnement (AVDL) au coût moyen de 2917 €.

¹⁰⁵ Soit un objectif de 2,5% des ménages PU des 10 régions les plus concernées par le DALO pour un coût unitaire de 4 400€.

2 LE BESOIN DE FINANCEMENT S'ETABLIRAIT A 12 M€

En retenant l'hypothèse d'une recette d'astreinte de 20 M€, le besoin de financement complémentaire (M€) s'établirait à 12 M€.

3 UN SCENARIO « ANNEE BLANCHE » PERMETTRAIT DE RECONSTITUER LA TRESORERIE DU FONDS

Il s'agirait de limiter les dépenses sur le fonds en année n de manière à disposer en n+1 des ressources suffisantes pour faire face aux besoins. Le tableau ci-dessous montre la nécessité de financer l'AVDL par un autre biais que le fonds en année N dans l'hypothèse la moins favorable.

Tableau 31 : Scénario « année blanche » FNAVDL

	Année N	Année N+1
Recette (M€)	20	40
Emplois (M€)	12	32

Source : Mission

Ce scénario impliquerait de financer l'AVDL non DALO sur le programme 177 en 2016. Il présumerait cependant une visibilité sur les ressources du fonds, qui n'est pas aujourd'hui garantie.

SIGLES UTILISES

AE	Autorisation d'engagement
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement social vers et dans le logement
BOP	Budget opérationnel de programme
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et le l'habitation
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHS	Centre hospitalier spécialisé
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
COMED	Commission de médiation départementale
CP	Crédit de paiement
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCS-PP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement
DLS	Demande de logement social
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
FAPIL	Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion pour le logement
FAU	Fonds d'aménagement urbain
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
FNARS	Fédération nationale des associations de réinsertion sociale
FNAVDL	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
FSL	Fonds de solidarité logement
GLA	Gestion locative adaptée
MASP	Mesure d'accompagnement social personnalisé
MJAGBF	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
NUR	Numéro unique régional
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PARSA	Plan d'action renforcé pour les personnes sans-abri
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PU	Prioritaire et urgent
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNE	Système national d'enregistrement
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SYPLO	Système priorité logement
TA	Tribunal administratif
USH	Union sociale pour l'habitat

PIECES JOINTES

Pièce jointe n°1 : Circuit de financement du FNAVDL

Circuit de financement du FNAVDL, volet « DALO »

