



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-055A

Mission nationale de contrôle et
d'audit des organismes de
sécurité sociale
N°04-2012

Evaluation des aides personnelles au logement

**RAPPORT THEMATIQUE N°3
LA GESTION DES AIDES
PERSONNELLES AU LOGEMENT
PAR LA BRANCHE FAMILLE**

Établi par

Blanche GUILLEMOT

Maxime GUILPAIN

Olivier VEBER

Membres de l'inspection générale
des affaires sociales

Membre de la mission nationale de
contrôle et d'audit des organismes
de sécurité sociale

Le rapport d'évaluation des aides personnelles au logement comprend :

► **un rapport de synthèse**

► **trois rapports thématiques :**

- rapport thématique n°1 : l'efficacité sociale des aides personnelles au logement
- rapport thématique n°2 : les aides personnelles dans la politique du logement
- rapport thématique n°3 : la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille

Synthèse

- [1] Les aides personnelles au logement bénéficiaient, au 31 décembre 2010 à 6,31 millions de ménages et plus de 13 millions de personnes. Elles représentaient une dépense de 16,2 milliards d'euros. Dans le système de protection sociale français elles constituent une prestation originale en ce qu'elles procurent aux ménages une aide affectée à une dépense spécifique, la dépense de logement.
- [2] Cette affectation aux dépenses de logement se manifeste non seulement dans le mode de calcul de l'aide mais aussi dans les conditions de versement de l'aide. En effet, le versement de l'aide est conditionné au paiement effectif du loyer et impose que le logement réponde à des normes de décence et de peuplement. Ces conditions de versement font des aides personnelles, outre leur caractère de prestation sociale à destination des ménages modestes, un instrument des politiques publiques du logement de prévention des expulsions et de lutte contre l'habitat indigne.
- [3] Dès lors, les organismes liquidateurs, principalement la CNAF et les CAF et dans une moindre mesure la MSA, doivent vérifier la réalisation de ces conditions. Par extension, les caisses de sécurité sociale sont devenues des acteurs majeurs pour le traitement des impayés de loyer des ménages allocataires et pour le repérage et le traitement des situations de non-décence des logements. Ainsi, de la qualité des interventions des caisses de sécurité sociale en ces matières dépend la capacité des aides personnelles au logement à participer efficacement à ces politiques publiques. Outre ces spécificités des aides personnelles au logement, les caisses de sécurité sociale doivent également s'assurer, comme pour toutes les prestations qu'elles servent, de la qualité du service rendu aux usagers notamment de la qualité des liquidations qu'elles effectuent.
- [4] La mission a observé que pour des raisons tant réglementaires que liées à l'implication des caisses de sécurité sociale, le levier que les aides au logement constituent pour la politique du logement n'était pas suffisamment exploité. Du point de vue du paiement à bon droit des aides personnelles au logement, il apparaît également que des progrès importants doivent être faits par la CNAF et les CAF.
- [5] Les solutions à ces difficultés imposent non seulement de renouveler le pilotage général des aides personnelles en associant davantage le ministère du logement à la stratégie des caisses de sécurité sociale comme indiqué dans le rapport thématique n°1 mais également de rendre plus efficaces les dispositions réglementaires.

LA QUALITE DE SERVICE DE LA CNAF EN MATIERE D'AIDES PERSONNELLES DOIT ETRE AMELIOREE

- [6] La CNAF et les CAF se sont engagées dans une politique globale d'amélioration de la qualité de service qui, naturellement, englobe les aides personnelles au logement. Pour autant, et malgré les actions d'information menées par les CAF, les questions d'accès aux droits ne semblent pas avoir fait l'objet d'une attention particulière. Même s'il n'existe pas d'étude spécifique sur le sujet, plusieurs indices semblent démontrer que tant pour les premiers recours qu'en cours de droit, des insuffisances existent en matière d'accès aux droits. D'importantes marges de progression existent donc qui reposent en grande partie sur une action renouvelée des CAF en matière d'accès aux droits. S'agissant de prestations essentielles à l'insertion des ménages, la mission estime qu'il devrait s'agir d'une priorité pour les CAF.

- [7] Le même type de problématique se rencontre pour ce qui concerne le paiement à bon droit des aides personnelles. Si l'objectif d'amélioration de la qualité des liquidations concerne l'ensemble des prestations et si l'organisation de la maîtrise des risques à la CNAF et dans les CAF n'est pas organisée en fonction des prestations, il n'en demeure pas moins que des enjeux spécifiques concernent les aides personnelles au logement. Cela tient en premier lieu au contrôle de la réalité des situations déclarées au regard du logement lui-même. De ce point de vue, les quelques enquêtes menées par la CNAF et les CAF semblent montrer que les aides personnelles ne sont pas des prestations particulièrement exposées au risque de fraude. Toutes fraudes confondues – tant celles qui concernent le logement lui-même que celles relatives aux ressources déclarées ou à la situation familiale – les fraudes détectées par la CNAF sur les prestations d'aides personnelles ont été de 20 millions d'euros en 2010. Néanmoins, l'impossibilité actuelle de contrôler de manière automatisée, par croisement des fichiers de la CNAF avec ceux de la DGFIP, la réalité des situations de logement déclarées, minore considérablement l'efficacité des contrôles.
- [8] Plus encore que la fraude, l'enjeu du paiement à bon droit pour les aides personnelles concerne la capacité des CAF à verser aux allocataires l'exact montant dû au moment où les conditions de droit sont remplies. La masse des indus et rappels liés aux aides personnelles représente environ 10 % des sommes versées annuellement, soit plus de 600 millions d'indus et 950 millions de rappels. En l'espèce, si la réduction des indus est un enjeu stratégique de la CNAF pour lequel la caisse nationale et les caisses locales se sont mobilisées, la question des rappels est globalement délaissée alors même qu'ils ont pour effet de différer le versement de l'aide à laquelle ils auraient droit pour les allocataires.

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT CONSTITUENT UN INSTRUMENT DE PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES INSUFFISAMMENT EXPLOITE EN RAISON D'UNE REGLEMENTATION INADAPTEE ET D'UNE IMPLICATION HETEROGENE DES CAF

- [9] La prévention des expulsions est un élément important des politiques du logement, mais aussi des politiques d'insertion. Depuis 1998, les dispositifs de prévention des expulsions ont été régulièrement renforcés et visent, le plus en amont possible, à traiter les situations pouvant mener à l'expulsion et notamment les situations d'impayés. Si cette politique associe principalement les services de l'Etat à ceux des départements depuis 2004, les CAF, parce que le paiement du loyer est une condition de versement de l'aide personnelle, ont à connaître de la situation d'impayés de leurs allocataires dès la constitution de celui-ci. Néanmoins, malgré les dispositifs de prévention mis en place, le contentieux locatif comme les décisions d'expulsion ont augmenté au cours des dernières années.
- [10] Dans ce contexte l'affectation des aides personnelles à la dépense de logement des ménages constitue un élément de sécurisation pour les bailleurs. D'une part, la pratique du tiers payant leur garantit qu'une part du loyer leur sera versée et, d'autre part, en cas d'impayé cela conduit la CAF à une intervention susceptible de constituer une intermédiation dans des rapports locatifs tendus et visant à la reprise du paiement du loyer.

- [11] Néanmoins, la réglementation concernant le traitement des impayés en matière d'aides personnelles ne permet pas d'optimiser le rôle que peuvent jouer les CAF. Il peut ainsi s'écouler plus d'un an de loyers non payés, en suivant les délais accordés par la réglementation, avant que la CAF examine le plan d'apurement que doit lui remettre tout allocataire en situation d'impayé. Cette situation n'incite pas un traitement rapide de l'impayé et retarde l'éventuelle intervention des services d'action sociale de la CAF ou du département ; or tous les acteurs s'accordent pour considérer qu'au-delà d'un certain niveau la dette de loyer n'est plus résorbable. Plus encore, en cas de non présentation d'un plan d'apurement ou de non respect de celui-ci la réglementation prévoit la suspension du versement de l'aide ; cette suspension, si elle peut constituer une menace utile pour des locataires peu diligents a en revanche pour conséquence, lorsqu'elle prend effet, de rendre presque impossible le remboursement de la dette de loyer ; en ce cas elle constitue une étape décisive dans le processus menant à la décision d'expulsion.
- [12] En matière de traitement des impayés le rôle des CAF a récemment été renforcé puisqu'elles assurent dorénavant le traitement des impayés de toutes les aides personnelles au logement et sont membres des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) mises en place dans chaque département en 2011. Elles jouent également un rôle important au sein des fonds de solidarité logement des départements qui interviennent notamment pour aider les ménages en situation d'impayé de loyer. Cependant l'articulation de l'action des CAF avec les partenaires locaux, y compris les bailleurs, impliqués dans la prévention des expulsions présente un certain nombre de faiblesses. Les règlements des FSL ne sont pas articulés avec les barèmes des aides personnelles, les relations avec les commissions de surendettement sont le plus souvent difficiles et, au sein des CCAPEX, le rôle et la place des CAF varie considérablement. Au niveau local l'insuffisante synergie entre acteurs nuit à l'efficacité des actions entreprises par chacun d'entre eux.
- [13] Il convient de souligner cependant qu'en matière de traitement des impayés de loyer des allocataires et d'animation partenariale l'action des CAF est extrêmement hétérogène. L'organisation comme les moyens consacrés par les CAF au traitement des impayés diffèrent d'une caisse à l'autre, comme d'ailleurs les « doctrines » de traitement des impayés, certaines CAF considérant qu'elles doivent jouer un rôle actif de prévention et d'accompagnement alors que d'autres se tiennent sur une position plus strictement réglementaire. Cela s'observe notamment dans la mobilisation, très variable selon les CAF, du travail social pour accompagner les ménages en situation d'impayés, certaines CAF proposant, le plus en amont possible et parfois même de manière préventive, des aides à la gestion budgétaire, des services de médiation pour l'élaboration des plans d'apurement et une orientation vers les autres partenaires (FSL, commissions de surendettement ou plus simplement travailleurs sociaux du département).

NI LES PROCEDURES REGLEMENTAIRES NI L'IMPLICATION DES CAF NE PERMETTENT AUX AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DE JOUER UN VRAI ROLE DE LEVIER POUR LE TRAITEMENT DE L'HABITAT NON DECENT

- [14] La décence du logement est une condition du versement de l'aide personnelle depuis la loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Cependant cette notion de décence est mal intégrée dans la politique de lutte contre l'habitat indigne portée par le ministère du logement au niveau national et par les comités des plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) au niveau territorial. Réglementairement si le traitement des situations de logement indigne relève des pouvoirs de police du maire (pour le péril) et du Préfet (pour l'insalubrité), le traitement de la non-décence relève des seules relations contractuelles entre bailleur et locataire. La mauvaise articulation entre les définitions de la décence et des autres catégories d'habitat indigne constitue en outre une limite à la coordination des acteurs chargés du repérage et du diagnostic de l'état des logements.

- [15] Lorsqu'un logement est diagnostiqué comme indécemment, les CAF invitent le locataire à entamer une démarche amiable ou à saisir le juge et suspendent le tiers payant, le cas échéant. Si les démarches ne sont pas entreprises, l'aide personnelle est suspendue. Cette réglementation présente plusieurs inconvénients : elle ne prévoit aucune intermédiation entre bailleur et locataire et fait peser sur ce dernier la menace d'une suspension de l'aide. En outre, en cas d'indécence, la CAF ne dispose d'aucun moyen financier pour accompagner le bailleur dans la réalisation de travaux. Cette situation conduit l'ensemble des acteurs, locataires, bailleurs mais aussi certains travailleurs sociaux à ne pas signaler l'indécence des logements.
- [16] L'implication des CAF, pourtant essentielle au traitement des situations de non-décence, est, malgré les directives nationales, trop hétérogène. Seules 40 % des CAF alimentent, comme la loi les y oblige, l'observatoire départemental des logements indignes à partir des informations qu'elles ont recueillies. La faible implication du réseau dans cette politique s'observe également dans l'impossibilité de disposer d'informations statistiques fiables sur le sujet. La même faiblesse s'observe concernant les normes de population. Certaines CAF, néanmoins, mènent une politique extrêmement active de repérage et de diagnostic des logements présumés non-décents en partenariat avec tous les acteurs départementaux impliqués dans cette politique, notamment en ciblant les actions de repérage. Certaines CAF ont même mis en place un applicatif destiné à capitaliser l'information sur les logements indécents, ce que ne permet pas l'outil CRITAL utilisé par les CAF pour la gestion des aides personnelles au logement.

L'OPTIMISATION DU LEVIER D'ACTION QUE CONSTITUE L'AFFECTATION DES AIDES PERSONNELLES A LA DEPENSE DE LOGEMENT IMPOSE DES EVOLUTIONS REGLEMENTAIRES ET UNE CLARIFICATION DU ROLE DEVOLU A LA BRANCHE FAMILLE

- [17] Au regard de l'hétérogénéité de l'implication des CAF dans la gestion globale des aides personnelles et des moyens qui seraient nécessaires pour que l'ensemble des caisses interviennent de manière satisfaisante sur les questions de logement, il n'est pas illégitime d'envisager que la branche famille se concentre sur la seule liquidation des aides et sur l'amélioration de l'accès aux droits et de la qualité des liquidations. En matière de non recours, des études devraient être menées pour en étudier l'importance, à l'ouverture comme en cours de droit, et ainsi proposer des réponses adéquates. L'amélioration de la qualité des liquidations imposerait une étude sur les causes des rappels (à l'exemple de celle en cours sur les indus) et une stratégie affirmée de réduction de ces rappels. En matière de maîtrise des risques, comme de suivi des logements diagnostiqués comme non-décents, une étude d'opportunité et de faisabilité d'un référentiel national des logements devrait être menée afin qu'une décision éclairée et explicite soit adoptée.
- [18] Le scénario du recentrage des CAF sur les seules questions de liquidation conduirait, cependant, à séparer le contrôle de la décence des logements du versement de l'allocation ; le transfert de cette compétence à d'autres partenaires conduirait vraisemblablement à ne plus concentrer les actions que sur les situations les plus graves (insalubrité et péril). En matière de traitement des impayés cela exigerait que les CAF constatant un impayé en transfère le suivi et l'accompagnement à d'autres acteurs départementaux. Outre que cela serait contradictoire avec les évolutions récemment observées et que les questions de coordination deviendraient centrales, ce transfert aurait pour effet de retarder le traitement des situations d'impayés.
- [19] La mission considère que l'affectation des aides à la dépense de logement constitue une opportunité qui doit être mieux utilisée pour améliorer le traitement des situations d'impayés et pour lutter contre l'habitat indigne et indécemment, et qu'il est nécessaire pour ce faire que soit optimisée l'intervention des CAF. La mission estime donc que le scénario d'une implication renforcée des CAF et de la CNAF sur le domaine du logement est préférable à tout autre pour faire des aides personnelles un instrument efficace de la politique du logement au sens large.

- [20] Cela impliquerait en premier lieu une clarification du positionnement stratégique de la CNAF et des CAF afin de faire de ces dernières des partenaires actifs des politiques locales du logement. La réussite de ces politiques oblige en effet à des collaborations entre acteurs qui, aujourd'hui ne sont pas assez structurées et manquent d'outils pertinents. La mise en cohérence des FSL avec les aides personnelles ou le développement d'outils informatiques permettant d'alimenter l'observatoire départemental des logements indignes permettraient ainsi de mieux articuler les actions des uns et des autres. En matière de travail social, il importe de rappeler que la majorité des bénéficiaires des aides personnelles au logement (isolés et couples sans enfants) ne sont actuellement pas éligibles aux interventions des CAF, ce qui en matière de traitement des impayés constitue un angle mort de la prévention. Il conviendrait donc que la CNAF modifie ses règles de prise en charge ou bien que les CAF assurent une coordination de qualité avec les départements.
- [21] La mise en œuvre d'une telle stratégie visant à faire des CAF des acteurs incontournables des politiques locales du logement impose de faire figurer dans la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF – comme de la MSA d'ailleurs – des objectifs précis d'indicateurs de suivi permettant de mesurer les réalisations de la CNAF et des CAF. Le renforcement de l'implication des CAF imposerait qu'au sein de chacune d'entre elles, soit constitué un pôle logement assurant le lien entre services liquidateurs, services d'action sociale et maîtrise des risques et qui aurait en charge les partenariats, le suivi des questions d'impayés et le pilotage des politiques de résorption de l'habitat non décent. De tels pôles logements, qui fonctionnent déjà dans certaines CAF, peuvent être constitués de quelques agents ; il n'est pas possible d'estimer le nombre d'agents supplémentaires nécessaires, faute de données précises sur la situation actuelle.
- [22] Cette implication renforcée des CAF ne trouverait néanmoins toute son efficacité qu'accompagnée de modifications des réglementations applicables aux impayés et aux situations de non-décence des logements. Ces modifications viseraient à renforcer l'effet de levier que constituent les aides pour prévenir les expulsions ou pour engager les bailleurs à réaliser des travaux dans les logements non-décents.
- [23] Enfin, ainsi que le rapport thématique n°1 sur l'efficacité sociale des aides personnelles au logement le préconise, il conviendrait d'associer de manière plus étroite le ministère en charge du logement à la définition et au suivi des objectifs de la branche famille en matière de logement afin non seulement d'en renforcer le poids mais aussi et surtout de s'assurer de la cohérence de l'action de la CNAF et des CAF avec l'ensemble des dispositifs portés par ce ministère.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	11
1. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT SONT LA PRINCIPALE PRESTATION VERSEE PAR LA BRANCHE FAMILLE.....	13
2. LES PROCESSUS DE GESTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PEUVENT ETRE AMELIORES POUR ASSURER LEUR PAIEMENT A BON DROIT	14
2.1. <i>L'accès aux droits doit être mieux pris en compte</i>	<i>14</i>
2.1.1. La qualité de service en matière d'aides personnelles au logement s'inscrit dans un engagement général de la branche famille.....	14
2.1.2. En matière d'aides personnelles au logement l'information des usagers est perfectible	16
2.2. <i>La qualité de la liquidation des aides personnelles au logement est insuffisante</i>	<i>18</i>
2.2.1. L'organisation de la maîtrise des risques ne permet pas d'action ciblée sur les aides personnelles au logement.....	19
2.2.2. Rien ne permet de démontrer que la composante logement de la prestation est particulièrement fraudée	21
2.2.3. Le niveau des indus et rappels constitue une faiblesse majeure de la liquidation des aides personnelles au logement.....	23
3. LES AIDES PERSONNELLES CONSTITUENT UN OUTIL ESSENTIEL DE PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES ENCORE INSUFFISAMMENT EXPLOITE AUJOURD'HUI	26
3.1. <i>L'affectation des aides personnelles au paiement d'un loyer sécurise les bailleurs et les locataires et peut permettre de mieux prévenir les expulsions locatives.....</i>	<i>26</i>
3.1.1. Les situations d'impayés de loyer : un frein au maintien dans le logement	26
3.1.2. La sécurisation par les aides personnelles est d'autant plus nécessaire que les bailleurs ont accru leurs exigences à l'entrée dans le logement pour se prémunir contre le risque d'impayés	28
3.1.3. La sécurisation apportée par les aides personnelles se double d'une intervention des organismes payeurs dans la détection et le traitement des impayés de loyers	29
3.2. <i>Les modalités actuelles d'intervention des CAF ne sont pas optimales et peuvent être considérablement améliorées</i>	<i>33</i>
3.2.1. La gestion des impayés de loyer est marquée par une implication trop hétérogène des CAF qui appelle un renforcement des exigences nationales	33
3.2.2. Pour être pleinement efficace, l'action des CAF suppose une bonne articulation avec les acteurs impliqués dans la chaîne de prévention des expulsions ainsi qu'une adaptation de la réglementation applicable.....	37
4. LES AIDES PERSONNELLES NE JOUENT PAS PLEINEMENT LEUR ROLE DE LEVIER POUR DETECTER ET RESOUDRE LES SITUATIONS DE NON-DECENCE DES LOGEMENTS.....	43
4.1. <i>Les aides au logement sont versées sous condition de décence du logement</i>	<i>43</i>
4.1.1. Pour être loué et ouvrir droit à l'allocation logement, un logement doit être décent et d'une surface minimale.....	43
4.1.2. Intégré dans la politique plus générale de lutte contre l'habitat indigne menée par les autorités publiques, le traitement des situations de non-décence des logements relève, pour sa résolution, des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire	44

4.1.3. Malgré cette limite la détection et le traitement des situations de non-décence des logements peut contribuer à résorber l'habitat indigne.....	47
4.2. <i>Malgré certaines initiatives, la lutte contre l'indécence des logements ne constitue pas une priorité structurante du réseau des CAF</i>	48
4.2.1. Des orientations nationales formalisées mais sans réel pilotage	48
4.2.2. Des initiatives qui démontrent l'intérêt d'une implication plus active et les limites des outils disponibles	50
4.3. <i>Pour emporter tous ses effets, la lutte contre les logements indécents doit se doter d'outils plus adaptés</i>	51
5. L'EXERCICE, PAR LA BRANCHE FAMILLE, DE SES COMPETENCES EN MATIERE D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, IMPOSE DE MIEUX DEFINIR STRATEGIE ET MOYENS D'ACTION	53
5.1. <i>Les aides personnelles au logement ne sont pas actuellement centrales dans la stratégie d'ensemble de la CNAF</i>	53
5.1.1. Les aides personnelles au logement ne sont pas une priorité de l'actuelle convention d'objectifs et de gestion (COG)	53
5.1.2. La CNAF s'est principalement mobilisée sur la modernisation de la gestion des aides personnelles mais son bilan est mitigé.....	54
5.1.3. L'implication des CAF dans le domaine du logement est hétérogène	57
5.1.4. Le logement ne constitue pas une priorité pour l'action sociale de la branche famille	60
5.2. <i>La définition d'une stratégie plus déterminée de la branche famille soulève à la fois des questions de principe et de moyens</i>	61
5.2.1. L'implication de la branche famille en matière de logement, au-delà de la seule liquidation à bon droit des prestations, relève d'un choix à formuler plus clairement pour l'avenir	61
5.2.2. La future convention d'objectifs et de gestion devrait être l'occasion de formaliser de nouvelles orientations	64
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	67
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	69

Introduction

- [24] La mission d'évaluation des aides personnelles au logement est une mission du programme annuel de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), menée de juillet 2011 à mars 2012, conjointement avec la Mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC), placée auprès du directeur de la sécurité sociale. Sollicité par une lettre du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, en date du 6 septembre 2011, pour se joindre à la mission, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a également contribué à ces travaux, mais n'a pas souhaité s'associer à la signature du rapport, désapprouvant la présentation d'un des scénarios de réforme du barème, envisageant l'expérimentation d'un nouveau mode de calcul de l'APL dans le parc social.
- [25] Cette mission a un objet résolument large : il s'agit non seulement d'évaluer la politique publique d'aides personnelles au logement, mais également d'analyser l'action de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et des CAF en matière de gestion et de liquidation de ces aides¹. Pour ce deuxième volet, l'IGAS et la MNC ont construit un référentiel d'audit de la maîtrise des risques en matière d'aides personnelles au logement, qui est actuellement déployé par les agents de la mission nationale de contrôle, au cours d'une vague d'audits menés sur 14 CAF. Les résultats de ces audits feront l'objet d'un rapport de synthèse rédigé par la mission nationale de contrôle.
- [26] Pour mener ses investigations, la mission s'est appuyée sur la collaboration des services des ministères concernés, notamment la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère en charge du logement, et la Direction de la sécurité sociale. La mission a également pu compter sur plusieurs services de la CNAF, et notamment de sa direction en charge des études, des statistiques et de la recherche, dont les données transmises à la demande de la mission, ont permis de nombreuses analyses du présent rapport.
- [27] La mission a rencontré, au niveau national, outre les directions d'administration centrale des ministères concernés, la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement, les acteurs institutionnels du champ du logement, et notamment l'Union sociale de l'habitat (USH), l'agence nationale pour l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la fédération nationale de l'immobilier, plusieurs bailleurs sociaux, des associations de locataires, la plupart des réseaux associatifs engagés sur les questions de logement, et la Banque de France pour les enjeux liés au surendettement².
- [28] Compte-tenu des objectifs de la mission – au-delà d'une évaluation globale, analyser d'une part, la manière dont les CAF prennent appui sur les aides personnelles au logement pour mener une politique d'accompagnement social des ménages modestes et pour agir sur la qualité des logements, et d'autre part, constituer un référentiel d'audit, les visites de CAF ont été essentielles. L'IGAS et la MNC se sont ainsi rendues dans six CAF, et lors des déplacements effectués pour quatre d'entre elles, Bobigny (93), Vannes (56), Arras (62), et Montpellier (34), l'IGAS et la MNC ont également rencontré les représentants de l'Etat, du conseil général, des bailleurs, des associations, ou d'autres partenaires, afin d'analyser le rôle des aides personnelles dans les politiques locales du logement et leur perception par les acteurs concernés.
- [29] La mission remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour leur collaboration précieuse.

¹ La mission a également rencontré la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, qui sert les aides personnelles au logement à ses ressortissants. Elle a choisi de centrer ses investigations sur le champ couvert par la CNAF, soit 96% des bénéficiaires.

² Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

[30] Afin de structurer son travail, la mission a considéré que se posaient trois questions principales d'évaluation, qui méritaient chacune une analyse approfondie. Les aides personnelles au logement sont en effet un instrument majeur tant de la politique du logement que des politiques familiale et sociale, et la mesure de leur efficacité met en jeu à la fois une approche économique et sociale (les aides personnelles permettent-elles aux ménages à revenus modestes de supporter leurs dépenses de logement ?), une approche technique (les aides personnelles sont-elles bien articulées avec les autres instruments de la politique du logement ?) et enfin, une analyse de leurs modalités effectives de gestion (ces modalités sont-elles satisfaisantes ?). Ainsi, outre un rapport de synthèse qui présente les résultats d'ensemble, la mission a produit trois rapports thématiques :

- le premier rapport thématique est consacré à l'analyse de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement ;
- le deuxième rapport thématique analyse la manière dont les aides personnelles s'insèrent dans la politique du logement ;
- le troisième rapport thématique analyse les modalités de gestion des aides personnelles par la branche famille.

[31] Le présent rapport est celui consacré à la gestion des aides personnelles au logement par la branche famille.

[32] Ce rapport s'articule autour de la réflexion suivante :

- Les aides personnelles au logement sont la principale prestation versée par la branche famille.
- Les processus de gestion des aides personnelles peuvent être améliorés pour assurer leur paiement à bon droit.
- Les aides personnelles constituent un outil essentiel de prévention des expulsions locatives insuffisamment exploité aujourd'hui.
- Les aides personnelles ne jouent pas suffisamment leur rôle de levier pour détecter et résoudre les situations de non-décence des logements.
- L'exercice, par la branche famille, de ses compétences en matière d'aides personnelles au logement, suppose de mieux définir stratégie et moyens d'action.

1. LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT SONT LA PRINCIPALE PRESTATION VERSEE PAR LA BRANCHE FAMILLE

[33] Les aides personnelles au logement sont la principale prestation servie par la branche famille, tant en nombre d'allocataires qu'en montants.

Tableau 1 : Bénéficiaires et montants des principales prestations légales servies par la branche famille en 2009³

Prestations	Bénéficiaires		Montants	
	En milliers	% du total des allocataires*	En milliards d'euros	% du total des prestations directes légales versées
Aides personnelles au logement	6 309	53,9 %	15,7	25,6 %
Allocations familiales	4 897	41,8 %	12,8	20,8 %
PAJE	2 348	20,0 %	12,2	19,9 %
RSA	1 725	14,7 %	8,3	13,5 %

Source : CNAF, Prestations légales 2009, statistiques nationales, tous régimes - calculs de la mission

* Le total est supérieur à 100 car un certain nombre de ménages perçoivent plusieurs prestations

[34] Il n'entrait pas dans le champ de la mission d'évaluer l'efficacité des processus de gestion des aides personnelles par la branche famille. Un rapport récent de la Cour des comptes⁴, publié en septembre 2011, portant sur les prestations servies par la branche famille pour le compte de l'Etat et des départements, a traité cette question. Ce rapport a notamment cherché à évaluer le nombre d'ETP mobilisés au sein des CAF pour la gestion des aides personnelles au logement. Pour ce faire, reprenant la méthodologie élaborée par un rapport conjoint de l'IGAS, de l'IGF, et du Conseil général des ponts de 2006⁵ à partir de données actualisées de la CNAF, la Cour a estimé qu'environ un tiers des effectifs de techniciens-conseils des CAF seraient consacrés à la gestion des aides personnelles.

[35] Les aides personnelles au logement représentent donc un quart des prestations servies par la branche, mobilisent un tiers de ses effectifs, et concernent plus de la moitié des allocataires. C'est dire la place majeure qu'elles occupent dans l'activité des CAF.

[36] Tout en resituant la gestion des aides personnelles au logement dans la politique d'ensemble de la branche en matière de qualité de service, d'accès aux droits, et de maîtrise des risques liés à la liquidation des prestations, la mission a concentré ses investigations sur l'analyse des processus propres aux aides personnelles au logement, c'est-à-dire le traitement des impayés de loyer et des situations de non-décence du logement. Elle a également analysé la stratégie de la CNAF en matière de logement, et la pertinence des outils développés au service de cette stratégie.

[37] Le présent rapport traite donc successivement des questions suivantes :

- les processus de gestion des aides personnelles au logement peuvent être améliorés pour garantir leur paiement à bon droit ;
- à travers le traitement des impayés de loyer, les aides personnelles au logement constituent un outil essentiel de prévention des expulsions insuffisamment exploité ;

³ Les données 2010 n'étaient pas disponibles à la date de la mission.

⁴ Rapport de la Cour des comptes sur les lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2011.

⁵ Rapport sur la rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement, octobre 2006, IGAS – IGF – Conseil général des Ponts

- les aides personnelles ne jouent pas pleinement leur rôle de levier pour détecter et résoudre les situations de non-décence des logements ;
- l'exercice, par la branche famille, de ses compétences en matière d'aides personnelles au logement, impose de mieux définir stratégie et moyens d'action.

2. LES PROCESSUS DE GESTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT PEUVENT ETRE AMELIORES POUR ASSURER LEUR PAIEMENT A BON DROIT

2.1. L'accès aux droits doit être mieux pris en compte

2.1.1. La qualité de service en matière d'aides personnelles au logement s'inscrit dans un engagement général de la branche famille

[38] Les objectifs de la branche famille en matière de qualité de service sont définis par la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée avec l'Etat pour la période 2009-2012, à travers un « socle national de la qualité de service », qui vise à consolider le niveau de qualité atteint durant la période de la COG précédente 2005/2008. D'après l'article 10 de cette convention, la qualité de service attendue doit être obtenue :

- *« en apportant une attention accrue à la recherche des allocataires potentiels, aux attentes et aux situations de vie des allocataires par une gestion plus proactive de la relation de service ;*
- *en adaptant l'offre de service aux spécificités des publics les plus en difficulté, notamment les populations en situation de précarité, et les personnes handicapées, pour leur permettre d'accéder à tous leurs droits ;*
- *en maintenant à leur niveau de 2008 les indicateurs quantitatifs relatifs aux délais de traitement des demandes, aux temps d'attente à l'accueil physique et au traitement des appels téléphoniques ;*
- *en veillant à la qualité du traitement des droits ;*
- *en valorisant les outils de la « e-administration » dans le triple objectif de faciliter les démarches administratives, de sécuriser l'acquisition des données utilisées pour le calcul des droits et de réaliser des gains de productivité ;*
- *en poursuivant les efforts pour parvenir à un niveau de service homogène entre les caisses ».*

[39] Chaque caisse d'allocations familiales (CAF) est signataire, avec la caisse nationale, d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion qui décline, pour son territoire, l'ensemble des engagements pris par la caisse nationale au nom de la branche.

[40] Les engagements pris en termes de qualité de service sont complétés par la définition d'indicateurs de traitement des demandes : les pièces doivent être traitées dans un délai maximum de 15 jours dans au moins 85 % des cas, et 10 jours pour les bénéficiaires de minima sociaux dans au moins 85 % des cas en 2009 et 2010 et 90 % des cas à partir de 2011. Sont également définis des indicateurs de qualité de l'accueil, tant physique (amplitude hebdomadaire moyenne d'accueil d'au moins 35 heures pour 100 % des CAF, temps d'attente inférieur à 20 minutes dans au moins 85 % des cas) que téléphonique (taux d'appel traités par les agents d'au moins 90 %, amplitude hebdomadaire moyenne d'au moins 30 heures en 2009 et 32 heures à partir de 2010 pour 100 % des CAF). La qualité du traitement des demandes de prestations ne fait donc pas l'objet d'un suivi par prestation, mais d'un suivi global, un allocataire pouvant bénéficier de plusieurs prestations.

- [41] Les aides personnelles au logement sont traitées dans les CAF comme l'ensemble des prestations servies par la branche et intégrées dans les portefeuilles des techniciens conseils. Les indicateurs de qualité de service ne les identifient pas en particulier, ce qui paraît normal puisque c'est le service rendu au bénéficiaire qui doit primer quel que soit l'objet de sa demande.
- [42] La CNAF a réalisé un bilan à mi-étape de la convention d'objectifs et de gestion, fin 2010, qui fait apparaître les résultats suivants : en 2009, 79,3 % des pièces étaient traitées dans un délai de 15 jours, cette proportion augmentant en 2010 pour atteindre 83,2 % des pièces, soit quasiment l'objectif fixé (à 85 %). Pour les bénéficiaires de minima sociaux, la part des demandes traitées en moins de 10 jours a été respectée en 2009 comme en 2010. Les résultats obtenus en matière de conditions d'accueil physique et téléphonique sont en revanche en deçà des objectifs : seules 85 % des CAF atteignent l'objectif fixé en termes d'amplitude d'ouverture de l'accueil physique ; et la part des appels téléphoniques traités par les agents atteint 79,4 % pour un objectif de 90 %.
- [43] Ces résultats, comparés à ceux obtenus lorsque la précédente convention d'objectifs et de gestion était en vigueur, semblent témoigner d'une dégradation du service rendu : en 2008 par exemple, la part des pièces traitées dans un délai de quinze jours dépassait 90 %, et l'amplitude d'accueil physique et téléphonique était meilleure, de même que le taux de traitement des appels (90 %).
- [44] L'analyse de ces résultats suppose une vision d'ensemble des prestations à servir par la branche, des charges qu'elles représentent et des moyens à déployer pour parvenir à respecter les engagements pris. Elle ne peut pas se mener à partir du seul prisme de la gestion des aides personnelles au logement, et ce d'autant plus que la branche famille a sur cette période mis en œuvre la loi portant création du revenu de solidarité active (RSA), nouvelle prestation impliquant de nouveaux processus de gestion. Pour ces raisons la présente mission n'a pas mené d'investigations particulières s'agissant de la qualité de service en matière d'aides personnelles au logement. Une autre mission de l'Inspection générale des affaires sociales, qui conduit actuellement l'évaluation du respect de l'ensemble des engagements pris dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion, la convention parvenant à son terme en 2012, sera amenée à formuler analyses et propositions sur ce sujet.
- [45] Par ailleurs, la fiabilité du renseignement des indicateurs de qualité de service a fait l'objet d'un audit conduit par la mission nationale de contrôle, rattachée à la direction de la sécurité sociale, audit qui amènera également des éléments de constat consolidés sur plusieurs CAF, sur la manière dont ces indicateurs sont renseignés, notamment en terme de délais de traitement des pièces. Les délais suivis sont en effet des délais de traitement des pièces transmises par les allocataires, et non un délai total de traitement des demandes qui intégrerait les allers-retours entre la caisse et l'allocataire et les mises en instance du dossier, et serait donc plus proche du délai perçu par l'allocataire. Un tel indicateur intitulé « délai de démarche » est mentionné dans l'annexe de la COG portant sur les indicateurs, mais il n'est pas considéré comme opposable aux CAF.
- [46] Or, comme la mission le montre plus loin, les aides personnelles au logement se caractérisent par un niveau très élevé de rappels de droits (955 M€ en 2010, soit 6 % du montant des aides versées), c'est-à-dire de versements a posteriori de droits acquis préalablement mais non perçus car non demandés, ou mal demandés (manque de certaines pièces, absence de réaction ou négligence de l'allocataire, non signalement d'un changement de situation etc..), ou encore, dont le traitement par la caisse a été différé, peu réactif, voire même erroné, sans que la part respective entre ces différentes situations soit analysée. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de compléter l'approche actuellement retenue par la branche en terme de qualité de service, par une politique beaucoup plus active visant l'accès aux droits, qui malgré sa mention dans la convention d'objectifs et de gestion, n'apparaît pas comme une priorité effective dans l'activité des caisses aujourd'hui.

2.1.2. En matière d'aides personnelles au logement l'information des usagers est perfectible

- [47] Dans son article 12, la convention d'objectifs et de gestion prévoit que la branche famille doit s'engager, de manière générale, dans une politique active visant à mieux informer les usagers sur leurs droits :
- [48] « *S'engager dans une relation de service plus attentive aux situations et évènements de la vie des allocataires, c'est répondre aux besoins d'information sur les prestations et les services proposés. La Cnaf se fixe pour objectif d'assurer une information générale sur les prestations et services qu'elle met en oeuvre et de diffuser une information claire et personnalisée aux allocataires sur leurs droits et leurs évolutions. [...] Dans un souci d'efficacité, la branche continue à développer une plus grande dématérialisation de l'information générale des allocataires qui permet à la fois de réduire les coûts tout en offrant la possibilité d'un meilleur ciblage de l'information en fonction de leur situation. Elle promeut l'utilisation de la correspondance personnalisée à l'allocataire comme vecteur de l'information générale comme le pratiquent déjà de nombreuses entreprises et services publics* ».
- [49] Ces objectifs sont précisés, s'agissant des aides personnelles au logement, dans la mission n°3 de la convention d'objectifs « *Accompagner les familles dans leurs relations avec l'environnement et le cadre de vie* », à travers une action portant sur l'information des familles.
- [50] La CNAF dispose d'un outil de suivi des engagements pris par les CAF, interrogées annuellement par questionnaire sur le suivi de la démarche stratégique. Les résultats pour l'année 2010 indiquent que 76 % des CAF participent au financement des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) ; 75 % mènent des actions visant à contribuer au développement de ce réseau ; 88 % mènent des actions d'information en direction des allocataires concernant les droits sociaux en matière de logement ; 79 % mènent des actions d'informations spécifiques envers les bailleurs.
- [51] Ces résultats confirment que la grande majorité des CAF mènent des actions d'information auprès des partenaires classiques de l'accès aux droits, les travailleurs sociaux, les réseaux associatifs spécialisés sur le logement et les bailleurs. La mission a constaté fréquemment lors de ses entretiens que le sujet de l'accès aux droits était de ce fait considéré comme un non-sujet, ses interlocuteurs estimant que l'information disponible était suffisante.
- [52] Or tel n'est vraisemblablement pas le cas, qu'il s'agisse de l'ouverture des droits ou, de manière plus certaine encore, des conséquences des changements de situation des allocataires en cours de droits. Les rares études portant sur l'accès aux droits en matière d'aides personnelles au logement permettent en effet d'établir plusieurs constats.
- [53] Selon une enquête menée en 2000 pour le compte de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, auprès de 2000 personnes rencontrées au guichet d'organismes sociaux, plus des deux tiers des personnes interrogées déclaraient mal connaître les aides au logement⁶. Ces aides figurent parmi les types de prestations pour lesquelles les personnes interrogées souhaitaient avoir le plus de renseignements, y compris celles qui en bénéficiaient déjà. Le sentiment de ne pas recevoir toutes les aides auxquelles elles pensaient avoir droit était également important chez les personnes interrogées. L'enquête permettait également d'établir que parmi les personnes interrogées, celles qui bénéficiaient d'une aide au logement occupaient plus souvent un logement stable que les autres, connaissant des situations d'hébergement ou de logement temporaire.

⁶ Marie AVENEL, « *Les opinions des personnes en difficulté interrogées aux guichets d'organismes sociaux vis-à-vis des aides au logement* », mars 2002, Etudes et résultats n°165, DREES

- [54] Une autre enquête menée par le CREDOC à la demande de la CNAF en 2000 a consisté à identifier, parmi les allocataires de la CAF du Havre, ceux qui avaient charge de famille et dont les ressources connues étaient inférieures au seuil d'exclusion des aides personnelles au logement, sans qu'ils en soient bénéficiaires⁷. Cette enquête, qui s'est limitée aux seuls allocataires connus par la CAF d'une part, et en excluant les personnes isolées d'autre part, a permis de sélectionner un échantillon représentatif d'allocataires dans cette situation et d'estimer un taux de non recours compris entre 3 et 5 % du total des bénéficiaires des aides personnelles au logement.
- [55] D'autres données rassemblées par la mission auprès de l'APAGL, association pour l'accès aux garanties locatives, en charge de gérer pour le compte de l'Etat et du 1 % logement, la garantie des risques locatifs (GRL), forme de contrat aidé d'assurance impayés⁸, montrent que sur près de 4.000 ménages ayant fait l'objet d'une proposition de traitement amiable de leur situation d'impayés, avec expertise sociale approfondie, 20 % des démarches proposées ont consisté à leur ouvrir des droits aux aides personnelles au logement (ALS / ALF) dont ils ne bénéficiaient pas.
- [56] Ces études montrent que malgré les campagnes d'information et de sensibilisation menées par les CAF, il existe des formes de non-recours aux aides personnelles au logement, pour de multiples raisons, par méconnaissance, par rejet, par crainte d'une complexité administrative, ou un sentiment de discrimination⁹.
- [57] Afin de mesurer l'ampleur des problèmes de non recours et d'envisager des actions correctrices, des études spécifiques devraient être menées par la CNAF, à l'exemple des études menées en matière d'indus.

Recommandation n°1 : Mener une étude sur le non recours aux aides personnelles et ses causes et développer des actions ciblées d'accès aux droits.

- [58] Outre les formes de non-recours en amont de l'accès aux droits, il existe aussi un déficit d'information des bénéficiaires sur les conséquences de leur changement de situation sur le montant des aides qu'ils perçoivent. Le montant très élevé des rappels de droits caractérisant la gestion des aides personnelles au logement illustre l'existence de nombreuses situations où les bénéficiaires n'ont pas fait valoir en temps utile les changements de situations qui leur auraient été favorables. Si la responsabilité de cette situation incombe au premier chef aux bénéficiaires eux-mêmes, les CAF ne peuvent pas ne pas se préoccuper d'un niveau si important de rappels, contraire à la volonté de payer « à bon droit » les prestations et d'assurer une liquidation des aides la plus maîtrisée possible¹⁰.
- [59] Sur ce point, les réponses des CAF au questionnaire de suivi de la démarche stratégique illustrent que la réduction du montant et de la fréquence des rappels n'est pas une priorité : moins de la moitié disent avoir prévu une intervention personnalisée lorsque le nombre d'allers et retours avec l'allocataire et les demandes complémentaires ont dépassé un seuil fixé localement ; entre un quart et 40 % des CAF indiquent ne pas développer de relation active avec les allocataires pour leur rappeler les démarches importantes à réaliser, par téléphone, sms, ou courriel.
- [60] Il existe donc des marges de progression importantes en la matière.

⁷ Marie-Odile SIMON, « *le non-recours aux aides personnelles au logement : l'exemple de la CAF du Havre* », Recherches et prévision, CNAF, n°62-2000.

⁸ Le rapport présente au paragraphe 3.1.2 plus précisément ce qu'est la GRL.

⁹ Pour une analyse des phénomènes de non recours en matière de droits sociaux, voir les travaux de l'Odenore - observatoire du non recours, Philippe Warin « *qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux* », La vie des idées, juin 2010, et un rapport de l'IGAS, « *quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ?* », mars 2005

¹⁰ Le rapport présente plus loin les enjeux relatifs au paiement à bon droit des prestations (partie 2.2)

- [61] La systématisation d'une proposition de rendez-vous à tous les nouveaux allocataires, afin d'examiner la totalité de leurs droits, à l'exemple du « rendez-vous prestations » développé par le réseau des caisses de mutualité sociale agricole, pourrait constituer une première réponse. L'exemple de la MSA montre qu'à la suite de près de 6000 rendez-vous organisés en 2010, près de 4200 droits ont été ouverts, dans tous les domaines (santé, logement, retraite, famille). Seules 28 % des CAF disent proposer un tel rendez-vous.
- [62] Le processus en cours de « coproduction » dématérialisée des déclarations de situation des allocataires devrait permettre de mieux prendre en compte les changements affectant les droits.
- [63] Enfin le développement des échanges d'information avec Pôle emploi serait également une évolution intéressante. Aujourd'hui, des échanges informatisés sont organisés entre les CAF et Pôle emploi de manière mensuelle, pour deux catégories d'allocataires :
- pour ceux des allocataires et leurs conjoints qui sont connus par les CAF comme demandeurs d'emploi, pour vérifier auprès de Pôle emploi cette information ;
 - pour l'ensemble des bénéficiaires du RSA et leurs conjoints, même s'ils ne sont pas connus comme demandeurs d'emploi par la CAF, pour contrôler leurs déclarations trimestrielles de ressources.
- [64] L'inscription comme demandeur d'emploi a des conséquences directes sur le montant des aides personnelles au logement puisqu'elle permet de bénéficier de mesures d'abattement sur les ressources ou de neutralisation de ces mêmes ressources, venant majorer le montant de l'aide.
- [65] Les échanges informatisés sont aujourd'hui conçus pour vérifier les déclarations des allocataires et non pour permettre de calculer leurs droits de manière plus rapide. Sous réserve de l'obtention des autorisations de la CNIL, il serait envisageable de systématiser ces échanges d'information entre Pôle emploi et les CAF de manière à ce que l'inscription comme demandeur d'emploi induise automatiquement une modification des droits aux aides au logement.

2.2. La qualité de la liquidation des aides personnelles au logement est insuffisante

- [66] Il n'entrait pas dans le champ de la mission d'évaluer l'ensemble de la maîtrise des risques de la CNAF. La Cour des comptes, avec la certification des comptes de la CNAF et de la branche famille procède chaque année à cette évaluation. La mission a donc concentré son attention sur le traitement des risques spécifiques liés au logement.
- [67] Si la question de la fraude est régulièrement mise en avant concernant les aides personnelles au logement, l'examen des bilans de la CNAF montre que n'a pas été identifiée une fréquence plus grande de la fraude de la part des allocataires d'une aide personnelle. En revanche, la mission a observé que le paiement à bon droit, plus large en ce qu'il implique la qualité et la régularité d'ensemble des liquidations, est mal assuré en matière d'aides personnelles au logement.
- [68] Le paiement à bon droit ne saurait se résumer à la question de la maîtrise des risques qui n'en est qu'un instrument parmi d'autres. En effet, la plus grande partie des indus et des rappels ne sont pas identifiés par les activités de contrôle de la maîtrise des risques, mais lors des opérations de gestion courante (informations transmises par l'allocataire ayant un impact sur son montant d'aide, écarts de calendrier entre le moment de calcul des droits et celui du versement etc.). Ainsi en 2010, les indus détectés par le contrôle n'ont représenté que 26,8 % des indus constatés par la CNAF sur l'ensemble des prestations.

2.2.1. L'organisation de la maîtrise des risques ne permet pas d'action ciblée sur les aides personnelles au logement

2.2.1.1. La maîtrise des risques de la CNAF repose sur une approche essentiellement quantitative à ce jour

- [69] La maîtrise des risques au sein de la CNAF est en pleine réorganisation, conformément aux préconisations de la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012. Brièvement définie, la réorientation voulue par la COG vise à promouvoir une adaptation continue de la maîtrise des risques à une cartographie actualisée en fonction des résultats des contrôles. Néanmoins, dans son organisation et dans son animation actuelle, l'organisation de la maîtrise des risques en matière d'aides personnelles au logement empêche d'établir des constats définitifs sur les risques liés aux aides personnelles.
- [70] La maîtrise des risques de la CNAF implique principalement l'agence comptable mais aussi les ordonnateurs. L'agence comptable dans les CAF est chargée des contrôles « métier », c'est-à-dire de vérifier la qualité et l'exactitude des liquidations opérées par les techniciens. Les contrôles dits « données entrantes » visent toutes les informations imputées dans le système de gestion (CRISTAL pour l'essentiel) par les techniciens mais aussi par des échanges dématérialisés; ces contrôles sont partagés entre l'agence comptable et les ordonnateurs. Selon les CAF, le contrôle sur place est rattaché à l'ordonnateur ou à l'agence comptable. Certains contrôles sont réalisés avant paiement (et donc, l'impact financier des liquidations erronées est nul) soit après paiement.
- [71] La maîtrise des risques est structurée par un très grand nombre de cibles de contrôle (plusieurs centaines). Certaines cibles doivent être contrôlées de manière obligatoire et exhaustive ; d'autres doivent obligatoirement être contrôlées mais en ne retenant qu'un échantillon ; d'autres enfin ne sont activées que par décision des CAF ; elles sont facultatives. C'est le cas des cibles locales.
- [72] Le pilotage de la maîtrise des risques s'appuie principalement sur des objectifs et un suivi quantitatif de l'activité de contrôle. L'activité de contrôle est mesurée analytiquement par des faits générateurs (FG) : chaque contrôle représente un certain nombre de FG ; un contrôle sur place « vaut » ainsi 13 FG. Les objectifs fixés aux CAF par le plan de maîtrise des risques sont exclusivement quantitatifs ; celles-ci doivent réaliser un certain nombre de FG en données entrantes et en contrôle métier.
- [73] Le caractère essentiellement quantitatif des objectifs de contrôle emporte plusieurs conséquences dommageables : d'une part il conduit à une application mécanique des contrôles peu incitative à une démarche ciblée. Ainsi, comme le note le bilan 2010 de la maîtrise des risques « *l'objectif peut parfois être atteint uniquement en réalisant [des] contrôles obligatoires exhaustifs* » ; dès lors les autres contrôles (contrôles sur place, par exemple) « *peuvent à la limite être particulièrement réduits sans impact sur l'atteinte de l'objectif* ». Le bilan souligne, en outre, que « *les cibles locales sont dans ces conditions peu utilisées* ». Peu incitées à développer des stratégies locales de contrôle, la plupart des CAF rencontrées par la mission n'ont pas dressé de cartographie locale des risques en matière de logement. Néanmoins, certaines ont pris des initiatives eu égard à des particularités locales identifiées.

[74] D'autre part, cette approche de la maîtrise des risques conduit à limiter les activités de contrôle de l'agence comptable et surtout des techniciens sur les cibles pré-identifiées, au détriment d'une analyse plus vigilante des cas concrets. Ainsi la mission a pu, à l'occasion de ces visites dans les CAF, constater des incohérences majeures sur certains dossiers (nom identique du bailleur et de l'enfant de l'allocataire, allocataire d'aide à l'accession déclarant des ressources nulles et contractant un emprunt de plusieurs centaines de milliers d'euros la même année etc.) qui n'entraînaient pas de contrôle, faute de sensibilisation des techniciens à une « culture » de la maîtrise des risques.

[75] Il est à cet égard symptomatique que la maîtrise des risques, tant au niveau national qu'au niveau des CAF n'ait pas intégré à sa cartographie les risques liés aux impayés non signalés ou au non respect des normes de décence des logements. Pourtant le paiement d'une aide personnelle dans les deux cas constitue un indu et parfois une fraude. Au cours de ses investigations dans les CAF, la mission a observé que même lorsqu'il existe un « pôle logement », c'est-à-dire une équipe dédiée au sein de la CAF, celui-ci n'a aucun échange avec les équipes en charge de la maîtrise des risques.

Compte-tenu de l'hétérogénéité des pratiques des CAF sur le sujet et pour mieux appréhender les enjeux de la maîtrise des risques en matière d'aides personnelles au logement, la mission a constitué un référentiel d'audit de la maîtrise des risques en matière de logement dans les CAF. Ce référentiel a été déployé au premier trimestre 2012 par les auditeurs de la mission nationale de contrôle (MNC) de la direction de la sécurité sociale dans 14 CAF. Les conclusions de ces audits qui devraient donner lieu à un rapport de synthèse de la MNC, permettront de connaître avec plus de précisions les forces et les faiblesses de la maîtrise des risques en matière d'aides personnelles au logement.

[76] La CNAF a généralisé en 2011 le data-mining, c'est-à-dire l'orientation ou le ciblage des activités de contrôle en fonction d'une analyse des risques et des résultats des contrôles. La CNAF considère que ce procédé devrait améliorer l'efficacité de ses activités de contrôle. Néanmoins, compte-tenu du caractère récent de sa généralisation, la mission n'a pu en analyser ni en constater les apports.

2.2.1.2. La maîtrise des risques ne suit pas les prestations isolément

[77] Certaines cibles sont dites transversales alors que d'autres sont dites spécifiques. Les cibles transversales sont celles qui ne sont pas liées à la prestation elle-même mais aux caractéristiques de l'allocataire. Ainsi l'identité d'une personne, mais aussi sa situation familiale ou ses ressources et son activité sont des informations dont l'exactitude, ou l'inexactitude, a potentiellement des répercussions sur plusieurs prestations. Ainsi, une inexactitude sur les ressources d'un allocataire bénéficiant du RSA et d'une aide personnelle aura un impact sur les deux prestations. A contrario, certaines cibles sont dites spécifiques en ce qu'elles ne concernent qu'une seule prestation ; ainsi par exemple le contrôle de l'existence effective du logement n'aura d'impact que sur les aides personnelles. Concrètement la même difficulté se pose lors des contrôles sur place : l'indu ou le rappel identifié peut concerner une autre prestation que celle pour laquelle le contrôle a été mandaté : ainsi une vérification de la condition d'isolement d'un allocataire du RSA peut n'opérer aucun redressement sur ce point mais observer que l'aide au logement n'aurait pas dû être versée (l'allocataire étant, par exemple, logé chez ses parents).

[78] Cette organisation de la maîtrise des risques empêche donc d'attribuer à une prestation en particulier, une liquidation erronée puisque l'activité de contrôle n'est pas suivie par prestation. En revanche, les indus, les rappels et la fraude, en tant qu'ils s'appliquent à une prestation versée, ou non versée, peuvent être suivis spécifiquement pour les aides personnelles.

[79] Il faut signaler qu'une boucle qualité a été mise en place en 2010 (la cible 433-1) sur l'ouverture de droit aux prestations d'aide au logement. Cette cible de supervision consiste à reliquider des dossiers (10 336 sur l'ensemble des CAF) puis à affecter chaque anomalie à l'agent ayant traité le dossier avec réalisation d'une fiche de supervision par l'agence comptable, le responsable hiérarchique de l'agent ayant pour tâche d'analyser avec celui-ci les causes de l'erreur et de proposer les moyens d'y remédier. Cette boucle qualité, dont le principe constitue un progrès certain, devrait permettre une amélioration continue de la qualité des liquidations. Néanmoins, dans le bilan 2010 de cette boucle qualité, l'analyse des erreurs réalisées par les CAF prive, partiellement au moins, cette boucle qualité du progrès qu'elle était sensée porter : 68 % des motifs d'erreur ne sont pas identifiés (catégories « autres ») et dans plus de 30 % des cas la cause de l'erreur (consignes inconnue, consignes incomprises, consignes non appliquées etc.) n'est pas connue.

2.2.2. Rien ne permet de démontrer que la composante logement de la prestation est particulièrement fraudée

[80] Le bilan 2010 de la lutte contre la fraude de la CNAF montre que les aides personnelles au logement ne sont pas particulièrement concernées par la fraude, tant en nombre de cas que de montants. En 2010, la CNAF a détecté 90,1 millions d'euros de fraude, toutes prestations confondues. Les fraudes aux aides personnelles en 2010 ont porté sur un montant d'environ 20,5 millions d'euros.

Tableau 2 : Nombre de fraudes et montants par catégories de prestation en 2010

Prestations	Part des allocataires CNAF*	Part des cas de fraude	Part des montants de fraude
Aides personnelles au logement	53 %	23 %	23 %
Minima sociaux	21 %	55 %	66 %
Prestations familiales	69 %	22 %	11 %

* le total est supérieur à 100 % car un même allocataire peut avoir plusieurs prestations

Source : CNAF

[81] La typologie de la fraude pour les aides personnelles correspond à la typologie de la fraude pour de l'ensemble des prestations. Il s'agit avant tout de fausse déclaration et de vie maritale non déclarée (84,8 % des cas) ; les cas d'escroquerie sont rares et concernent de faibles montants.

Tableau 3 : Typologie des fraudes pour l'ensemble des prestations et pour les aides personnelles au logement en 2010, en % des montants

Type de fraude	Aides personnelles au logement	Ensemble des prestations
Omission ou fausse déclaration	49,7 %	59,1 %
Vie maritale non déclarée	35,1 %	29,1 %
Faux et usage de faux	11,1 %	6,7 %
Autres cas (escroquerie)	4,1 %	5,0 %

Source : CNAF

[82] Il convient de souligner que la fraude aux aides personnelles ne constitue qu'une part minimale des indus constatés sur ces mêmes aides, qui ont représenté 614,8 millions d'euros en 2010.

- [83] Compte-tenu de l'importance du nombre de bénéficiaires et de la variété des risques liés aux aides personnelles - risques liés au logement, au locataire ou au bailleur - la CNAF craint que les fraudes aux aides personnelles ne soient sous estimées. La CNAF a donc mené un certain nombre d'expérimentations afin détecter des fraudes spécifiques aux aides personnelles.
- [84] La première de ces expérimentations a été menée avec la Poste (filiale Médiapost) afin d'identifier les changements d'adresse non signalés à partir des contrats de réexpédition du courrier. Menée dans 8 CAF et sur 1 478 517 adresses, cette opération n'a permis de retrouver que 18 462 adresses non connues par la CAF, soit 1,23 % du total. La note de retour d'expérimentation de la CNAF indique que ce taux est faible et que finalement « *les changements d'adresse sont en grande majorité signalés spontanément par les usagers dans des délais raisonnables de 1 à 6 mois* ».
- [85] Une seconde expérimentation menée dans deux départements, le Maine et Loire et la Seine Saint-Denis en 2010, avec la DGFIP a recoupé les fichiers de la CNAF avec les fichiers fiscaux. Autorisée par la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2010 par la CNIL en mai 2010, elle a porté sur 34 530 allocataires. L'objectif de cette expérimentation était de détecter des faux logements et des faux bailleurs. 85 % des adresses des deux fichiers ont pu être rapprochées, les 15 % de non-recoupement étant imputables à des problèmes d'identification des logements. Aucune anomalie ne correspondait à un logement inexistant. Le contrôle a ensuite été redéployé sur les situations de sur-occupation (plusieurs bénéficiaires à une même adresse dans le fichier de la DGFIP) et les adresses correspondant à des locaux commerciaux ou autres locaux non habitables. Ce contrôle, réalisé sur un échantillon de 130 dossiers a abouti à l'identification d'un seul cas de fraude aux aides personnelles (un allocataire en réalité propriétaire de son local). En revanche, des cas de division de locaux non signalés à la DGFIP ont été détectés. La note de retour d'expérience de la CNAF souligne la lourdeur de ces opérations de contrôle et de rapprochement des fichiers, lourdeur qui a conduit à la sélection d'un échantillon trop faible pour être représentatif.
- [86] Une troisième expérimentation, actuellement en cours dans les CAF de Bordeaux et de Nîmes, porte sur le croisement des fichiers d'imposition sur le revenu de la DGFIP avec les fichiers de la CNAF pour identifier le nombre des occupants de chaque logement et la nature de leurs liens. La mission n'a pas eu connaissance des résultats globaux de cette expérimentation. La CAF de Bordeaux a présenté les résultats suivants, jugés peu significatifs : sur 337 dossiers contrôlés, seuls 15 ont entraîné une régularisation.
- [87] Comme le soulignent ces notes, le contrôle des aides personnelles au logement mis en œuvre à travers ces expérimentations est particulièrement lourd puisqu'il impose un traitement spécifique de chaque dossier afin de vérifier l'appariement aux fichiers de la DGFIP. De ce point de vue, l'absence de base logement¹¹, c'est-à-dire d'un répertoire des logements des allocataires utilisant l'identifiant DGFIP, constitue une faiblesse certaine de la maîtrise des risques, maintes fois soulignée par la Cour des comptes dans les rapports de certification. Seule une telle base qui, en routine, serait comparée aux données fiscales permettrait de conclure sur l'existence ou non de fraudes particulièrement importantes concernant les aides personnelles au logement. Actuellement, en l'absence d'une telle base, rien n'indique que les quelques cas de fraude sont le signe d'une fraude de grande ampleur.

¹¹ Voir plus loin sur ce point.

2.2.3. Le niveau des indus et rappels constitue une faiblesse majeure de la liquidation des aides personnelles au logement

2.2.3.1. La qualité des liquidations d'aides personnelles est globalement insuffisante

[88] Dans son rapport sur la certification des comptes de la CNAF pour 2010 la Cour des comptes considère que « *les risques de fraude ou d'erreur liés aux allocations logement restent mal maîtrisés* ». Pour autant cette critique des aides personnelles au logement semble devoir plus à la faible qualité de la liquidation qu'à l'existence avérée de fraudes.

[89] En 2010, pour les aides personnelles au logement, les indus constatés se sont élevés à 614,8 millions d'euros et les rappels à 955,9 millions d'euros, soit une masse de 1,571 milliard de prestations dont le paiement n'est pas intervenu à bon droit, soit près de 10 % des prestations versées.

[90] Dans le cadre de la cible 433, c'est-à-dire de la boucle qualité de la liquidation des aides personnelles au logement, 10 336 dossiers ont été reliquidés par les agences comptables des CAF. 26,5 % de ces dossiers présentaient une anomalie dont 7,4 % une anomalie à incidence financière (soit 28 % des dossiers en anomalie).

2.2.3.2. La diminution des indus constitue un objectif majeur pour la CNAF

[91] La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 de la CNAF a fait de la connaissance des causes d'indus et de leur diminution un objectif de premier rang pour la maîtrise des risques. Plusieurs indicateurs de la COG sont associés à cet objectif.

[92] Les indus se sont élevés pour l'ensemble de la CNAF à 2,054 milliards en 2010 toutes prestations confondues ; les aides personnelles ont représenté 30 % de ces indus, soit 614,8 millions d'euros. Ces indus ont concerné 1,7 millions de paiements pour un montant moyen de 356 euros.

[93] Afin de mieux prévenir les indus la COG a prévu qu'une étude sur les causes des indus soit menée. A la date de la mission, les résultats de cette étude n'étaient pas disponibles. La dernière étude remonte donc à 2000, menée conjointement par la CNAF et le CREDOC dans 10 CAF¹². Cette étude concluait déjà au fait que les aides personnelles au logement étaient des prestations particulièrement génératrices d'indus.

¹² Cette étude a donné lieu à plusieurs publications : I. Aldeghi, A. Daniel, M-O. Simon, *Enquête quantitative sur les indus dans les CAF*, Collection des rapports n°221, CREDOC, décembre 2011 ; *Les indus des caisses d'allocations familiales*, l'e-ssentiel, n°7, CNAF, décembre 2002 ; D. Buchet, « *Les indus de prestations* », Recherches et prévisions, n°67, 2002.

- [94] Analysant les causes d'indus, l'étude soulignait que, pour les aides personnelles, la législation était responsable dans 19 % des cas, alors que, pour l'ensemble des prestations, la part des indus liés à la législation n'était que de 12 %. Cette spécificité s'explique par la grande réactivité de la prestation aux changements de situation des allocataires et aux dates d'effet de ces changements, systématiquement fixées au mois au cours duquel le changement minorant l'aide a eu lieu. Ainsi, un changement de situation signalé en fin de mois entraîne presque systématiquement un indu sur le mois en question. Cette situation est amplifiée lorsque l'aide est versée en tiers payant puisque l'aide doit être notifiée au bailleur ou au prêteur en début de mois. Si un changement est signalé au cours du mois, il ne pourra être pris en compte que le mois suivant dans la notification au bailleur ; dans certains cas (un changement signalé au 30 du mois M par exemple), le décalage peut être de deux mois (traité au milieu du mois M+1, il ne figurera que dans la notification du mois M+2). Ces éléments expliquent que si les indus sont très nombreux concernant les aides personnelles, leur montant moyen est assez faible car nombre d'entre eux portent sur un ou deux mois seulement.
- [95] L'autre spécificité de ces indus en aides personnelles tient aux nombreux retards dans le signalement d'un déménagement.
- [96] Les propositions de la mission sur les dates d'effet affectant négativement le montant de l'aide (voir rapport thématique n°1 sur le sujet) devraient permettre de limiter assez fortement ces indus.
- [97] L'étude de 2000 mettait en lumière le profil des allocataires pour lesquels la fréquence des indus était la plus grande. Le chômage, la précarité de l'emploi - identifiable par la faiblesse des revenus - et les situations de familles monoparentales étaient identifiés comme des facteurs accroissant le risque d'indu, notamment parce que les fréquents changements de situation et de ressources liés à ces situations entraînent des changements du montant des aides et favorisent donc l'apparition d'indus.
- [98] Le recouvrement des indus a connu d'importantes modifications ces dernières années, notamment avec l'article 118 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, prévoyant d'inclure le RSA et les aides personnelles au logement dans la compensation inter-fonds, autrement appelée fongibilité, pour le recouvrement des indus. Ces dispositions permettent ainsi de récupérer sur l'ensemble des prestations perçues par un allocataire un indu apparu sur une prestation. Les indus sont recouverts en priorité sur les prestations versées directement à l'allocataire ; les aides personnelles au logement versées en tiers payant ne sont mobilisées qu'en cas d'insuffisance des autres prestations.
- [99] La mission n'a pas conduit d'investigations spécifiques sur les questions de recouvrement qui concernent l'ensemble des prestations. Cependant elle observe que pour les ménages bénéficiaires des aides personnelles en situation d'impayé par exemple, le mode de calcul du plan de remboursement personnalisé est peu adapté. En effet, pour évaluer les capacités de remboursement du bénéficiaire, sont prises en compte ses ressources de l'année N-2 auxquelles sont ajoutées les prestations légales et retranchées les charges de logement (c'est-à-dire uniquement le loyer principal). Le montant ainsi obtenu est divisé par un nombre de parts dépendant de la composition familiale ; s'applique ensuite un barème progressif en fonction des tranches de revenus. Néanmoins ce système ne prend aucunement en considération les autres dettes du ménage et notamment les dettes auprès du bailleur, de telle sorte que le plan de remboursement personnalisé de l'indu peut avoir pour effet de conduire un allocataire à ne pas respecter le plan d'apurement de sa dette locative. L'existence de possibilités de recours devant les commissions de recours amiable ne saurait dispenser de mieux adapter les plans de remboursement à la réalité de la situation financière des ménages.

Recommandation n°2 : Le mode d'élaboration du plan de remboursement personnalisé doit prendre en compte l'ensemble des remboursements de dette du ménage et notamment ceux qui sont prévus par un plan d'apurement avec un bailleur.

[100] Il conviendrait, de manière générale, de s'assurer que le recouvrement des indus non frauduleux ne conduit pas un ménage à contracter de nouvelles dettes qui mettraient en péril sa situation. La mission souhaite que la CNAF puisse proposer une procédure prévenant ces situations.

2.2.3.3. L'importance des rappels constitue une faiblesse majeure du paiement à bon droit

[101] Le montant des rappels pour les aides personnelles au logement est particulièrement important puisqu'en 2010 ils se sont élevés à 955,9 millions. Au cours de cette année il y a eu 2,2 millions de rappels (potentiellement plus d'un allocataire sur trois a connu un rappel) pour un montant moyen de 442 euros (soit l'équivalent de deux mois de prestation).

[102] Ni la COG, ni les CAF rencontrées par la mission n'ont fait de la question des rappels un enjeu majeur d'amélioration des liquidations. La COG ne comporte pas d'indicateur sur les rappels (alors qu'il en existe plusieurs sur les indus et plusieurs sur la fraude) et leur diminution ne constitue pas, pour le réseau des CAF, un élément stratégique.

[103] Les causes des rappels sont mal connues et aucune étude n'a été menée ou n'est prévue sur le sujet. Les interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent que les rappels sont dus essentiellement au manque de réactivité et de diligence des allocataires. Pour autant, la mission considère que, dès lors que les CAF ne mènent pas d'action d'accès aux droits systématisée pour informer les allocataires, notamment sur les cas, nombreux et complexes de changement de situation, (voir *supra*), le défaut d'information des allocataires est vraisemblablement une cause non négligeable de ces rappels.

[104] De ce point de vue, les échanges automatisés avec Pôle emploi destinés à vérifier mensuellement que les allocataires s'étant déclarés au chômage figurent bien dans les fichiers de Pôle emploi illustrent l'asymétrie des préoccupations de la CNAF. Ainsi, à l'occasion de cet échange ne sont pas recherchés les allocataires inscrits à Pôle emploi n'ayant pas déclaré cette situation à leur CAF. Un tel échange permettrait assurément de diminuer les rappels.

Recommandation n°3 : Etudier la faisabilité d'un croisement de fichiers entre Pôle emploi et la CNAF pour identifier les personnes inscrites au chômage et n'ayant pas déclaré cette situation à leur CAF.

[105] Plus globalement il conviendrait que la CNAF et les CAF s'engagent dans une démarche active de diminution des rappels en étudiant les causes et en mettant en œuvre les moyens adéquats pour les diminuer.

Recommandation n°4 : Inscire dans la COG la nécessité de mener une étude sur les rappels et assigner à la CNAF et aux CAF un objectif de diminution des rappels suivi par des indicateurs.

[106] La question des rappels, comme celle de la variabilité des montants d'aide¹³, a un impact sur la vie quotidienne des allocataires au moins aussi grand que la question du seul montant des aides. En la matière, l'amélioration de l'efficacité des aides ne requiert pas de dépense supplémentaire mais une meilleure gestion. Il doit s'agir d'une priorité de premier rang pour la CNAF.

¹³ Evoquée dans le rapport thématique numéro 1 consacré au pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement.

3. LES AIDES PERSONNELLES CONSTITUENT UN OUTIL ESSENTIEL DE PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES ENCORE INSUFFISAMMENT EXPLOITE AUJOURD'HUI

3.1. *L'affectation des aides personnelles au paiement d'un loyer sécurise les bailleurs et les locataires et peut permettre de mieux prévenir les expulsions locatives*

3.1.1. Les situations d'impayés de loyer : un frein au maintien dans le logement

[107] Comme l'a montré le rapport joint portant sur la solvabilisation des ménages, l'évolution divergente des revenus et du coût du logement a fragilisé la situation des locataires aux revenus modestes. L'existence de taux d'effort prohibitifs, y compris après versement d'une aide personnelle au logement, se traduit, pour les ménages concernés, par des difficultés à assurer le paiement du loyer. Les situations d'impayés de loyer mesurées par les dernières enquêtes logement de l'INSEE en 1996 et 2006¹⁴, sont de plus en plus répandues : elles concernaient 3,5 % des locataires en 1996, et 4,8 % des locataires en 2006, soit 480.000 ménages, dont les deux tiers sont bénéficiaires d'une aide au logement. Les locataires du secteur privé bénéficiant d'une aide personnelle au logement sont ceux pour lesquels l'augmentation des situations d'impayés de loyer est la plus forte en 10 ans : ces situations font plus que doubler sur la période.

Tableau 4 : Nombre de ménages locataires en situation d'impayés, 1996-2006, dont ménages bénéficiaires d'une aide au logement (AL)

	1996	2006	Evolution 2006/1996
Secteur locatif social	218 000	294 000	34,9 %
% par rapport au total des	5,3 %	6,4 %	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	154 000	201 000	30,5 %
<i>% par rapport aux ménages</i>	71 %	68 %	
Secteur locatif privé	107 000	186 000	73,8 %
% par rapport au total des	2,1 %	3,4 %	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	55 000	124 000	125,5 %
<i>% par rapport aux ménages</i>	51 %	67 %	
Total	325 000	480 000	47,7 %
% total des locataires	3,5 %	4,8 %	
<i>dont bénéficiaires AL</i>	209 000	325 000	55,5 %
<i>% par rapport aux ménages</i>	64 %	68 %	

Source : Enquêtes logement INSEE 1996 et 2006 / Fondation Abbé Pierre, rapport sur le mal logement 2011

[108] La plus grande fragilité des ménages aux revenus modestes pour assurer le paiement de leur loyer peut également s'illustrer à travers la proportion importante d'entre eux qui déclarent avoir connu des difficultés de paiement du loyer dans les 24 derniers mois, soit le quart des locataires, alors qu'au total environ 7 % de l'ensemble des ménages déclarent avoir eu ce type de difficulté.

¹⁴ L'enquête logement 2006 est la dernière source disponible sur ce sujet

Tableau 5 : Part des ménages déclarant avoir connu des difficultés de paiement de leurs charges de logement dans les 24 derniers mois, selon leur niveau de revenu, 2006

Ménages modestes	16 %
Propriétaires	1 %
Accédants à la propriété	18 %
Locataires du parc social	28 %
Locataires du parc privé	24 %
Ménages plus aisés	6 %

Source : *Observatoire national de la pauvreté, travaux 2010, à partir des enquêtes logement INSEE. Hors étudiants. Les ménages modestes sont ceux dont les revenus relèvent des trois premiers déciles de la distribution des revenus, soit la cible des bénéficiaires des aides personnelles au logement*

[109] Ces situations d'impayés de loyers, si elles ne sont pas résorbées, peuvent aboutir à l'expulsion du logement, au terme d'une procédure relativement complexe et longue. Depuis la loi du 29 juillet 1998 qui a instauré juridiquement une phase « pré-contentieuse » permettant de mieux appréhender la situation des locataires de bonne foi en situation d'impayés de loyer, plusieurs dispositifs de prévention des expulsions ont été mis en œuvre, faisant intervenir tant les bailleurs publics et privés, que les pouvoirs publics, à travers les plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), co-pilotés par l'Etat et les Conseils généraux. Ces derniers interviennent au titre de leur compétence de chef de file de l'action sociale départementale, et mobilisent notamment leurs travailleurs sociaux et les aides des fonds de solidarité logement. Les services de l'Etat sont quant à eux destinataires de toutes les assignations en justice, interviennent au titre du relogement, et en aval, sont chargés de l'exécution des décisions de justice et de l'indemnisation des bailleurs en cas de non exécution. Enfin les organismes payeurs des aides personnelles au logement sont également partie prenante car, en maintenant sous certaines conditions le paiement de l'aide personnelle au logement en cas d'impayés de loyer, ils peuvent contribuer à mieux prévenir les expulsions.

[110] Malgré ces dispositifs de prévention, le contentieux locatif, et le nombre d'expulsions augmentent, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Evolution du nombre de contentieux pour expulsions locatives, 2001 – 2010

	2001	2010	2001/10
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire	125 706	158 329	+ 26,0 %
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance</i>	107 639	145 384	+ 35,1 %
Décisions de justice prononçant l'expulsion	109 993*	114 764	+ 4,3 %*
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance</i>	81 080	109 160	+ 34,6 %
Nombre de commandements de quitter les lieux	47 473	58 739	+ 23,7 %
Nombre de demandes de concours de la force publique	36 400	42 917	+ 17,9 %
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique	16 844	26 502	+ 57,3 %
Nombre d'interventions effectives de la force publique	6 337	11 670	+ 84,2 %

* Données disponibles en 2007

Source : *Ministère de la justice, Ministère de l'Intérieur, cités par la fondation Abbé Pierre in Rapport sur le mal logement, 2012*

3.1.2. La sécurisation par les aides personnelles est d'autant plus nécessaire que les bailleurs ont accru leurs exigences à l'entrée dans le logement pour se prémunir contre le risque d'impayés

- [111] La crainte de l'impayé, qui présente un risque pour le bailleur, constitue une barrière à l'entrée dans le logement pour les ménages modestes.
- [112] La demande de sécurité des bailleurs privés a fortement progressé au cours des dernières années. D'après un rapport établi en 2008 à la demande des ministres de l'économie et du logement¹⁵, les bailleurs privés individuels détiennent 90 % du parc locatif privé soit 5 millions de logements ; 60 % d'entre eux n'ont qu'un seul bien et la part tirée du revenu locatif est de l'ordre du quart de l'ensemble de leurs revenus. Peu confiants dans les procédures qui leur permettraient de récupérer leur bien en cas de non respect par le locataire de ses obligations, et pour certains d'entre eux, dépendants du revenu procuré par la location, ils ont progressivement relevé leurs seuils d'exigence : la pratique du dépôt de garantie est généralisée, et le recours à la caution personne physique concerne près d'un bailleur sur deux¹⁶, proportion qui augmente avec la taille de l'agglomération (le recours à la caution est pratiqué dans seulement 1/3 des cas en zone rurale contre 2/3 en agglomération parisienne). Par ailleurs, seuls 15 à 20 % des baux étaient couverts à cette date par une assurance privée de garantie des risques locatifs.
- [113] Ce relèvement des seuils d'exigence, qui suppose une stabilité économique, sociale et familiale des futurs locataires, est de plus en plus décalé avec la situation réelle des ménages qui postulent dans ce parc : 25 % des ménages à revenus modestes (c'est-à-dire dont les revenus relèvent des trois premiers déciles de la distribution des revenus) sont locataires du parc privé.
- [114] Constatant cette situation, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont mis en place divers outils visant à sécuriser les rapports entre locataires et bailleurs, et notamment la garantie des risques locatifs (GRL) instituée initialement par une convention signée en 2006 entre l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement (le 1 % logement, désormais « Action logement »). La GRL, réformée en 2009, consiste en un contrat « aidé » d'assurance contre le risque d'impayés de loyers dans le parc privé, dont le coût de la « sur-sinistralité » liée aux caractéristiques des locataires (salariés en CDD, chômeurs, revenus précaires) est compensé par Action logement et l'Etat. 180 000 ménages ont bénéficié d'une garantie GRL depuis janvier 2010, dont plus de la moitié sont des jeunes de moins de 30 ans¹⁷. Le taux d'effort moyen des bénéficiaires pris en charge au titre de la compensation GRL est de 35 %, et un quart des bénéficiaires ont un taux d'effort qui dépasse 40 %, ce qui semble dénoter un assouplissement des critères classiques d'admission dans un logement du parc privé, permis par l'existence de la garantie.
- [115] Toutefois l'extension de ce type de garantie se heurte à plusieurs freins. D'une part, seules trois compagnies d'assurance ont accepté de la commercialiser ; les assureurs en effet craignent la complexité du dispositif et le surcoût de gestion qu'il induirait, même si la « sur-sinistralité » est compensée. D'autre part, elle se traduit par un coût pour le bailleur qui préfère fréquemment exiger une caution, qui est gratuite et présente en apparence plus de garanties – en apparence seulement car hors l'aspect dissuasif, son efficacité est assez illusoire dans la mesure où le garant personne physique peut lui aussi connaître une modification de sa situation et de ses revenus. Enfin, l'existence concomitante de produits d'assurance non aidés, plus sélectifs et moins chers (GLI – garantie loyers impayés) distribués par les agences immobilières et les gestionnaires de biens laisse nécessairement une place résiduelle à la GRL.

¹⁵ « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires, place d'un système assurantiel », par S. BAIETTO-BEYSSON, Inspectrice générale de l'Équipement, et B. BEGUIN, groupe Generali.

¹⁶ Cette proportion était d'un quart en 1996.

¹⁷ Source APAGL, association pour l'accès aux garanties locatives, structure de pilotage du dispositif GRL.

- [116] Dans ce contexte, et en l'absence d'un système de garantie universelle, l'existence des aides personnelles au logement et leur affectation au paiement effectif du loyer est un élément majeur de sécurisation des bailleurs pour faciliter l'accès au logement des personnes à faibles revenus.
- [117] En effet, les aides personnelles ne constituent pas seulement un transfert financier visant à soutenir les ménages à bas revenus. Leur affectation au paiement du loyer leur fait jouer un rôle de garantie pour le bailleur, à un double titre.
- [118] D'une part, l'affectation de l'aide ouvre la possibilité de la verser en tiers-payant au bailleur. Le tiers-payant est obligatoire s'agissant de l'APL versée pour des logements conventionnés. Il est utilisé par respectivement 40 % des allocataires en ALF et 30 % en ALS¹⁸. Au total, 60 % des allocataires d'une aide personnelle au logement bénéficient du tiers-payant. En sécurisant le bailleur sur le paiement d'une part importante du loyer (l'allocataire acquittant un loyer résiduel faible voire nul dans certains cas), et en influant sur son appréciation de la solvabilité du locataire, la pratique du tiers-payant sécurise l'accès au logement des ménages les plus modestes.
- [119] D'autre part, l'affectation de l'aide sécurise également leur maintien dans le logement, puisque même dans le cas où l'aide est versée au locataire, le bailleur peut en obtenir le versement direct en cas d'impayé de loyer, sous réserve du respect de certaines conditions.

3.1.3. La sécurisation apportée par les aides personnelles se double d'une intervention des organismes payeurs dans la détection et le traitement des impayés de loyers

3.1.3.1. Les organismes payeurs des aides au logement ont connaissance des impayés de loyers des bénéficiaires et peuvent contribuer à leur maintien dans les lieux

- [120] Les aides personnelles au logement occupent une place à part dans le système de prestations sociales puisqu'elles sont affectées par nature à un bien précis, le logement. Outre les conditions de ressources et de résidence, l'aide est en effet attribuée :
- a) à condition d'acquitter effectivement le paiement d'une charge de logement, loyer ou échéance de remboursement du prêt en cas d'aide à l'accession ;
 - b) à condition que ce logement soit la résidence principale de l'intéressé ;
 - c) à condition que ce logement soit décent et réponde à des normes minimales de confort, de superficie, de sécurité. La condition de décence résulte de l'obligation légale mise à la charge du bailleur, de délivrer à son locataire un logement décent.
- [121] La réglementation prévoit l'intervention des organismes payeurs d'aides au logement en cas d'impayé de loyer : les organismes payeurs doivent obtenir du bailleur et du locataire l'établissement d'un plan d'apurement de la dette locative, et vérifier son respect, condition du maintien du paiement de l'aide.

¹⁸ Source CNAF, statistique au 31 décembre 2010.

[122] La compétence des organismes payeurs en matière de gestion des impayés de loyer a été récemment étendue à l'ensemble des aides personnelles au logement. Depuis le 1^{er} janvier 2011¹⁹, les CAF et les caisses CCMSA, ont ainsi en charge le traitement et la gestion des impayés, des contestations et des demandes de remises de dettes pour tous les bénéficiaires d'aides au logement, quel que soit le parc et la nature du logement (public/privé – location/accession/foyer). Dans le système antérieur, leur compétence s'exerçait uniquement pour l'ALS et l'ALF ; pour les locataires bénéficiaires de l'APL, le propriétaire devait obligatoirement saisir la CDAPL (commission départementale de l'APL) dont le secrétariat était tenu par les services de l'Etat. Cette saisine visait à trouver une solution amiable pour résorber la dette locative afin d'éviter la suspension des aides au logement et la saisine du juge. Le tableau ci-dessous détaille les conséquences de la réforme intervenue en 2011.

¹⁹ En application des dispositions de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, rendant obligatoire la généralisation des CCAPEX, commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

Tableau 7 : Compétences des CAF en matière d'impayés de loyer après la mise en œuvre de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009

Avant réforme	Après réforme
<p>Domaine de compétences CDAPL : instruction, décision et suivi</p> <div style="background-color: #90ee90; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés locatifs APL incluant protocole Borloo</div> <div style="background-color: #90ee90; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés accession APL</div> <div style="background-color: #90ee90; padding: 5px; margin: 5px;">Contestations APL</div> <div style="background-color: #90ee90; padding: 5px; margin: 5px;">Remise de dette APL</div>	<p>Domaine de compétences CCAPEX : avis et recommandations pour les situations complexes</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="background-color: #ffff00; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés locatifs APL incluant protocole Borloo</div> <div style="background-color: #ffff00; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés locatifs AL incluant protocole Borloo</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="background-color: #ffff00; padding: 5px; margin: 5px;">Expulsions locatives non liées à des impayés</div> <div style="background-color: #ffff00; padding: 5px; margin: 5px;">Aides FSL Accompagnement social lié au logement</div> </div>
<p>Compétences CAF : instruction, décision et suivi</p> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés locatifs AL incluant protocole Borloo</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés accession AL</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Contestations AL</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Remise de dette AL</div>	<p>Compétences CAF : instruction, décision et suivi</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés locatifs APL incluant protocole Borloo</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés locatifs AL incluant protocole Borloo</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés accession APL</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Impayés accession AL</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Contestations APL</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Contestations AL</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Remise de dette APL</div> <div style="background-color: #ccccff; padding: 5px; margin: 5px;">Remise de dette AL</div> </div>
<div style="display: flex; align-items: flex-start;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: #ccccff; margin-right: 10px;"></div> <p>Domaine de compétences de la Caf avant et après réforme. Les impayés locatifs APL et AL peuvent être également soumis pour avis à la CCapex.</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start; margin-top: 10px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: #90ee90; margin-right: 10px;"></div> <p>Domaine de compétence initial de la Cdapl.</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start; margin-top: 10px;"> <div style="width: 20px; height: 20px; background-color: #ffff00; margin-right: 10px;"></div> <p>Domaines de compétence CCapex.</p> </div>	
<p>Lecture :</p> <p>Avant la réforme du 25 mars 2009, les Cdapl traitaient les dossiers impayés locatifs et accession, les contestations de décisions et les demandes de remise de dettes au titre de l'APL. Les Caf traitaient quant à elles les dossiers impayés locatifs et accession, les contestations et les demandes de remise de dettes au titre de l'AL.</p> <p>Après la réforme, les Caf traitent l'ensemble des dossiers impayés locatifs et accession, les contestations et les demandes de remise de dette en AL et en APL. Les CCapex, co-présidée par les services de l'Etat et les Conseils généraux, sont quant à elles des commissions consultatives qui examinent les dossiers impayés complexes locatifs en AL et APL mais également des demandes d'aide ou d'accompagnement social liées au logement du FSL ainsi que des dossiers non liés à des impayés locatifs (fin de bail, troubles du voisinage). Les avis rendus par la Ccapex ne lient pas l'organisme instructeur (donc la Caf) qui demeure souverain dans ses décisions.</p>	

Source : CNAF, dossier repères

3.1.3.2. Leurs modalités d'intervention sont encadrées par les textes et diffèrent selon la nature de l'aide

[123] La procédure actuellement en vigueur découle des dispositions des articles R. 831-21 du code de la sécurité sociale pour l'ALS et l'ALF, et R. 351-30 du code de la construction et de l'habitation pour l'APL.

[124] Elle est constituée des étapes suivantes :

- L'impayé est constitué, s'agissant de l'APL, lorsque trois échéances consécutives de loyer + charges, nettes (c'est-à-dire déduction faite de l'APL qui est systématiquement versée en tiers-payant) ne sont pas honorées, ou lorsque le montant de la dette locative atteint deux mois de loyer + charges, brut (hors APL) ; s'agissant de l'ALF et de l'ALS, l'impayé est constitué lorsque deux échéances, consécutives ou non, de loyer + charges, brut hors aide, sont totalement impayées, ou leur équivalent en montant.
- Le bailleur – ou l'organisme prêteur en cas d'accession - a l'obligation de signaler l'impayé dans un délai de trois mois qui en suit la constitution, soit cinq ou six mois après le premier mois de non paiement du loyer ; s'il ne s'acquitte pas de cette obligation le bailleur est passible de sanctions prévues en matière de fraude ou de fausse déclaration par l'article L. 351-13 du code de la construction et de l'habitation pour l'APL, et, pour les trois aides (APL – ALS – ALF), il est redevable du remboursement de l'aide versée à tort depuis la défaillance du locataire qu'il n'aurait pas signalée.
- Lorsque l'organisme payeur a connaissance de l'impayé, le bailleur a droit au tiers payant si le locataire ne règle pas sa dette dans les trois mois; si le bailleur refuse le tiers payant et que le locataire n'a pas remboursé sa dette, l'allocation est suspendue. Si le bailleur refuse le tiers payant mais que sont mises en œuvre les solutions décrites ci-dessous, l'allocation est maintenue dans les mains de l'allocataire.
- L'organisme payeur (pour simplifier, la CAF) a le choix entre deux possibilités pour réagir à l'impayé et doit informer le bailleur de son choix :
 1. La CAF saisit le bailleur pour qu'il propose dans les 6 mois un plan d'apurement, ce qui permet le maintien de l'allocation sous réserve de reprise du paiement du loyer ; la CAF vérifie tous les 12 mois le bon déroulement du plan d'apurement ; en cas de mauvais déroulement, elle saisit le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou suspend l'aide.
 2. La CAF saisit directement le FSL ou tout autre dispositif à vocation analogue qui doit répondre dans les 12 mois ; ce dernier propose un plan de résorption de la dette qui permet le maintien du versement de l'aide sous réserve de la reprise du paiement du loyer.
- En cas de résiliation du bail, il peut y avoir un protocole d'accord dit protocole Borloo qui permet le maintien de l'aide après approbation d'un plan d'apurement par la CAF et engagement à rétablir le bail si les loyers sont à nouveau honorés.
- Au cours de la procédure impayés ou à son terme, si les conditions exigées ne sont pas respectées, avant de régulariser le paiement des prestations suspendues, ou de procéder au recouvrement des éventuels indus, la CAF distingue deux types de période : les périodes pendant lesquelles l'aide a été maintenue à titre conservatoire (en attendant qu'un plan d'apurement soit défini ou que le FSL ait pris sa décision), des périodes pendant lesquelles l'aide a été maintenue à titre conditionnel c'est-à-dire sous réserve du respect des conditions fixées, périodes pour lesquelles l'aide versée indument est recouvrable.

[125] Les organismes payeurs disposent donc d'une réglementation qui leur permet d'intervenir dans la chaîne de prévention des expulsions, par le maniement du tiers payant, et par les possibilités ouvertes de maintien ou de suspension de l'aide. L'efficacité de leur intervention peut toutefois être considérablement améliorée, tant par une meilleure mobilisation des CAF que par une adaptation des règles et procédures en vigueur, et une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique de prévention des expulsions.

3.2. *Les modalités actuelles d'intervention des CAF ne sont pas optimales et peuvent être considérablement améliorées*

3.2.1. La gestion des impayés de loyer est marquée par une implication trop hétérogène des CAF qui appelle un renforcement des exigences nationales

3.2.1.1. Des orientations nationales formalisées et pertinentes mais sans réel objectif de résultat

[126] La convention d'objectifs et de gestion 2009-2012, déclinée s'agissant du logement, par une lettre circulaire n°2009-168 du 7 octobre 2009, préconisait aux CAF de s'impliquer dans une gestion active et partenariale des situations d'impayé de loyer liées aux allocations logement ALS et ALF. Les objectifs de la COG sont ainsi définis :

- Rendre homogène une offre de service (technicien conseil / travailleur social) permettant de prévenir, connaître/détecter, traiter les impayés de loyer, avec un soutien de travail social, si nécessaire (conseiller/orienter/accompagner) ;
- Privilégier de financer les dispositifs d'aide prenant en charge l'accès au logement, les impayés de loyers ou liés à son usage (FSL et autres fonds partenariaux dont accession) et poursuivre le réexamen les aides financières individuelles Caf ;
- Prévoir l'implication dans les commissions et dispositifs partenariaux concernant la prévention des expulsions et les dossiers d'impayés (CDAPL, commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions).

[127] Ces objectifs ne sont toutefois pas assortis d'une exigence formalisée de résultat. Le seul indicateur mentionné par la COG en rapport direct avec les questions de logement est relatif aux situations d'impayés : il s'agit du montant des impayés de loyer donnant lieu à une action de la CAF, rapporté au total du montant des dossiers d'impayés transmis. Il n'était pas renseigné fin 2011 et la CNAF n'a pas pu indiquer à la mission comment cette donnée serait collectée.

[128] En revanche le transfert effectué en 2011 des tâches incombant précédemment aux CDAPL, a rendu nécessaire le pilotage par la CNAF de cette transition, avec le développement d'un module plus précis dans CRISTAL pour suivre les situations d'impayés et les motifs de suspension des aides. La reprise du stock d'environ 200.000 dossiers auparavant suivis par les services de l'Etat au moyen d'un logiciel ancien et peu performant, a suscité une charge de travail importante que les CAF visitées par la mission se sont efforcées d'absorber le mieux possible.

[129] Les données disponibles ont donc été récemment enrichies. Elles permettent de connaître le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires en situation d'impayés, le nombre de suspensions et le motif des suspensions. Au 1^{er} juin 2011, plus de 150.000 bénéficiaires d'une aide au logement était en situation d'impayés soit environ de 2,5 % des allocataires.

Tableau 8 : Bénéficiaires d'une aide au logement en situation d'impayés en juin 2011

	ALF	ALS	APL	Inconnu	Total
Allocataires en situation d'impayés au 01/06/11	32 282	29 504	80 415	10 546	152 747
<i>Dont allocataires dont l'aide est suspendue au 01/06/2011</i>	5 306	6 865	6 097		18 268
<i>% de suspension</i>	16,4 %	23,2 %	7,6 %		11,9 %
Bénéficiaires AL au 31/12/10	1 287 736	2 225 865	2 519 813		6 033 414
<i>% allocataires en impayés</i>	2,5 %	1,3 %	3,2 %		2,5 %

Source : CNAF. Le nombre d'allocataires d'APL est sous-estimé car à cette date la totalité du stock de dossiers repris des CDAPL n'était pas encore enregistrée dans le système d'informations.

- [130] L'augmentation du volume de dossiers d'impayés générée par le transfert des dossiers de la CDAPL a suscité en 2011 une redéfinition de l'offre de services en matière d'impayés et un regain d'intérêt pour préciser la nature de cette offre de services, sa portée et les articulations à organiser avec les partenaires des CAF. La CNAF a élaboré et diffusé plusieurs dossiers « repères », complets et précis, nourris des expériences des CAF dites « expérimentales » qui ont vu fonctionner les premières CCAPEX. Cette réforme a également amené certaines CAF à créer ou renforcer le rôle de coordination confié à des conseillers techniques « logement ».

3.2.1.2. Une implication des CAF marquée par l'hétérogénéité

- [131] Le bilan intermédiaire de la convention d'objectifs et de gestion, intitulé bilan d'étape 2010, donne les résultats suivants :

66 % des Caf mènent des actions d'information spécifiques en direction des familles, des bailleurs ou des prêteurs en matière de prévention des expulsions.
 85 % ont mis en place une procédure interne concernant le traitement et le suivi des impayés de loyers pour l'ALF.
 71 % proposent une offre de rencontre avec un travailleur social pour les familles en impayés d'ALF.
 Par ailleurs, 15 % se fixent un objectif quantifié de familles à contacter et à accompagner.
 92 % financent le fonds de solidarité pour le logement ; 27 % en assurent l'instruction des dossiers, 29 % le secrétariat ; et 55 % la gestion financière et comptable du FSL (fonds de solidarité logement).
 Enfin, 74 % des CAF s'impliquent dans les chartes de prévention des expulsions locatives (contre 65 en 2009).

- [132] Ces résultats montrent que le déploiement d'une offre de services en cas d'impayés de loyer est loin d'être exhaustive. Concentrée sur les bénéficiaires de l'ALF, pour lesquels 30 % des CAF n'ont pourtant proposé aucune offre de rencontre avec un travailleur social, elle ne concerne pas les bénéficiaires de l'ALS, bien que ceux-ci soient proportionnellement plus nombreux à être concernés par une situation d'impayés. S'agissant des bénéficiaires de l'APL, les CAF n'avaient pas fin 2010 formalisé d'offre de services, n'ayant pas compétence pour traiter ces situations.
- [133] L'analyse des pratiques des CAF visitées par la mission montre pourtant tout l'intérêt d'une implication déterminée en la matière.

[134] Ainsi par exemple, en Seine Saint-Denis, la CAF a développé une offre de services globale au bénéfice des familles percevant l'ALF, en mobilisant ses travailleurs sociaux, qui réalisent un accompagnement social individualisé, montent les dossiers de FSL, et analysent les plans d'apurement de manière assez fine au sein d'une unité intégrée (unité sociale de l'habitat). La CAF estime que son offre de services ALF est efficace car elle parvient à résoudre la situation d'impayé dans deux tiers des cas, entraînant un effet vertueux du côté des bailleurs, qui ont tendance à la saisir plus tôt.

Bilan de l'offre de service « impayés ALF » de la Caf de Seine St Denis

920 signalements ont été traités, qui concernent pour la moitié d'entre eux des familles monoparentales. Le montant de la dette au moment du signalement est de plus de 3000 euros dans 40 % des cas. L'ancienneté des impayés au moment du signalement est de 2 à 6 mois dans 62 % des cas. La CAF a mis en place une action de sensibilisation des bailleurs privés en distribuant un guide sur les territoires, notamment aux agences immobilières, et aux bailleurs personnes morales. L'analyse de l'ancienneté des impayés montre que ce plan de communication a eu un impact sur la précocité du signalement : 67 % des impayés signalés par des personnes physiques le sont avant 6 mois.

Sur ces 920 signalements, 520 familles ont été prises en charge, dont 67 % sont suivies uniquement par la CAF (accompagnement social individualisé) et les autres, suivies conjointement avec le service social de secteur ou par un simple appui technique. Les familles non prises en charge ont soit refusé de répondre à la sollicitation, ou étaient suivies par ailleurs, ou ont déménagé.

Les causes de l'impayé sont majoritairement la baisse ou rupture de ressources et les problèmes de gestion budgétaire.

Sur l'année 238 plans d'apurement ont été mis en place après intervention des travailleurs sociaux, (soit dans 53 % des cas) qui rencontrent non seulement l'allocataire mais aussi le bailleur. Sur ces 238 plans, 85 % ont été respectés.

Les motifs de non mise en place d'un plan sont les suivants :

- la dette a été soldée finalement (27 % des cas)
- la famille est dans l'incapacité de rembourser (26 % des cas)
- le bailleur ou la famille refusent (18 % et 13 % des cas)

Au final cette intervention a permis de maintenir le droit à l'AL dans 52 % des cas, et de le rétablir dans 20 % des cas.

Les travailleurs sociaux ont également pu rétablir ou obtenir des droits tels que RSA – AF – ASF – AAH dans 20 % des cas (80 familles) et constituer 45 dossiers de surendettement.

A l'occasion de ce travail des situations de logement non décent et insalubre ont également été détectées (35 cas soit 6 %).

Le FSL n'a été sollicité que pour 65 familles.

La CAF connaît également les fins de suivi : dans 62 % des cas, la dette est soldée (46 %) ou en voie de résorption (16 %) car la famille tient ses engagements.

[135] Cet exemple montre que l'intervention d'un travailleur social dans une médiation entre un allocataire et son bailleur pour faire adopter un plan d'apurement viable par rapport au budget de la famille, produit des effets positifs et mesurables. Il témoigne également de la possibilité effective de mobiliser de manière fine sur les territoires, les bailleurs privés pour les sensibiliser à leur obligation de déclaration des impayés. Par ailleurs, le fait que la majorité des familles en ALF ainsi accompagnées ne le soient que par un travailleur social de la CAF (et donc inconnues a priori du service social de secteur) montre que le signalement d'un impayé peut être le début d'une difficulté qui n'est pas visible pour le service social de secteur. Enfin, l'approche globale d'accompagnement favorise également l'accès à des droits qui n'étaient pas demandés.

- [136] L'ensemble de ces éléments démontre l'intérêt de déclencher une intervention sociale ou de s'assurer qu'elle est bien déclenchée, lorsqu'une situation d'impayé est connue. Seule impasse, cette offre est réservée aux bénéficiaires de l'ALF et, pour les autres dossiers d'impayés, la CAF ne saisit pas le FSL ni n'informe le conseil général des situations d'impayés dont elle a connaissance. Par ailleurs le courrier général qui informe l'allocataire (hors ALF) qu'il doit se rapprocher de son bailleur pour établir un plan d'apurement n'explique pas quels sont les aides et recours possibles, au motif allégué que la CAF ne doit pas se substituer à lui pour faire face à sa situation, motif qui n'est pas opposé aux familles en ALF.
- [137] A Vannes, à l'occasion de la sortie de ses travailleurs sociaux de la polyvalence de secteur, la CAF a mis en place une démarche « prospective » en matière d'accompagnement social, afin d'offrir un service ciblé aux allocataires. Elle consiste à proposer un accompagnement de manière systématique lorsque certains événements viennent affecter la situation des allocataires. C'est notamment le cas en cas d'impayés de loyer, tant pour l'ALF que pour les familles en APL. La CAF intervient de manière subsidiaire, si les personnes en impayés ne sont pas accompagnées par un travailleur social par ailleurs. Cette offre concerne environ 50 familles par mois pour l'APL et 17 pour l'ALF. Au final, la CAF prononce très peu de suspensions et recherche des solutions de logement lorsque le paiement du loyer est incompatible avec les ressources de la famille.
- [138] A travers ces deux exemples, on perçoit à la fois l'intérêt d'une implication active des CAF, et les principales faiblesses du dispositif en place : l'accompagnement lorsqu'il existe est réservé aux allocataires ayant des charges de famille ; son efficacité est conditionnée à la précocité de la déclaration par le bailleur pour que la dette soit résorbable, et à la recherche de solutions partagées avec les autres acteurs impliqués dans la prévention des expulsions, les CAF ne détenant pas la totalité des réponses et n'étant pas les pilotes de cette politique.
- [139] Dans ce circuit complexe, le risque d'une gestion purement administrative des dossiers d'impayés par les CAF, sans insertion dans une politique d'ensemble, avec des pratiques de renvoi vers le conseil général (FSL) ou vers les bailleurs sociaux (qui gèrent de manière interne leur risque d'impayés), assorties de suspensions des aides au logement intervenant « en aveugle », n'est pas à écarter.
- [140] Or l'ensemble des acteurs locaux interrogés par la mission notent que les démarches de prévention des expulsions fonctionnent tant que l'aide au logement est versée. Si elle est suspendue, la dette des locataires ne peut que se creuser très rapidement, rendant illusoire sa résorption ultérieure.
- [141] Les pratiques de suspension des CAF sont variables. La FAPIL, fédération des associations pour la promotion et l'insertion dans le logement, dans une enquête menée en août 2011 auprès de 36 agences immobilières à vocation sociale, a montré ainsi que 15 % des CAF de l'échantillon ne suspendent jamais les aides, les autres les suspendant dans des délais variables, allant de deux mois après le signalement à plus de six mois²⁰. Or, en matière de suspension, l'absence de lisibilité et de prévisibilité de l'action des CAF peut être tout à fait dommageable car non seulement elle fragilise les efforts éventuellement entrepris par les autres acteurs, mais de plus elle a un effet dissuasif sur la propension des bailleurs, tant privés que sociaux, à déclarer l'impayé, soit par volonté d'être conciliant avec le locataire, soit pour continuer à percevoir l'aide en tiers-payant. Une position a priori favorable au locataire peut s'avérer défavorable si elle contribue à différer le traitement de l'impayé.
- [142] La mission analyse en conclusion de ce rapport dans quelle mesure et à quelles conditions il est possible de renforcer l'intervention des CAF en matière de traitement des impayés de loyer.

²⁰ FAPIL, étude loyers impayés et dégradations locatives, août 2011

[143] Outre ce qui relève de la responsabilité propre des CAF et de la branche famille, pour être pertinente l'action des CAF doit s'insérer dans une politique d'ensemble cohérente. Or la politique de prévention des expulsions se caractérise aujourd'hui par une multiplicité d'acteurs qui détiennent des compétences complémentaires et dont l'intervention manque de réactivité et de coordination.

3.2.2. Pour être pleinement efficace, l'action des CAF suppose une bonne articulation avec les acteurs impliqués dans la chaîne de prévention des expulsions ainsi qu'une adaptation de la réglementation applicable

[144] Comme le souligne l'ANIL dans un rapport d'avril 2010²¹, les mécanismes de prévention des expulsions sont d'autant plus efficaces que la fragilité révélée par une situation d'impayés de loyer est détectée précocement et que l'ensemble des acteurs impliqués travaillent dans le même sens, de manière à ce que la procédure soit lisible et prévisible pour les deux parties, bailleur et locataire. L'intervention des organismes payeurs des aides personnelles au logement dans la gestion des impayés de loyer des ménages bénéficiaires peut y contribuer, sous réserve de remédier à plusieurs faiblesses que la mission a identifiés.

3.2.2.1. Les impayés ne sont pas détectés assez tôt

[145] Aujourd'hui les CAF ont connaissance d'un impayé lorsqu'un bailleur le signale de sa propre initiative, ou bien lors de l'appel annuel des loyers réalisé auprès de l'ensemble des bailleurs, pour vérifier en fin d'année les conditions de liquidation des aides personnelles, pour autant qu'à cette occasion le bailleur déclare l'impayé.

[146] Des actions complémentaires et pro-actives doivent pouvoir être menées pour détecter de manière plus précoce l'existence d'impayés.

[147] Plusieurs leviers d'amélioration existent :

- S'agissant des bailleurs privés, les organismes payeurs pourraient mener des actions de prospection auprès des agences immobilières ou des associations représentatives des propriétaires, pour faire connaître leur offre de service en cas d'impayés et les procédures à suivre, en désignant un référent identifié à contacter ; ces actions peuvent être délégués aux ADIL que les CAF subventionnent souvent ;
- S'agissant des bailleurs sociaux, les organismes payeurs doivent établir ou maintenir des relations étroites autour de la mise en œuvre des plans d'apurement et identifier également un référent qui sera l'interlocuteur des bailleurs. La plupart des bailleurs sociaux rencontrés par la mission ont développé en interne des politiques actives de détection précoce des impayés et d'accompagnement des locataires ; si tel n'est pas le cas, il appartient à l'Etat de les inciter à le faire dans le cadre des conventions d'utilité sociale dont ils sont signataires. C'est en effet aux bailleurs sociaux de porter la responsabilité de la gestion du risque d'impayé. Dans ce contexte les CAF n'ont pas vocation à développer une offre de travail social dédiée mais doivent mesurer et surveiller, bailleur par bailleur, l'ancienneté des impayés déclarés, sans hésiter à faire usage des pouvoirs de sanction qu'elles détiennent le cas échéant ; il n'est en effet pas normal qu'il n'existe aucune information ni au niveau national, ni au niveau local, sur l'application de ces sanctions.

Recommandation n°5 : Imposer aux bailleurs sociaux, dans le cadre des conventions d'utilité sociale, de mettre en place une cellule active de prévention et traitement précoce des impayés.

²¹ ANIL, avril 2010, « *Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions* ».

Recommandation n°6 : Faire mener par les organismes payeurs des actions de prospection et d'information auprès des bailleurs privés.

Recommandation n°7 : Identifier au sein des CAF, un référent « impayés » pour les bailleurs publics et privés et le mentionner notamment sur les documents adressés à chaque bailleur percevant l'aide en tiers-payant.

3.2.2.2. Les délais d'intervention des organismes payeurs et de réponse des FSL sont trop longs

[148] Pour être efficace l'intervention en matière d'impayés de loyer doit survenir le plus tôt possible après les premiers défauts de paiement. Or les délais prévus actuellement par la réglementation sont trop longs :

Tableau 9 : Délais prévus par les textes pour le traitement des impayés de loyer

Etapes de la procédure	Délai prévu
Constitution d'un impayé	2 ou 3 mois
Signalement par le bailleur	3 mois
Etablissement du plan d'apurement ou Réponse du FSL	6 mois 12 mois
Examen du respect du plan d'apurement	Tous les 12 mois

Source : Mission

[149] Ainsi peut s'écouler un délai de six mois entre le non paiement d'une échéance de loyer et le signalement à la CAF, puis à nouveau six mois avant que ne débute le remboursement de la dette locative. Les délais règlementaires permettent donc que la dette s'accumule pendant un an.

[150] Or l'ensemble de la procédure de prévention doit viser à déterminer rapidement si la situation d'impayé est réversible ; si la situation n'est pas réversible le bailleur doit pouvoir être fixé rapidement également sur les délais applicables pour que la procédure d'expulsion soit menée à son terme.

[151] Un projet de décret en cours de préparation prévoit d'harmoniser les délais applicables en matière de constitution d'impayés en APL, en ALF et en ALS, et de réduire à 6 mois la périodicité de vérification de l'exécution du plan d'apurement ; il semble nécessaire de raccourcir encore ces délais, de même que ceux aux termes desquels le FSL doit répondre à la saisine de la CAF.

Recommandation n°8 : Réduire les délais applicables, pour constater la constitution de l'impayé (passer de 3 à 2 mois) ; pour le signalement par le bailleur (passer de 3 à 1 mois) ; pour l'établissement du plan d'apurement (passage de 6 mois à 3 mois sauf cas particulier) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois et non tous les 12 mois) ; pour la réponse du FSL (passage de 12 mois à 3 mois).

3.2.2.3. L'outil de la suspension de l'aide n'est pas conçu à bon escient dans la réglementation en vigueur

[152] La suspension de l'aide au logement en cas d'impayé doit être un mécanisme de type répressif et non préventif. Or elle est prévue aujourd'hui par les textes dans un objectif mixte voire flou, à moitié pour prévenir (par un effet dissuasif) et à moitié pour respecter un principe, pas d'aide sans paiement du loyer.

[153] Les analyses sur les systèmes de prévention des expulsions convergent pour indiquer que la réussite des démarches de prévention suppose de donner toute sa chance à une phase amiable accordant les intérêts du locataire et du bailleur. Dans une enquête d'octobre 2011, menée en face à face auprès de 1800 personnes ayant sollicité le numéro vert « impayés de loyers », l'ANIL établit que les accords amiables sont fréquents et que la question principale à résoudre, est celle de la viabilité du plan de remboursement. Dans 70 % des cas, l'impayé locatif fait suite à une baisse des ressources elle-même liée à un événement imprévu, tel que chômage, divorce, séparation, accident ou maladie, voire passage à la retraite. S'y ajoutent 10 % de cas de surendettement dont l'origine peut également être liée à une baisse des ressources. Seuls 6 % des locataires et 9 % des bailleurs interrogés font état d'impayés liés à un niveau de loyer trop élevé dès l'entrée dans les lieux.

[154] Ces données illustrent la nécessité d'une intervention fondée d'abord sur la résolution des difficultés engendrant l'impayé de manière à favoriser le maintien dans les lieux. Dans la même enquête, les ADIL préconisent dans 65 % des cas un maintien dans les lieux, et dans 35 % des cas, un relogement. La constitution d'un dossier de surendettement est également préconisée dans un cas sur quatre. Les situations pour lesquelles le maintien dans les lieux n'est pas envisageable sont de deux natures :

- soit les charges de loyer sont durablement hors de portée des ressources du locataire, et il faut donc envisager un relogement,
- soit le locataire est de mauvaise foi et la procédure d'expulsion doit être menée à son terme.

[155] C'est pourquoi la mission recommande que le maniement de la suspension de l'aide ne soit pas conçu comme un outil préventif mais comme une décision liée à l'engagement d'une procédure d'expulsion, sanctionnant l'absence de solution amiable. La suspension doit donc être réservée aux cas de mauvaise foi, c'est-à-dire au refus de tout plan d'apurement ou au non-respect injustifié du plan d'apurement. Pour s'en assurer la CAF doit s'interdire de suspendre l'aide au logement sans contact préalable avec l'allocataire et le cas échéant, avec la polyvalence de secteur qui l'accompagne. La simple non réception d'un plan d'apurement ne doit pas entraîner mécaniquement la suspension de l'aide.

Recommandation n°9 : Réserver l'instrument de la suspension de l'aide au logement aux cas de mauvaise foi (refus de tout plan d'apurement, non respect injustifié du plan d'apurement).

[156] La mission propose plus loin que les cas de suspension soient soumis à l'appréciation d'une commission technique de la CCAPEX.

3.2.2.4. L'articulation avec les FSL n'est pas optimale

[157] Les fonds de solidarité logement (FSL) accordent des aides financières aux personnes en difficulté pour leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a placé les FSL sous la seule responsabilité des conseils généraux. Les conditions d'octroi des aides ainsi que les modalités de fonctionnement du fonds sont déterminés par chaque département dans un règlement intérieur. Les publics prioritaires sont définis dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), co-pilotés par l'Etat et le conseil général.

- [158] Les FSL regroupent également des fonds d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone. En 2008, dernière statistique disponible, les FSL ont distribué environ 66 M€ d'aides à l'accès au logement à 118.000 bénéficiaires, et 62 M€ d'aides au maintien à près de 65.000 bénéficiaires²². Les aides au maintien des FSL consistent en des subventions visant à apurer les dettes de loyers (le plus souvent, déduction faite des rappels d'aides au logement que la CAF avait suspendues), ou des prêts, pour aider les bénéficiaires à rembourser leur dette sur moyenne période. Elles incluent également un accompagnement social spécialisé (l'ASLL, accompagnement social lié au logement) réalisé par des associations financées par le FSL.
- [159] L'articulation entre l'action des CAF en matière de traitement des impayés de loyers, et l'intervention des FSL « maintien » est loin d'être optimale. En effet chaque département fixe son règlement d'intervention, avec un barème d'éligibilité en termes de ressources, de taux d'effort, de période probatoire, d'engagement des bailleurs, d'ancienneté de la dette, sans nécessairement tenir compte de la réglementation applicable en matière d'aides au logement.
- [160] Ainsi, dans les départements visités par la mission, les conditions de ressources FSL, déterminant si le bénéficiaire est éligible à une subvention ou à un prêt pour rembourser sa dette de loyer, ne sont pas les mêmes que celles des aides personnelles, et ne sont pas définies en référence à celles des aides personnelles (elles sont souvent plus restrictives) et, en l'absence de concordance, il est difficile de savoir de manière simple et rapide si les bénéficiaires d'une aide au logement en situation d'impayés de loyer pour lesquels la CAF est intervenue, seront éligibles à une aide du FSL.
- [161] Les règlements intérieurs des FSL maintien peuvent également prévoir d'autres règles, comme :
- le respect d'un taux d'effort, net de loyer, dont le calcul intègre un forfait charges différent de celui du barème des aides au logement (par exemple, taux d'effort maximal de 40 % dans le département du Pas de Calais, avec un forfait charges de 76 euros), ce qui implique que la CAF en ait connaissance et en tienne compte lorsqu'elle contribue à établir un plan d'apurement qui devra être compatible avec la règle du FSL ;
 - l'existence d'une période probatoire pendant laquelle les bénéficiaires doivent reprendre le paiement d'un loyer résiduel – ce qui implique que la CAF n'ait pas suspendu l'aide pendant ce temps alors même que les délais réglementaires lui imposeraient de le faire ;
 - une limite d'ancienneté de la dette (par exemple, passage d'une dette de 18 mois maximum à 12 mois en Seine St Denis), qui vise à inciter les bailleurs à déclarer précocement les impayés, objectif auquel la CAF doit pouvoir contribuer en entretenant des liens étroits avec les principaux bailleurs.
- [162] Il existe une seule constante dans les règlements des FSL des départements visités par la mission : l'aide du FSL n'est accordée que si l'aide au logement est versée en tiers payant ; et de manière générale, l'octroi du FSL est conditionné à la reprise du paiement du loyer (comme le maintien de l'aide personnelle au logement).

²² Source Ministère du logement. Les données sont estimées car depuis la décentralisation les départements ne communiquent pas de manière exhaustive les données d'activité des FSL au ministère.

[163] La diversité des règles entre départements ne pose pas nécessairement une difficulté de principe dans la mesure où une souplesse est nécessaire mais il conviendrait au minimum que soient posées des règles de concordance entre les conditions d'éligibilité des aides du FSL et des aides personnelles au logement (barème de ressources identique, et caractère normatif du mode de calcul du taux d'effort, en s'appuyant par exemple sur le décret définissant le taux d'effort pour les attributions de logements sociaux²³). Dans un contexte où les finances départementales sont contraintes, les conseils généraux peuvent légitimement vouloir maîtriser les dépenses liées au maintien dans les lieux et recentrer leurs interventions sur les situations dans lesquelles le soutien apporté et l'apurement de la dette sont réalistes (et donc, l'intervention efficace). Un tel recentrage ne peut se concevoir que si sont fixées des normes minimales d'intervention afin d'éviter que ne se multiplient des conditions d'appréciation restrictives.

[164] Dans un premier temps il pourrait être demandé aux CCAPEX de se donner comme priorité l'articulation des critères d'accès au FSL avec le barème et la réglementation des aides personnelles au logement, et de se doter d'outils communs d'appréciation de l'équilibre entre les ressources et les charges des bénéficiaires. Si une telle étape ne produisait pas d'effet il sera nécessaire de procéder à un encadrement réglementaire des FSL.

Recommandation n°10 : Donner comme mandat à chaque CCAPEX de mieux articuler les conditions d'éligibilité au FSL avec les barèmes des aides au logement et de se doter d'outils communs d'analyse de la soutenabilité des plans d'apurement.

[165] Enfin, dans les départements visités par la mission, le FSL ne peut être saisi que par un travailleur social du conseil général, ce qui fait obstacle à ce que la CAF monte un dossier au moment où elle examine la validité d'un plan d'apurement ou vérifie son respect. Un tel verrou ne se justifie pas et il apparaît normal que les CAF puissent établir elles-mêmes des dossiers de demande d'aide FSL.

Recommandation n°11 : Prévoir la possibilité systématique de saisine directe du FSL par la CAF.

3.2.2.5. Les CCAPEX ne sont pas en place partout de manière effective et les CAF y sont diversement associées

[166] Les CCAPEX, commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, ont été créées de manière facultative par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et rendues obligatoires par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement. Ces commissions sont co-présidées par l'Etat et le conseil général et constituent un outil au service des plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées. Dotées d'un rôle consultatif, elles ont compétence uniquement sur les impayés locatifs (et pas l'accession), que le ménage bénéficie ou non d'une aide au logement. Elles examinent aussi les dossiers d'expulsions non liés à un impayé (par exemple, fin de bail ou trouble de voisinage). S'agissant des dossiers d'impayés locatifs, les CCAPEX donnent un avis sur :

- les dossiers complexes pour lesquels l'aide au logement risque d'être suspendue,
- les aides pouvant être accordées par le FSL,
- la nécessité d'une proposition de relogement à prendre sur la réservation préfectorale

[167] Ces CCAPEX sont en quelque sorte l'institutionnalisation des chartes de prévention des expulsions prévues par la loi de 1998 de lutte contre les exclusions.

²³ Décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable ; Arrêté du 10 mars 2011 fixant la méthode de calcul du taux d'effort mentionné à l'article R.* 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

- [168] Dans les départements visités par la mission, les CCAPEX avaient une existence formelle mais rarement effective²⁴. Ses pilotes (Etat et conseil général) se sont montrés dubitatifs sur l'intérêt d'une telle commission, soit parce que le dispositif de prévention des expulsions fonctionnait déjà correctement, avec des commissions d'arrondissement regroupant l'Etat, les services sociaux, et la justice ; soit parce que le nombre d'expulsions par an ne justifiait pas l'existence d'une commission ad hoc visant à les prévenir ; soit parce qu'au contraire le sujet était trop difficile, entre bailleurs sociaux, maires, Etat et conseil général, pour que la commission puisse voir le jour, le contentieux se cristallisant sur l'octroi ou non par l'Etat de la force publique.
- [169] Par ailleurs, si les CAF sont membres de droit des CCAPEX, elles n'étaient pas, au moment de la mission, toutes associées à l'élaboration de leur règlement intérieur, alors même que les CAF ont un intérêt tout particulier à s'insérer dans une politique d'ensemble qui fonctionne correctement, et peuvent contribuer à définir les « cas complexes » pour lesquelles elles ont besoin de l'intervention des autres acteurs.
- [170] Compte tenu de l'ensemble des dysfonctionnements analysés supra, et des propositions formulées, il apparaît nécessaire que les CAF soient systématiquement associées à la définition du fonctionnement des CCAPEX.
- [171] Comme indiqué plus haut, ces commissions ont également vocation à rendre plus efficaces les dispositifs de prévention et à s'emparer des propositions formulées en ce sens dans le présent rapport. En particulier, pour assurer une coordination concrète de tous les acteurs, il importe que les dossiers pour lesquels la CAF est dépourvue de solutions, soient pris en charge de manière collégiale en associant les autres acteurs responsables tant de l'apurement des dettes locatives (FSL) que de relogement ou du surendettement ; ces dossiers devraient constituer les « cas complexes » devant être soumis à la CCAPEX, réunie sous forme de commission technique locale.

Recommandation n°12 : Prévoir la création d'une commission locale réunissant la CAF, le conseil général (au titre des compétences FSL et relogement), l'Etat (au titre de ses compétences en matière de relogement), pour se prononcer sur les situations pour lesquelles la CAF n'aura pas pu établir seule de plan d'apurement. Cette commission aurait également pour compétence de donner un avis sur la suspension du versement des aides personnelles. Elle serait une émanation technique de la CCAPEX.

- [172] Cette commission technique serait à même de mobiliser les aides du FSL pour établir un plan d'apurement ; ou d'orienter vers une solution de relogement, ou enfin de saisir la commission de surendettement. C'est dans le cadre de cette commission que les décisions de suspension seraient prises. Une telle recommandation ne suppose aucun transfert de compétences, chaque institution exerçant les compétences qui sont les siennes. En fonction des territoires et de la prégnance des difficultés, elle pourrait s'appuyer, là où elles existent, sur les commissions impayés organisées par les bailleurs sociaux communaux.

3.2.2.6. L'articulation entre le traitement des impayés locatifs et la gestion des dossiers de surendettement est défailante

- [173] La situation d'impayés de loyer peut être liée à une fragilité récente, (événement affectant les revenus du ménage) mais peut également être révélatrice d'un cumul de difficultés. Il est frappant de constater, dans l'enquête menée par l'ANIL déjà mentionnée, que pour un quart des situations d'impayés accompagnées par les ADIL, celles-ci préconisent la constitution d'un dossier de surendettement. Les interlocuteurs de la mission ont également fréquemment soulevé cette question.

²⁴ Dans trois des quatre départements, le préfet avait pris l'arrêté portant création de la CCAPEX mais cette dernière ne s'était réunie qu'une seule fois à titre d'installation. Dans le 4^{ème} département l'arrêté préfectoral n'avait pas été pris.

- [174] Les statistiques nationales disponibles sur la situation des personnes qui font l'objet d'une procédure devant les commissions de surendettement, montrent que les arriérés de charges courantes (y compris les dettes de loyers) représentent une faible part du montant des dettes (9 %), la majorité étant des dettes de crédits bancaires ou autres crédits. Mais en revanche, dans 76 % des dossiers, il y a une dette de loyer et de charges, d'un montant moyen de 4130 euros²⁵. Ainsi l'existence d'une dette de loyer n'entraîne pas à elle seule le surendettement mais le surendettement est fréquemment associé à des difficultés de paiement du loyer.
- [175] La loi n°2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a modifié en profondeur les modalités de traitement des situations de surendettement, pour les accélérer et les rendre plus efficaces, notamment en « cristallisant », au moment de la décision de recevabilité du dossier de surendettement, les dettes antérieures et les poursuites dont fait l'objet le débiteur. La loi a prévu d'automatiser le rétablissement de l'APL lorsqu'un dossier de surendettement est considéré comme recevable par la commission de surendettement.
- [176] Or la législation n'a prévu cette automaticité que pour la seule APL (et non pour les deux autres allocations logement ALS et ALF) – un des effets de la dualité des textes applicables. D'autre part cette règle aboutit à une impasse lorsque les autres conditions de rétablissement de l'aide ne sont pas remplies (par exemple en l'absence de tiers payant, en cas de résiliation du bail, ou de non respect d'un protocole dit Borloo - qui permet le rétablissement de l'aide quand le bail est résilié). Il y a donc une formalité impossible entre le fait de maintenir ou rétablir l'aide au logement, respecter le plan d'apurement, et respecter la décision de la commission de surendettement.
- [177] Les administrations concernées, alertées par des CAF, recherchent les solutions les plus adaptées pour sortir de cette impasse réglementaire qui aurait due être prise en considération plus tôt.
- [178] Au-delà de ce problème, la mission n'a pu que constater que les situations de surendettement des ménages ne font l'objet que d'un traitement administratif et judiciaire, sans réelle politique de prévention ou d'accompagnement, et de surcroît de manière très isolée par rapport aux interventions des acteurs impliqués dans la résolution des difficultés sociales. Il semble nécessaire d'approfondir ces premiers constats par une mission spécifique.

4. LES AIDES PERSONNELLES NE JOUENT PAS PLEINEMENT LEUR ROLE DE LEVIER POUR DETECTER ET RESOUDRE LES SITUATIONS DE NON-DECENCE DES LOGEMENTS

4.1. *Les aides au logement sont versées sous condition de décence du logement*

4.1.1. *Pour être loué et ouvrir droit à l'allocation logement, un logement doit être décent et d'une surface minimale*

- [179] La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, prévoit que le logement doit répondre à certaines caractéristiques de décence pour être loué et ouvrir droit à l'allocation logement (ALS et ALF), les logements conventionnés au titre de l'APL étant réputés décents.

²⁵ Source Banque de France, typologie des situations de surendettement, 2010

[180] Le décret du 31 janvier 2002²⁶ est venu préciser cette notion, qui s'apprécie par rapport à la conformité du logement :

- à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement (installation complète permettant un chauffage normal, installations d'eau potable et d'évacuation des eaux usées, cuisine ou coin cuisine avec évier avec eau chaude et froide, installation sanitaire intérieure au logement comprenant un WC et une douche ou baignoire avec eau chaude et froide, réseau électrique suffisant pour l'éclairage et le fonctionnement des appareils ménagers courants) ;
- mais aussi par rapport à des normes de sécurité et de salubrité (bon état du gros œuvre et de la couverture, état des canalisations et revêtements ne présentant pas de risque manifeste pour la santé et la sécurité, conformité aux normes de sécurité des branchements de gaz, électricité, chauffage, eau chaude, ventilation et éclairage naturel suffisants).

[181] D'autres textes réglementaires²⁷ ont précisé les conditions dans lesquelles l'allocation logement devait être suspendue en cas d'indécence du logement.

[182] Le versement de l'aide est également conditionné à des conditions minimales relatives à la surface du logement en fonction de la taille de la famille. Pour une personne isolée, la norme minimale est de 9 mètres carré ; pour un couple, 16 m² et 9 m² pour toute personne supplémentaire. Des dérogations sont possibles notamment lorsque le « surpeuplement » du logement survient en cours de droit.

4.1.2. Intégré dans la politique plus générale de lutte contre l'habitat indigne menée par les autorités publiques, le traitement des situations de non-décence des logements relève, pour sa résolution, des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire

4.1.2.1. La politique de lutte contre l'habitat indigne est l'une des priorités de la politique du logement

[183] La notion d'habitat non décent est mal articulée à celle d'habitat indigne, dont la portée est plus large. La définition de l'habitat indigne a été introduite par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement. Entrent dans cette définition toutes les situations repérées dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, expose leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité, et dont le traitement relève des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets, selon la nature des désordres constatés. Sont visés :

- Les locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage (caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur, locaux précaires ou de fortune...)
- Les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent leurs occupants à des risques manifestes pour leur santé ou leur sécurité.

[184] L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui a compétence pour attribuer des aides aux propriétaires bailleurs qui souhaitent améliorer le logement qu'ils louent, estime que le parc privé potentiellement indigne comprendrait aujourd'hui entre 400.000 et 600.000 logements²⁸.

²⁶ Décret n°2002-120 du 31/01/2002

²⁷ Décrets n° 2003-693 et 2003-694 du 29 juillet 2003

²⁸ Source ANAH, mémento habitat privé 2011 – 2012

[185] Les enquêtes logement successives menées par l'INSEE montrent une amélioration du confort des logements (voir le tableau 7 ci-dessous). Le confort sanitaire ne cesse de progresser : plus de 3 % des ménages à faibles ressources ne disposaient pas, par exemple, d'une baignoire ni d'une douche en 1996, 1 % seulement en 2006. Mais comme l'indique l'observatoire national de la pauvreté dans son rapport 2010, « *des éléments problématiques subsistent, susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des habitants : des infiltrations d'eau (6 % des logements occupés par ménages modestes), une électricité qui n'est pas aux normes (6 %), et la sensation de froid (19 %). Le manque d'isolation, dû à l'état des fenêtres ou de la toiture, ou une installation de chauffage insuffisante sont le plus souvent mis en cause* »²⁹.

Tableau 10 : Défauts des logements selon le niveau de revenu des ménages, en pourcentages

	Ménages à faibles ressources (déciles 1 à 3)		Autres ménages (déciles 4 à 10)	
	1996	2006	1996	2006
Absence d'un équipement sanitaire	8,4	3,4	2,1	0,7
Immeuble dégradé	1,4	1,8	0,6	0,7
Infiltrations d'eau au cours de la dernière année	18,8	6,0	16,2	4,7
Pas d'installation pour la cuisine	1,0	0,8	0,2	0,2
Problèmes d'équipements électriques	7,5	5,9	3,0	3,1
Pas de chauffage central ou tout électrique	28,0	9,0	14,0	4,8
Sensation de froid au cours du dernier hiver	13,4	18,9	8,2	11,8
Fenêtres en mauvais état	-	34,4	-	26,2
Dégradations des parties collectives la dernière année	12,7	14,0	9,4	8,2

Source : Observatoire national de la pauvreté, rapport 2010, à partir des enquêtes logement INSEE

[186] La lutte contre l'habitat indigne est pilotée dans le cadre des plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ces plans, ainsi que les programmes locaux de l'habitat, doivent prévoir le repérage de l'habitat indigne et les actions nécessaires à son traitement. Des pôles de lutte contre l'habitat indigne, rassemblant les services de l'Etat, du Conseil général, des collectivités, de l'agence régionale de santé, et les CAF, sont chargés dans chaque département de la mise en œuvre de cette politique.

[187] La lutte contre l'habitat indigne relève donc de l'action des autorités publiques, et se traduit par l'exercice de pouvoirs de police sous forme d'injonctions, de mises en demeure ou d'arrêtés. Le maire peut ainsi prendre un arrêté de péril, lorsqu'un immeuble présente un risque pour la sécurité. Le préfet peut prendre un arrêté d'insalubrité au titre de la police de l'hygiène et de la santé publique, après avis et diagnostic de l'agence régionale de santé. Les collectivités territoriales disposent enfin de services d'hygiène qui ont compétence pour évaluer les situations d'habitat indigne.

[188] Plusieurs outils ont été développés pour résorber ces situations, financés notamment par l'ANAH. Il existe à la fois des procédures incitatives, comme les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, les programmes PIG, les MOUS « insalubrité », et des procédures contraignantes, comme les procédures de résorption de l'habitat insalubre (RHI) qui visent les situations d'insalubrité irrémédiables, avec acquisition publique du logement suivie de sa démolition, avec relogement des occupants.

²⁹ Source Travaux 2010 de l'observatoire national de la pauvreté, « *Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006* », Pierrette BRIANT et Claudine PIRUS, INSEE.

4.1.2.2. Le traitement des situations de non-décence des logements relève, pour sa résolution, des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire

[189] La frontière entre les notions d'indécence des logements, d'indignité, et d'insalubrité est relativement poreuse et la mission a constaté une confusion fréquente, parmi ses interlocuteurs, entre ces différentes notions, qui renvoient à des normes réglementaires relevant de plusieurs codes, code de la santé publique, code de la construction et de l'habitation et code de la sécurité sociale.

[190] Les logements frappés d'arrêtés d'insalubrité ou de péril sont indécents et interdisent le versement d'une aide au logement, le loyer n'étant plus dû par le locataire. A l'inverse, un logement non décent n'est pas nécessairement insalubre ou impropre à l'habitation, les désordres caractérisant l'indécence pouvant être moins graves que ceux caractérisant l'insalubrité ou le péril.

[191] Si les logements indignes sont indécents, et font l'objet d'une politique visant à leur résorption, le traitement de la non-décence du logement relève des seules relations contractuelles entre le bailleur et le locataire.

[192] La décence du logement est en effet une obligation qui s'impose aux propriétaires bailleurs au titre de leurs obligations d'entretien des logements mis en location. Si le logement loué est indécents, il appartient au locataire de demander sa mise en conformité au bailleur. En cas de refus, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis exercer son droit par les voies et moyens d'un recours devant la juridiction civile. La demande de mise en conformité ne porte pas atteinte à la validité du contrat de location et le locataire n'est donc pas exonéré de ses obligations, et notamment pas du paiement du loyer. En introduisant la notion de décence du logement, et en limitant l'incidence de la non-décence au droit à l'allocation logement, le législateur a en effet souhaité préserver l'équilibre des intérêts entre les deux parties, bailleur et locataire, tout en luttant contre la mise sur le marché de logements dégradés ou non conformes à la décence.

4.1.2.3. Les incidences de la non-décence en matière de droit à l'allocation logement s'inscrivent dans cette limite

[193] Lors de la demande d'une allocation logement (ALS et ALF), le dossier doit comprendre une attestation du propriétaire relative à la décence du logement. Dans la pratique, il s'agit d'une case cochée par le bailleur sur l'attestation de loyer qui est jointe à la demande d'aide au logement, qui répond «oui» ou «non» à la question «le logement est-il décent?».

[194] En cours de droit, les organismes payeurs peuvent être saisis par les maires, les services de l'Etat ou toute association de défense des droits des locataires, de situations d'indécence. En particulier, les services municipaux et les services de l'Etat doivent transmettre aux CAF les arrêtés d'insalubrité et de péril. Le locataire lui-même peut signaler la situation d'indécence à l'organisme payeur.

[195] Enfin la loi a également prévu que les CAF sont habilitées à faire vérifier sur place si le logement satisfait aux exigences de décence³⁰.

[196] Si la non-décence est vérifiée, le versement de l'allocation logement en tiers payant doit être refusé, et le tiers payant en cours est suspendu à compter de la première mensualité à venir.

³⁰ Article L 831-7 du code de la sécurité sociale

- [197] Le locataire est invité à entamer une démarche amiable ou judiciaire auprès de son bailleur visant à demander la mise en conformité de son logement. L'allocation peut être accordée ou maintenue pendant une période de six mois, pendant laquelle le locataire doit faire la preuve qu'il a engagé des démarches auprès de son bailleur ou une action en justice. Toute preuve de démarche permet le maintien de l'allocation sans limitation dans le temps, dans les mains de l'allocataire.
- [198] A l'issue des six mois, si le locataire n'apporte pas la preuve d'une démarche, l'allocation est suspendue. Les paiements sont repris avec effet rétroactif si une démarche est entreprise, si le logement est mis aux normes, ou si le juge conclut à la décence du logement.

4.1.3. Malgré cette limite la détection et le traitement des situations de non-décence des logements peut contribuer à résorber l'habitat indigne

- [199] Ne disposant pas de pouvoir spécifique pour remédier aux situations d'indécence (lorsqu'elles ne sont pas caractérisées comme insalubres ou indignes), les autorités publiques en charge de la lutte contre le logement indigne concentrent leurs efforts sur les situations les plus préoccupantes, ainsi qu'il ressort des différents entretiens menés par la mission.
- [200] Pour autant, la non-décence d'un logement peut entraîner une dégradation plus ou moins rapide de son état et aboutir à des situations d'indignité, qui auraient pu être évitées. La mise en conformité des logements au titre de la décence peut ainsi constituer un outil déterminant d'amélioration de l'état du parc de logement et de lutte contre les processus de dégradation.
- [201] C'est pour ces raisons que le repérage des logements indécents fait partie intégrante de la lutte contre l'habitat indigne : ainsi l'article 60 de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a prévu la création dans chaque département d'un observatoire nominatif chargé du repérage des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement de ces logements et locaux. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, adoptée le 25 mars 2009, a renforcé l'obligation de remontée d'information des acteurs locaux (collectivités et organismes payeurs des aides au logement) au comité responsable du PDALPD.
- [202] Il y a donc une continuité à établir entre le repérage des situations de non-décence des logements, leur traitement et la lutte contre l'habitat indigne. La mission a observé que la multiplicité des références réglementaires pouvait nuire à cette continuité, et que les acteurs locaux en charge de ces questions manquaient d'outils consolidés qui permettraient de caractériser et diagnostiquer, selon une même grille d'analyse, les situations d'indécence et d'indignité. Elle propose que soit construit et diffusé un outil intégré de diagnostic qui hiérarchise les différents degrés d'indignité et soit partagé par tous les acteurs impliqués.

Recommandation n°13 : Harmoniser et rendre cohérentes et intelligibles les réglementations applicables à l'indignité des logements (critères de salubrité du code de la santé publique / critères de décence et critères du caractère propre à l'habitation du code de la construction et de l'habitat / critères du péril) ; construire et diffuser un outil intégré de diagnostic reprenant les différents degrés d'indignité, utilisé par tous les acteurs.

- [203] La conditionnalité du droit aux allocations logement étant le seul outil légal et réglementaire permettant de détecter les situations d'indécence des logements et donc d'y remédier, il importe de lui donner une portée effective. Or malgré certaines initiatives, la lutte contre l'indécence des logements ne constitue pas une priorité structurante du réseau des CAF.

4.2. *Malgré certaines initiatives, la lutte contre l'indécence des logements ne constitue pas une priorité structurante du réseau des CAF*

4.2.1. Des orientations nationales formalisées mais sans réel pilotage

[204] Comme en matière d'impayés de loyer, la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 a prévu une action visant l'amélioration des conditions de logement des familles, qui se décline ainsi s'agissant du traitement des situations d'indécence :

- systématiser un socle de service (CAF ou avec des partenaires) portant sur le repérage, le diagnostic des logements non décents, comprenant une offre de contact et de soutien de travail social aux familles concernées ;
- assurer une présence systématique des administrateurs et des services des CAF dans les instances et dispositifs partenariaux contribuant au repérage, diagnostic, suivi et traitement des logements non décents (PDALPD, observatoires locaux, etc.).

[205] La lettre-circulaire du 7 octobre 2009 a précisé ces orientations en indiquant aux CAF l'étendue de leurs compétences et en précisant l'ensemble des démarches qu'elles pouvaient entreprendre pour participer à la lutte contre les situations d'indécence des logements, à différentes étapes : informer et sensibiliser les allocataires, détecter de manière pro-active les situations, s'assurer de la transmission des signalements des autorités publiques, procéder au diagnostic de non-décence, traiter sur le plan de droits aux allocations logement les situations détectées ou signalées, proposer un accompagnement aux allocataires, s'impliquer auprès du pôle de lutte contre le logement indigne pour que les situations signalées fasse l'objet d'un traitement et que l'indécence soit résorbée.

[206] Le bilan à mi-étape de la COG donnait les résultats suivants :

- 92 % des CAF sont présentes dans les instances du PDALPD en charge de la lutte contre l'habitat indigne ;
- Seules 40 % d'entre elles alimentent l'observatoire départemental des logements indignes ;
- 86 % des CAF indiquaient avoir mis en place un processus interne de traitement des signalements des logements non décents ;
- 32 % réalisent des diagnostics pour vérifier si le logement est non décent ;
- 60 % proposent une offre de rencontre avec un travailleur social.

[207] Ces données reflètent une implication institutionnelle pour la quasi-totalité des CAF, mais sur le plan opérationnel, l'implication est très hétérogène et aucun indicateur de résultat n'est prévu par la COG. Moins de la moitié des CAF alimentent les observatoires départementaux des logements indignes (qui, il faut le rappeler toutefois, ne sont pas encore généralisés dans tous les départements) et seules un tiers d'entre elles réalisent ou font réaliser des diagnostics pour vérifier si les logements sont décents. Le fait que les CAF traitent les signalements peut être considéré comme le degré minimal de respect des compétences qui leur sont confiées ; or 14 % indiquent ne pas avoir mis en place de processus interne à ce sujet.

[208] Le système d'information de la CNAF ne permet pas par ailleurs de mesurer les conséquences de cette activité sur les droits aux allocations logement, puisque la variable « décence » n'est renseignée que pour 1,8 millions d'allocataires (pour 3,7 millions de bénéficiaires d'une ALF ou ALS), et qu'un item « autre situation » vient brouiller les données.

Tableau 11 : Nombre de situations d'indécence repérées par les CAF en juin 2011

Décence	1 788 003
Diagnostic lancé	1 237
Indécence constatée	1 518
Présomption indécence	682
Autre situation	277 650
Nombre de dossiers avec variable renseignée	1 791 440
Part de l'indécence constatée sur les dossiers renseignés en %	0,08 %

Source : CNAF

- [209] S'agissant des normes d'habitabilité relatives à la surface, les données entrées dans le système d'information sont issues des déclarations des bailleurs sur l'attestation de loyer jointe à la demande ; le département statistique de la CNAF a indiqué à la mission que le caractère purement déclaratif de cette donnée en empêchait l'exploitation. En revanche sont connues les dérogations accordées aux normes de surpeuplement, qui sont très peu fréquentes :

Tableau 12 : Nombre de dérogations aux normes de surpeuplement demandées et accordées en juin 2011

Dérogation pers. suppl. (saisie manuelle)	1 977
Dérogation décision C.A	3 225
Dérogation nouvelle législation	677
Dérogation CRA	370
Dérogation services administratifs	3 057
Dérogation définitive	123
Dérogation refusée	29
Dérogation pers. suppl. (générée par le système)	6 705
Nombre de dossiers avec variable renseignée	16 163
Nombre de bénéficiaires logement ALF/ALS	5 826 677
Part du surpeuplement	0,28 %

Source : CNAF

- [210] La CNAF a en revanche mené deux enquêtes, en 2005 et en 2010, de manière à faire le point sur les actions engagées par les CAF en ce domaine. A la date de la dernière enquête, près de 9 CAF sur 10 déclarent s'être engagées dans des actions concrètes de lutte contre la non décence des logements, contre un peu plus de la moitié en 2005. Au total l'enquête établit que ce sont environ 172 personnes qui interviennent sur ces sujets.
- [211] Le nombre de logements identifiés comme indignes ou non-décents dans cette enquête s'élève à 271.000 sur l'ensemble du territoire. Ce chiffre obtenu par l'agrégation des réponses des CAF ne reflète pas leur propre activité de repérage mais plus probablement celle des pôles de lutte contre l'habitat indigne ; le décalage est en effet flagrant entre ce résultat et les données enregistrées dans le système d'information qui ne recense que 1518 dossiers d'indécence constatée.
- [212] L'enquête indique aussi que près de 4 000 logements ont été réhabilités suite aux différentes interventions des CAF et de leurs partenaires ce qui est loin d'être négligeable si l'on compare ce chiffre aux logements subventionnés par l'ANAH dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (6 293 logements en 2005, et 17 878 logements en 2010)³¹. Il est probable qu'une partie des 4 000 logements déclarés réhabilités dans cette enquête sont inclus dans les logements qui ont bénéficié des aides de l'ANAH pour être traités.

³¹ Source ANAH.

4.2.2. Des initiatives qui démontrent l'intérêt d'une implication plus active et les limites des outils disponibles

- [213] Les visites effectuées par la mission en CAF témoignent à la fois de l'intérêt des démarches actives menées par certaines CAF et des limites des outils dont elles disposent.
- [214] Dans le Pas de Calais, la préoccupation du traitement des logements indécents s'est concrétisée dans une politique très active, à la fois en termes de repérage et de traitement, menée sous l'impulsion des partenaires du plan départemental pour l'accès au logement des personnes défavorisée, Etat et conseil général, fortement mobilisés sur cette politique.
- [215] Les deux CAF d'Arras et de Calais aujourd'hui réunies en une CAF unique du Pas de Calais, ont signé une convention avec l'Etat pour que leur implication en terme de détection soit suivie d'effets pour le traitement des situations repérées. La CAF ne se contente pas de traiter les éventuels signalements qui lui seraient adressés. Elle interroge par questionnaire les allocataires sur l'état de leur logement, en ciblant ses envois, selon les années, sur les nouvelles ouvertures de droit, sur certaines communes, ou sur des allocataires dont le loyer paraît anormalement élevé³². Les allocataires sont destinataires d'une grille d'auto-évaluation qui leur permet de mesurer la conformité de leur logement aux normes de décence. La CAF exploite ces réponses, en lien étroit avec les services de l'Etat (DDTM³³) et procède à la vérification sur place des situations signalées, par ses propres moyens ou en collaboration avec les autres services publics impliqués, au moyen d'un outil unique de diagnostic appelé « relevé observation logement », élaboré en commun avec l'ARS, le conseil général et la DDTM. Lorsque l'indécence est constatée, l'Etat écrit au propriétaire pour l'engager, de manière amiable et en lui indiquant les aides possibles, à effectuer les travaux nécessaires. Si la situation relève de l'insalubrité, l'ARS est saisie. La CAF en tire les conséquences sur le paiement de l'allocation. La CAF a également signé une convention avec le PACT pour la réhabilitation d'un petit nombre de logements destinés au relogement des familles concernées. L'action conjuguée de la CAF et de ses partenaires a permis en 2009 et 2010 de rendre conformes aux normes de décence près de 60 logements par an.
- [216] Pour suivre ces actions la CAF du Pas de Calais a mis en place un applicatif local partagé avec les CAF du Nord, intitulé ADLI (application logement indécents), qui permet de suivre les logements indécents. Mais cette application n'est pas lié à CRISTAL ce qui la prive d'opérationnalité directe pour le traitement des droits. En effet, dans l'état actuel du système d'information CRISTAL, un logement repéré et diagnostiqué comme indécents par une CAF ne sera plus identifié comme tel après le départ de l'allocataire et son remplacement par un nouveau locataire demandant l'aide personnelle. Cela constitue l'une des principales faiblesses de la lutte contre l'habitat indécents puisque, dès lors que la plupart des allocataires signalant l'indécence de leur logement le font au moment de leur départ des lieux, la plupart des signalements ne peuvent être suivis par les CAF.
- [217] A Vannes, dans le cadre de son offre de service « pro-active », la CAF propose un accompagnement aux familles pour lesquelles une situation d'indécence a été détectée. L'accompagnement consiste à informer le locataire sur le fait qu'il doit continuer à payer son loyer et engager une démarche amiable ou judiciaire. La CAF a recours au PACTARIM pour financer les diagnostics de décence. Le conseiller référent logement tient une liste des logements signalés à la disposition du pôle de lutte contre l'habitat indigne.

³² Ainsi en 2010, deux campagnes de questionnaires ont été menées : l'une a ciblé 43 communes du St Polois (492 questionnaires remplis sur 613 envoyés, soit un taux de retour de 80 %, avec 142 dossiers étudiés en commun avec les services de l'Etat) ; l'autre a ciblé les allocataires dont le loyer était supérieur à 775 euros (306 questionnaires remplis sur 448 envoyés, soit un taux de retour de 68 % avec 35 dossiers étudiés avec les services de l'Etat).

³³ Direction départementale des territoires et de la mer.

[218] En Seine St-Denis, la CAF ne mène pas d'actions de repérage. Elle est destinataire des arrêtés d'insalubrité de l'ARS (83 arrêtés au premier semestre 2011 par exemple) mais ne reçoit que partiellement les arrêtés municipaux. Elle souhaite mettre en place, en lien avec l'ADIL qui reçoit et conseille les locataires dans leurs démarches de médiation avec les propriétaires, un accompagnement des familles et le financement des devis des travaux.

[219] Dans l'Hérault, des campagnes ciblées d'information et d'interrogation des allocataires ont été menées à Béziers, pour les logements situés dans le cœur ancien de la ville. L'action a consisté à adresser aux familles avec enfant de moins de six ans, un courrier les incitant à dépister les éventuels cas de saturnisme.

4.3. *Pour emporter tous ses effets, la lutte contre les logements indécents doit se doter d'outils plus adaptés*

[220] Les outils, tant réglementaires qu'opérationnels dont disposent les CAF pour traiter les situations de non décence des logements, apparaissent particulièrement inadaptés et doivent évoluer.

[221] La menace puis, le cas échéant, la suspension de l'aide personnelle en cas d'indécence du logement pénalise le locataire qui signale la situation, et non le propriétaire à qui incombe pourtant la responsabilité de louer un logement décent. Il y a donc une inadéquation radicale de la réglementation que l'ensemble des interlocuteurs de la mission a relevée.

[222] Par ailleurs, la suspension du tiers payant, obligatoire en cas d'indécence, aboutit le plus souvent à ajouter une situation d'impayé de loyer à une situation d'indécence du logement. En effet, confronté à l'indécence de son logement, le locataire peut être amené à estimer ne plus devoir payer son loyer, ce qui le met en faute vis-à-vis du bailleur. En cas d'impayé de loyer, si un plan d'apurement est mis en œuvre, le tiers payant est pourtant obligatoire et les deux réglementations sont d'application contradictoire donc impossible.

[223] C'est la raison pour laquelle les CAF sont assez démunies devant ces procédures et hésitent à manier la suspension de l'aide au logement en cas d'indécence avérée ; et ce d'autant que toutes sortes de situations peuvent se produire :

- soit le bailleur est de bonne foi mais n'a pas les moyens d'effectuer les travaux nécessaires, en ce cas la suspension du tiers payant et le cas échéant, de l'aide au logement, ne résout aucunement la situation mais risque de l'envenimer si le locataire, également de bonne foi, ne peut plus payer son loyer faute de percevoir l'allocation ;
- soit le bailleur est de mauvaise foi et loue intentionnellement un bien dégradé (pratiques des marchands de sommeil) et la suspension de l'aide au logement pénalise injustement un locataire qui devrait faire l'objet d'un relogement prioritaire ;
- soit la situation est intermédiaire, plus ou moins conflictuelle, le bailleur estimant que le locataire est responsable de la dégradation du logement, qu'il est mauvais payeur et a déjà par le passé manqué des échéances de loyer ; le locataire estimant de son côté que le logement n'est pas décent et utilisant le non paiement du loyer pour inciter son propriétaire à effectuer les travaux nécessaires.

[224] La procédure judiciaire qui permettrait de réguler ces situations est peu utilisée ; elle est complexe et les locataires préfèrent déménager que de se lancer dans de telles démarches. Aux dires des acteurs de terrain rencontrés par la mission, l'indécence est très souvent signalée lors du départ du logement.

- [225] Du côté des bailleurs il existe peu d'aides pour financer des travaux d'amélioration de leur logement notamment depuis le recentrage des aides de l'ANAH sur les propriétaires occupants, et s'agissant des propriétaires bailleurs, sur les logements les plus dégradés.
- [226] Dans ce contexte les CAF comme les autres acteurs de la lutte contre l'habitat indigne disposent de peu d'outils financiers pour inciter les bailleurs à faire les travaux nécessaires.
- [227] Il apparaît donc nécessaire de réviser cette réglementation, en prévoyant que la suspension de l'aide au logement ait un rôle incitatif pour les bailleurs et les conduise à effectuer les travaux nécessaires. La CAF d'Arras a de ce point de vue développé une pratique qui est apparue pertinente à la mission, bien qu'un peu aux frontières de la réglementation : plutôt que suspendre uniquement le tiers payant lors de la constatation de l'indécence, la CAF suspend directement le paiement de l'allocation, en indiquant au propriétaire que les versements reprendront (avec un rappel) après exécution des travaux de mise en conformité. Le locataire, qui normalement devrait s'acquitter de la totalité de son loyer, est implicitement incité à ne payer que le loyer résiduel. La CAF obtient de bons résultats avec cette méthode puisque une dizaine de logements par an ont été rendus décents, les propriétaires souhaitant retrouver la sécurité du paiement des allocations.
- [228] La mission propose la solution suivante, inspirée de cette pratique, qui permet à la fois de garantir un équilibre entre le bailleur et le locataire, et de traiter la situation de non-décence. Pour tout logement indécents pour lequel le bailleur ne s'engage pas à réaliser les travaux après la procédure amiable prévue par les textes, il conviendra d'utiliser l'allocation logement (ALF ou ALS) pour l'inciter à le faire. L'allocation serait gérée en tiers payant, mais retenue afin de ne pas générer d'indu. Elle ne serait versée au bailleur, sous forme de rappel, que sur attestation de la décence du logement. Le locataire ne devrait qu'un loyer résiduel et ne se trouverait pas en situation d'impayé. Un tel mécanisme qui s'apparente à la constatation avant paiement d'un indu incombant au bailleur (qui n'a pas respecté son obligation de décence) est incitatif et ne porte pas atteinte à l'équilibre des relations entre le bailleur et le locataire. Cette proposition résout également la contradiction existant actuellement entre la réglementation applicable en cas d'impayés et d'indécence.

Recommandation n°14 : Modifier les règles de suspension de l'allocation logement en cas d'indécence pour inciter le bailleur à effectuer les travaux nécessaires.

- [229] Enfin, en cas de surpeuplement, la suspension de l'allocation logement pour une famille vivant dans un logement surpeuplé ne constitue pas une solution adaptée si rien n'est fait pour favoriser l'accès à un logement plus adapté ; et de fait les CAF la mettent rarement en œuvre et dérogent à la réglementation comme cela est prévu, dès que le surpeuplement s'explique par l'agrandissement de la famille. S'il n'apparaît pas souhaitable de supprimer les références à des normes d'habitabilité du logement qui permettent de sanctionner les pratiques abusives de marchands de sommeil, il convient de réserver les cas de suspension de l'allocation logement à ces seuls cas.

Recommandation n°15 : En matière de surpeuplement, réserver la suspension aux cas de fraude caractérisée du bailleur (marchand de sommeil).

- [230] Une fois levés ces obstacles réglementaires, il appartient à la CNAF et au réseau des CAF de s'engager beaucoup plus résolument dans le traitement des situations d'indécence du logement. La mission analyse dans la partie 5 du présent rapport les conditions dans lesquelles cet engagement doit être réalisé.

5. L'EXERCICE, PAR LA BRANCHE FAMILLE, DE SES COMPETENCES EN MATIERE D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT, IMPOSE DE MIEUX DEFINIR STRATEGIE ET MOYENS D'ACTION

5.1. *Les aides personnelles au logement ne sont pas actuellement centrales dans la stratégie d'ensemble de la CNAF*

5.1.1. **Les aides personnelles au logement ne sont pas une priorité de l'actuelle convention d'objectifs et de gestion (COG)**

[231] La convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF pour la période 2009-2012 fixe deux priorités qui « constitueront l'investissement principal de la branche » pour les deux premières années de la COG : le développement de l'accueil du jeune enfant et la mise en œuvre du RSA. De fait, ces priorités ont valu pour la durée entière de la COG.

[232] Les questions de logement sont très peu abordées dans le traitement contractuel.

[233] En revanche, le logement figure dans l'architecture en missions, programmes et actions qui structure les politiques d'intervention de la CNAF. L'ensemble des prestations légales et des interventions d'action sociale sont organisées en 4 missions, 10 programmes et 31 actions. La thématique du logement figure dans la mission n°3 « *Accompagner les familles dans leurs relations avec l'environnement et le cadre de vie* » ; le premier des deux programmes de cette mission, « *Favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité* », est intégralement consacré aux questions de logement. Il comprend cinq actions :

- Informer les familles (financement des ADIL, informations sur les droits)
- Solvabiliser les familles pour leur permettre d'accéder à un logement décent (versement des prestations, travail social pour accompagner l'accès des familles au logement, financement des FSL, participation aux instances partenariales de la politique du logement)
- Faciliter le maintien dans le logement des familles en difficulté en contribuant à la prévention des expulsions (offre de service homogène des techniciens-conseils et du travail social pour les impayés, financement des FSL et implications des CAF dans les dispositifs partenariaux)
- Contribuer à l'amélioration des conditions de logement des familles (systématiser une offre de service pour le repérage et le diagnostic des logements non décents, présence au sein des dispositifs partenariaux)
- Soutenir les projets des familles et leurs initiatives concernant leur cadre de vie (aide à l'installation et à l'équipement, expérimentation des micro-crédits sociaux, accompagnement des familles concernées par la restructuration urbaine, cogestion des actions collectives concernant l'appropriation du logement et l'amélioration du cadre de vie).

[234] Il convient de souligner que si ces actions semblent viser des objectifs de résultat, les précisions qui leur sont apportées par le texte semblent au contraire en faire des objectifs de moyens. Cette imprécision se retrouve dans le suivi de la COG (voir ci-après).

[235] La stratégie d'offre globale de services voulue par la branche, à savoir l'articulation et la combinaison des interventions d'actions sociale avec le service des prestations légales s'applique naturellement au domaine du logement. C'est la raison pour laquelle le socle national d'interventions d'action sociale reprend les mêmes actions.

- [236] Indirectement, les aides personnelles au logement sont concernées les engagements de la convention de nature transversale, notamment ceux qui visent la qualité de service, la qualité et les délais de liquidation ou la maîtrise des risques, les engagements de la branche dans ces domaines n'étant pas déclinés par prestation.
- [237] Aux objectifs stratégiques de la branche famille, la COG associe des indicateurs de résultat destinés à en mesurer l'atteinte. Seul un indicateur de la convention concerne spécifiquement le logement, l'indicateur relatif au traitement des impayés de loyer qui mesure le montant des impayés de loyer donnant lieu à une action de la CAF par rapport au total du montant des dossiers d'impayés transmis. Cet indicateur n'était pas disponible pour le bilan d'étape de la COG en 2010. Les services du département des statistiques, des études et des recherches ont indiqué à la mission que les données concernant les impayés étaient inexploitable.
- [238] En revanche, le bilan d'étape suit la réalisation des différentes actions de la COG à travers un questionnaire auquel chaque CAF doit répondre. 23 questions concernent la mise en œuvre du programme 1 de la mission 3. Néanmoins ces questions portent sur la mise en place de procédures par les différentes caisses et non sur la réalité des actions menées tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Ainsi, ces informations ne permettent pas d'évaluer l'atteinte des objectifs en matière de solvabilisation ou d'accompagnement des ménages en situation d'impayé ou confrontés à des situations de non décence de leur logement.

5.1.2. La CNAF s'est principalement mobilisée sur la modernisation de la gestion des aides personnelles mais son bilan est mitigé

5.1.2.1. La CNAF est engagée dans de nombreux processus de dématérialisation en matière d'aides personnelles au logement

- [239] Outre la récupération des ressources par voie dématérialisée auprès de la DGFIP, en vigueur depuis 2009, et les échanges avec Pôle emploi, la CNAF s'est engagée dans des projets de dématérialisation dont l'objectif est double, améliorer la qualité de service pour les usagers et alléger les charges de gestion en développant la coproduction.
- [240] La CNAF a ainsi développé, pour les étudiants, des télé-services permettant de déposer, en ligne, une demande d'aide personnelle. Cette procédure, outre qu'elle minimise les coûts de dématérialisation des documents, offre aux étudiants un canal de relation simplifié. Néanmoins, faute d'un dispositif de signature électronique, le formulaire doit être envoyé parallèlement, accompagné des pièces justificatives. Cette dématérialisation, dont les caisses visitées par la mission se sont félicitées, est donc partielle. Dans ses modalités actuelles, elle devrait être étendue à l'ensemble des allocataires et permettre de déclarer les changements de situation professionnelle ou personnelle.
- [241] L'acquisition des loyers par internet, ou plus précisément la saisie sur internet, par les bailleurs, de leur quittance de loyer pour le renouvellement des aides personnelles au logement (outil QL web) répond aux mêmes objectifs de simplification pour les usagers et d'efficacité de la gestion. Selon le bilan de l'année 2009 établi au 31 mai 2010, 18 % des bailleurs ciblés par le service auraient télé-déclaré leur quittance de loyer.

[242] La CNAF développe enfin le projet IDEAL (intégration des demandes d'aides au logement) qui vise à récupérer directement des systèmes d'informations des bailleurs sociaux les éléments nécessaires à la demande d'APL. Le dispositif a été créé et expérimenté par la CAF d'Arras et Pas de Calais Habitat ; l'expérimentation est en cours de déploiement dans l'ensemble des régions. Le projet IDEAL consiste à obtenir des bailleurs qu'ils modifient à la marge leur logiciel de gestion afin d'y faire figurer toutes les informations nécessaires au traitement d'une demande d'aide au logement. Dès lors, il sera possible aux bailleurs, sous réserve de l'accord de leur locataire, de transférer leurs fichiers pour une implémentation automatique ou semi automatique dans le système de gestion de la CNAF. Cela permet aux agents des CAF d'instruire la demande en minimisant les tâches de saisie et augmente leur productivité. Néanmoins, le projet est aujourd'hui limité par la nécessité pour les bailleurs de modifier leur système de gestion à leurs frais, ce qui, d'après certains interlocuteurs - agents des CAF ou bailleurs - rencontrés par la mission, constitue un frein. Le bilan de l'expérimentation permettra de déterminer si le gain de cette nouvelle procédure est tel pour les bailleurs qu'il compense l'investissement supplémentaire ou si des mesures nouvelles - incitation financière, décision réglementaire - devront être prises pour permettre la généralisation du système IDEAL.

[243] Ces projets menés par la CNAF témoignent de la volonté de la branche d'optimiser la gestion des aides personnelles afin d'en réduire le poids dans la charge de travail des agents et de simplifier les démarches des usagers. Il faut cependant remarquer que le ministère du logement n'a pas été associé à ces projets - y compris le projet IDEAL pour lequel les bailleurs sociaux sont pourtant mobilisés.

5.1.2.2. En revanche, le développement d'une base logement n'a pas abouti

[244] Pour autant ces avancées témoignent davantage de la volonté d'améliorer l'efficacité de la gestion que d'un engagement spécifique dans les problématiques du logement. Les aléas du projet de base logement ou l'hypothèse présentée par la CNAF de supprimer l'appel annuel des loyers illustrent ce point.

[245] Chaque année les bailleurs, privés ou publics, doivent, en application de la réglementation, fournir une attestation de loyer précisant le montant du loyer au 1^{er} juillet de l'année en cours et indiquant si le locataire est à jour du paiement de son loyer et de ses charges. Cet appel des loyers qui doit être réalisé avant le 1^{er} décembre³⁴ représente une charge de travail importante pour les CAF alors même que plus de 70 % des loyers sont supérieurs au loyer plafond et que la connaissance du montant du loyer est donc, pour ceux-ci, sans effet sur le calcul de l'aide. La possibilité de ne plus appeler les loyers a plusieurs fois été évoquée afin de limiter la charge de travail des CAF (d'un coût estimé à 4 millions d'euros selon la Cour des comptes) et de simplifier les démarches des bailleurs. Cette réforme pourrait être menée selon deux modalités différentes.

[246] Dans la première hypothèse, seuls les loyers supérieurs au loyer plafond ne seraient plus appelés par la CNAF pour le renouvellement de l'aide. Cela minorerait le gain en gestion puisque 30 % des loyers seraient encore appelés et que le processus de gestion de ces données demeurerait. Une hypothèse plus ambitieuse consisterait à placer tous les loyers au loyer plafond et à ne plus appeler aucun loyer. Néanmoins, le coût de cette mesure, évalué en 2010 par la CNAF à 1,097 milliard paraît prohibitif, d'autant qu'elle profiterait essentiellement aux bénéficiaires de l'APL (qui représentent 73,8 % des locataires avec un loyer inférieur au loyer plafond) et parmi ceux-ci à ceux dont le loyer est le plus faible, c'est-à-dire précisément à ceux des allocataires qui supportent le moins souvent des taux d'effort élevés.

³⁴ Comme il résulte de l'article R.831-11 du code de la sécurité sociale et R.351-9 du code de la construction et de l'habitation.

[247] Mais, plus encore que ces questions de coût, le projet, s'il devait être mis en œuvre, priverait la CNAF d'un outil essentiel au bon pilotage et à la bonne utilisation de la prestation. En effet, la connaissance des loyers réels des allocataires est essentielle pour mesurer l'efficacité des aides en matière de solvabilisation ; en son absence disparaîtrait toute source d'information sur le sujet. En outre, cet appel des loyers permet de s'assurer que le locataire n'est pas en situation d'impayé, certains bailleurs, notamment les bailleurs personnes physiques, ne le signalant pas au moment de sa constitution. Tant en matière de prévention des expulsions que de maîtrise des risques cette connaissance des situations d'impayés procurée par l'appel des loyers est essentielle à la gestion des aides personnelles au logement. La mission considère qu'il serait extrêmement dommageable que la CNAF abandonne cet appel des loyers au nom d'objectifs de gestion.

Recommandation n°16 : Maintenir l'appel annuel des loyers auprès des propriétaires.

[248] Le projet d'une constitution par la CNAF d'une base logement (RNL - référentiel national des logements) répond aux mêmes problématiques, que, par extension, l'on pourrait appeler de gestion du risque. Aujourd'hui le système de gestion des prestations, l'outil CRISTAL, ne connaît que des allocataires auxquels sont attachées un certain nombre d'information dont l'adresse et, dans le cas des allocataires d'une aide personnelle, le nom du bailleur, le loyer, la surface et l'état de décence ou non du logement. Cette configuration implique qu'avec le changement de situation de l'allocataire (fin de la perception des allocations, déménagement, quel que soit le département) les informations sur le logement disparaissent. Plus encore, cela entraîne que, sauf requête spéciale, le système ne peut établir de recoupements à partir de l'adresse (dans le cas, par exemple où 10 allocataires différents déclareraient la même adresse, le système ne générerait aucune alerte).

[249] Cette situation emporte de nombreuses conséquences négatives. Pour les allocataires, cela oblige, lors de toute demande d'aide, à fournir les pièces afférentes aux caractéristiques du logement. Pour la CAF, cela interdit toute capitalisation des connaissances sur le logement ; ce point est particulièrement dommageable en matière de lutte contre l'habitat indécemment. Ainsi un logement repéré et diagnostiqué comme indécemment par la CAF ne sera plus identifié comme tel après le départ de l'allocataire et son remplacement par un nouveau locataire demandant l'aide personnelle. Cela constitue l'une des principales faiblesses de la lutte contre l'habitat indécemment puisque dès lors que la plupart des allocataires signalant l'indécence de leur logement le font au moment de leur départ des lieux³⁵, la plupart des signalements ne peuvent être suivis par les CAF.

[250] Enfin, l'absence de base logement constitue une faiblesse majeure de la branche en matière de maîtrise des risques. La Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de la CNAF, a, à plusieurs reprises, appelé à la constitution d'une base logement afin de croiser les données allocataires avec les données relatives au logement et notamment de pouvoir identifier les adresses de complaisance utilisées par plusieurs allocataires (une adresse pour un grand nombre d'allocataires), les locations intrafamiliales déguisées et autres contournements de la législation constitutifs de fraude.

[251] A cela il faut ajouter que dans l'hypothèse où une telle base logement se constituerait l'utilisation du numéro invariant du logement de la DGFIP permettrait de croiser les fichiers des aides personnelles avec ceux des impôts. La lutte contre la fraude, tant sociale (logement inexistant, par exemple) que fiscale (non déclaration des loyers par un bailleur au titre de l'impôt sur les revenus) s'en trouverait considérablement renforcée.

³⁵ Pour une analyse approfondie de ces questions, se reporter au point.

[252] Le projet de base logement a été porté par la CNAF jusqu'en 2010-2011 et figurait dans le schéma directeur des systèmes d'information, annexé à la COG, qui prévoyait de « vérifier l'intérêt opérationnel et économique de référencer les logements occupés par les bénéficiaires de prestations légales ». Un cahier des charges fonctionnel, daté du 22 juillet 2010, avait été élaboré, détaillant les enjeux et contraintes techniques du projet. Cependant, dans ses observations du 11 janvier 2010 à la note de synthèse de la Cour des comptes sur la certification, la CNAF aurait indiqué que le référentiel national des logements « ne constitue absolument pas un engagement pour la CNAF en raison de sa faible efficacité probable, des charges qu'il induit et de son délai de réalisation ». Les interlocuteurs de la CNAF rencontrés par la mission ont confirmé la mise en sommeil du projet par la CNAF au motif du coût du projet et des difficultés techniques de rapprochement avec la DGFIP.

[253] Cependant, malgré ses demandes, la mission n'a pas obtenu de document indiquant le coût du projet et n'a pas eu connaissance d'études présentant des contraintes techniques dirimantes.

[254] La mission considère qu'au regard de l'intérêt potentiel d'une telle base, il conviendrait de prendre une décision ferme et éclairée de poursuite ou d'arrêt du projet.

Recommandation n°17 : Mener une étude de faisabilité complète et conclusive sur l'opportunité du développement du référentiel national des logements.

[255] Pour ce faire, il conviendrait d'examiner la possibilité de réunir une maîtrise d'ouvrage stratégique réunissant la DGFIP, la CNAF, la CCMSA et le ministère du logement. Il serait également nécessaire d'évaluer la faisabilité technique de cette base et de déterminer son champ (les seuls allocataires d'une aide au logement ou l'ensemble des allocataires des CAF). Cette étude devrait, enfin, procéder à une évaluation économique du projet à court et moyen terme, intégrant notamment les gains potentiels en matière de maîtrise des risques.

[256] De manière générale, la mission considère que si la modernisation des processus de gestion des aides personnelles est un objectif pertinent, il convient également que la CNAF développe des outils lui permettant de s'impliquer dans la gestion de l'ensemble des dimensions couvertes par ces aides - solvabilisation des ménages, lutte contre l'indécence, prévention des impayés et lutte contre la fraude, notamment.

5.1.3. L'implication des CAF dans le domaine du logement est hétérogène

5.1.3.1. Les outils de pilotage du réseau des CAF en matière d'aides personnelles au logement sont trop peu développés

[257] Dans le cadre de la stratégie nationale d'offre globale de services, la direction des politiques familiale et sociale a diffusé une lettre circulaire adressée aux directeurs des CAF datée du 7 octobre 2009 qui fixe les orientations concernant le logement et l'habitat des familles. Cette lettre rappelle « le positionnement des CAF quant à leur implication dans des actions centrées sur le maintien et l'amélioration des conditions de vie des familles dans leur logement et l'environnement immédiat. Elles ont en effet :

- pleine compétence pour faciliter l'accès et le maintien des droits aux prestations de logement, du fait de leur mission confiée par l'Etat ;
- une place réservée dans un ensemble de dispositifs et d'instances qui concerne la politique du logement ou des interventions ciblées sur certaines situations ou publics ;
- un rôle de prévention en amont des procédures d'impayés ;
- un rôle incontournable en matière de logements non décents ;

- *des données statistiques, issues de leurs fichiers liés au versement des prestations, qui sont repérées et sollicitées par les partenaires pour améliorer la connaissance des territoires ou pour identifier des problématiques sociales à prendre en compte ;*
- *une présence sur les territoires où résident les familles grâce à leurs travailleurs sociaux... ».*

[258] Pour chacun de ces items, la lettre circulaire propose des modalités d'intervention que les CAF peuvent adopter. Ce document constitue donc un cadrage stratégique assez complet à destination du réseau des CAF afin d'optimiser l'effet de levier que constitue la gestion des aides personnelles au logement.

[259] La mission a cependant observé que la CNAF ne s'était pas dotée des outils nécessaires à la réalisation de cette ambition.

[260] Le suivi statistique en matière de logement ne permet pas de mesurer les résultats de ces orientations. Ainsi, il n'était pas possible avant 2011 de connaître avec précision le nombre d'allocataires en situation d'impayé ; cela vaut non seulement pour les impayés d'APL dont la CNAF n'a repris la gestion qu'en 2011 à la suite des CDAPL avec des difficultés certaines de transfert des données, mais aussi pour les impayés en ALS et ALF que la CNAF gère depuis longtemps et dont il a été indiqué à la mission que les statistiques des années précédentes n'étaient pas exhaustives. De même, avant 2011 il n'était pas possible d'évaluer le nombre de suspensions d'aides au logement, de connaître leur cause ni les résiliations de bail des allocataires. Cette absence de vision claire de l'importance des impayés et de leur traitement n'a pas permis à la caisse nationale de piloter jusqu'à présent une politique générale en matière d'impayés.

[261] La même imprécision préside aux statistiques concernant le logement indécents ; dans les données fournies par le département des statistiques, des études et des recherches, près de 20 % des logements sont classés dans la catégorie « autres », c'est-à-dire ni décent ni indécents. La DSER reconnaît ne pas connaître la signification de cet item. La CNAF n'est donc pas en mesure d'évaluer le nombre de logements signalés comme indécents, ni celui des logements diagnostiqués comme indécents, ni, ce qui interdit toute évaluation de la politique menée, le nombre de logements rendus décents.

[262] Quant aux questions de surpeuplement, la DSER a indiqué à la mission que la variable surface des demandes d'aides personnelles était si peu fiable qu'elle se refusait à en faire des analyses statistiques ; ne sont suivies que les dérogations apportées aux normes de surpeuplement.

[263] Cette insuffisance des outils de suivi de l'activité des CAF en matière de logement minore la capacité de la tête du réseau à piloter l'action des CAF. Jusqu'en 2011 il n'existait pas d'organisation cible diffusée par la caisse nationale pour la gestion des aides personnelles. En 2011, dans le cadre de la démarche par processus, un processus logement a été élaboré et diffusé auprès des CAF. Ce processus logement consiste en la production d'un référentiel qui *« constitue une convergence des pratiques des techniciens pour aboutir à un socle commun des activités et tâches réalisées dans le cadre du traitement d'une aide au logement. Cette harmonisation est la garantie d'apporter une même réponse à une même demande. Le référentiel a pour vocation la mise en place des sécurisations minimales, à la fois les plus pertinentes et efficaces possibles sans devoir alourdir les tâches réalisées par les techniciens ».*

[264] Néanmoins, ce référentiel ne concerne que l'activité des techniciens conseils dans une optique d'amélioration de la liquidation et de maîtrise des risques. Il ne concerne donc qu'une partie de l'activité des CAF en matière de logement.

[265] La mission a eu communication de documents de travail élaborés par un groupe de travail associant CNAF et CAF consacrés à préciser ce que devrait être l'offre globale de service en matière d'impayés de loyer ou de mensualité de prêt. Ces documents constituent un progrès certain dans le pilotage des questions de logement en ce qu'ils abordent avec précision les objectifs et les modalités d'intervention des CAF en matière de traitement des situations d'impayés et qu'ils prévoient des dispositifs d'évaluation des résultats. La mission prend acte de ce projet et considère que son déploiement devrait, à terme, améliorer et harmoniser l'intervention des CAF sur cette problématique.

5.1.3.2. Le degré d'implication des CAF dépend des initiatives locales

[266] De fait, l'implication des caisses du réseau dans les problématiques spécifiques au logement (impayés, indécence, participation aux politiques locales de l'habitat) est hétérogène et dépend des initiatives locales.

[267] Certaines caisses ont ainsi constitué un pôle logement en leur sein, chargé de suivre l'ensemble des problématiques connexes aux aides personnelles, le traitement des impayés, le repérage et le traitement des situations d'indécence et l'animation des politiques partenariales. Ce pôle logement est alors en charge d'articuler l'activité des techniciens conseil avec celle du travail social. Selon les caisses, ces équipes logement peuvent suivre la totalité des questions relatives au logement ou se concentrer sur une thématique spécifique (l'indécence ou les impayés, notamment) en fonction des choix locaux. Dans certains cas les équipes mêlent travailleurs sociaux et techniciens conseil.

[268] Les actions menées sur ces thématiques sont elles-mêmes très diverses d'une caisse à l'autre. En matière partenariale, les pratiques des caisses varient considérablement. Ainsi, alors que certaines caisses mettent à disposition de leurs partenaires les données statistiques qu'elles possèdent sur le logement - ces données sont, pour les collectivités territoriales notamment, extrêmement précieuses par leur précision géographique et la richesse des informations qu'elles contiennent sur le logement et les revenus -, d'autres ont formalisé des conventions prévoyant le paiement de l'exploitation de ces données par les partenaires. Dans quelques cas, la mission a rencontré des collectivités qui se sont vues opposer un refus de transmission des données. En revanche, la mission a pu observer que l'accès des partenaires à Cafpro était assez généralisé et apportait à ceux-ci un service indéniable.

[269] La participation des CAF aux diverses instances locales de la politique du logement si elle est formellement le fait de la quasi-totalité d'entre elles, recouvre en réalité des degrés d'implication très différents. D'après le suivi annuel de la démarche stratégique pour 2010, 75,6 % des CAF financent les ADIL mais 34,1 % seulement participent au développement de ce réseau. De même, si 98,4 % des CAF sont membres du plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés (PDALPD), 84,6 % sont membres de ses commissions, 74 % s'impliquent dans les chartes départementales de prévention des expulsions locatives et 65,9 % seulement mènent des actions d'information spécifique auprès des familles et des bailleurs pour prévenir les expulsions. La même hétérogénéité s'observe dans l'implication des CAF dans les fonds de solidarité logement (FSL). Depuis le 1^{er} janvier 2005³⁶ les FSL ont été transférés des PDALPD aux conseils généraux. Les CAF qui auparavant jouaient un rôle central dans l'animation du dispositif ont été amenées à modifier leur positionnement. Si 91,9 % des CAF financent le FSL et 54,5 % d'entre elles en assurent la gestion comptable et financière, elles sont moins du quart à en assurer le secrétariat et l'instruction des dossiers (respectivement, 23,6 % et 22 %).

³⁶ Loi n°2004-809 du 13 août 2004.

[270] En matière de participation aux instances partenariales de lutte contre l'habitat indigne et indécent, 91,9 % des CAG participent aux commissions locales de lutte contre l'habitat indigne mais seules 39,8 % d'entre elles alimentent l'observatoire départemental nominatif des logements indignes, et 31,7 % d'entre elles seulement réalisent des diagnostics pour vérifier la décence des logements. Ces chiffres montrent que le degré d'implication des CAF, par delà la présence institutionnelle, est extrêmement variable.

[271] Si l'hétérogénéité des pratiques locales ne constitue pas en soi une faiblesse et peut témoigner d'un certain dynamisme, il faut souligner que cette situation abrite également des cas où l'implication des caisses est limitée au strict minimum, le paiement de la prestation. En outre, cette initiative laissée aux caisses locales n'a pas été accompagnée d'un instrument d'échange des bonnes pratiques ni, plus encore, de modalités d'évaluation. Cette situation empêche de mener une politique d'ensemble destinée à optimiser le levier que constituent les aides personnelles au logement pour améliorer les conditions d'habitation des ménages modestes.

5.1.4. Le logement ne constitue pas une priorité pour l'action sociale de la branche famille

[272] En 2010, l'action sociale de la CNAF s'est élevée à 4,175 milliards d'euros. L'action sociale de la branche famille comprend deux types de fonds : d'une part, les fonds affectés, attribués par les CAF selon des critères définis nationalement et destinés à financer le fonctionnement d'équipements et services ; en 2010 ces fonds affectés ont représenté 3,146 milliards d'euros. D'autre part, les CAF disposent de fonds propres d'action sociale attribués sur décision du conseil d'administration de chaque CAF selon des critères propres. Ces fonds propres, appelés aussi dotations d'action sociale, ont représenté 1,029 milliard d'euros en 2010. Ils financent des aides aux partenaires (233 millions d'euros en 2010), les œuvres et le travail social des CAF (426 millions d'euros en 2010) et les aides financières individuelles (370 millions d'euros en 2010).

[273] La thématique du logement ne bénéficie d'interventions qu'au seul titre des fonds propres pour un montant total de 157 millions, 12,5 M€ pour les services de la CAF, 37 M€ pour les partenaires (essentiellement les ADIL) et 107,5 M€ pour les aides financières individuelles ou aides aux familles. Ces dépenses ne représentent que 3,8 % des dépenses d'action sociale et 15,3 % des dépenses sur fonds propres. Financièrement, le logement ne constitue pas une priorité pour l'action sociale.

[274] L'intervention des CAF en matière d'action sociale liée au logement revêt en réalité deux formes distinctes quoique parfois complémentaires : des aides financières individuelles et un accompagnement social. Les aides individuelles permettent de financer des actions d'amélioration de l'habitat, d'équipement, d'accès et de maintien dans le logement ; elles peuvent aussi aider le ménage au moment de son installation ou aider au remboursement des dettes d'énergie. Pour le versement de ces aides, les CAF doivent se coordonner avec leurs partenaires (essentiellement le FSL mais aussi les collectivités qui peuvent intervenir sur ce champ) afin d'éviter les redondances, mais cette coordination bute à la fois sur la connaissance de l'action de ces partenaires et sur l'absence de formalisation de cette coordination³⁷.

³⁷ Sur ce point comme sur les aides financières individuelles en général, se reporter au dossier d'études n°119 de la CNAF, réalisé en août 2009 par P. Domingo : « *Les aides financières individuelles : quelles configurations locales, pour quels effets ?* ».

[275] Les aides financières individuelles dans le domaine du logement consistent en des prêts pour 84 % d'entre elles, pour un montant médian de 550 euros. Les évaluations qualitatives réalisées par la CNAF³⁸ montrent qu'elles ont un effet à court terme indéniable mais que les montants proposés laissent le plus souvent une charge résiduelle aux ménages qui considèrent donc ces montants comme insuffisants. L'effet des aides financières individuelles demanderait cependant à être évalué plus rigoureusement afin d'en examiner la gestion et la liquidation afin notamment de minimiser les délais entre l'identification du besoin et le versement de l'aide et d'en mesurer les effets sur les situations individuelles, notamment en cas d'aide au maintien lorsqu'un ménage est confronté à un impayé.

[276] Les actions d'accompagnement social des familles font intervenir essentiellement des techniciens d'intervention sociale et familiale, des assistants sociaux et des conseillers en économie sociale et familiale. Les modes de saisine de ces travailleurs sociaux dépendent des CAF : dans certaines CAF l'accueil au guichet permet une orientation immédiate ; dans d'autres cas, ce sont les techniciens qui peuvent « adresser » un allocataire au travail social. Certaines situations, d'impayé ou d'indécence en ALF peuvent entraîner la mobilisation des équipes de travail social. Enfin, certaines CAF ont développé des politiques de repérage des ménages qui auraient potentiellement besoin d'un accompagnement social. Ces interventions ressortent de la stratégie d'offre globale de services mise en œuvre par la CNAF.

5.2. La définition d'une stratégie plus déterminée de la branche famille soulève à la fois des questions de principe et de moyens

5.2.1. L'implication de la branche famille en matière de logement, au-delà de la seule liquidation à bon droit des prestations, relève d'un choix à formuler plus clairement pour l'avenir

[277] Comme la mission l'a rappelé en introduction du présent rapport, les aides personnelles au logement représentent un quart des prestations servies par la branche famille, mobilisent un tiers de ses effectifs, et concernent plus de la moitié des allocataires. Elles occupent donc une place majeure dans l'activité des CAF.

[278] Il est ainsi évident que l'amélioration des processus de gestion et du paiement à bon droit de ces prestations est un enjeu déterminant pour la branche famille, tant en matière de sécurisation des processus de liquidation que des gains de productivité à attendre de la dématérialisation des circuits de traitement. Cette orientation ne fait pas débat.

[279] La question posée pour l'avenir est celle de l'abandon, du maintien ou du développement d'une implication des CAF au-delà du paiement à bon droit des prestations, pour apporter une contribution aux politiques locales du logement, tant en matière de prévention des expulsions que de lutte contre l'habitat indigne.

[280] Pour l'avenir, plusieurs scénarii d'évolution sont possibles.

5.2.1.1. Selon un premier scénario, les CAF concentreraient leur activité sur la liquidation à bon droit des aides personnelles au logement.

[281] Il serait alors acté que l'implication des CAF devrait se limiter à l'activité de liquidation à bon droit des aides personnelles, incluant une politique plus active d'accès aux droits et de réduction des rappels.

³⁸ Idem.

- [282] Dans ce scénario, l'activité des CAF en matière d'impayés de loyers des bénéficiaires des aides personnelles au logement, pourrait être transférée au conseil général au titre de son rôle de chef de file de l'action sociale, charge à lui d'organiser l'accompagnement social des personnes en situation d'impayés de loyers, sur signalement des CAF. Pour aller plus loin et assurer l'homogénéité de la chaîne de responsabilité, les CAF seraient, dans ce schéma, destinataires des décisions du conseil général de suspendre ou non les aides. Une telle évolution, conforme à la décentralisation du FSL, suppose des modifications législatives pour donner compétence au département sur le traitement des impayés de loyer des bénéficiaires des aides personnelles au logement.
- [283] En matière d'indécence des logements, les CAF transmettraient aux partenaires les informations dont elles disposent, issues des signalements d'allocataires, sans mener de politique pro-active ni se doter d'outils de suivi.
- [284] Ce scénario n'emporte pas la conviction de la mission car il apparaît complexe de donner aux départements une compétence sur le traitement des impayés de loyer des bénéficiaires d'aides personnelles, s'agissant d'une prestation nationale dont ni les conditions d'éligibilité ni de versement ne sont décentralisées. Les CAF resteraient d'ailleurs nécessairement en première ligne s'agissant du lien avec les bailleurs, qui devront toujours déclarer les impayés pour que les prestations soient versées. Sur la non-décence des logements, l'absence de mobilisation des CAF priverait la politique de lutte contre l'habitat non-décent d'un outil de repérage, premier maillon essentiel de la lutte contre l'habitat indigne.
- 5.2.1.2. Selon un second scénario, les CAF renforceraient leur implication dans les politiques locales du logement
- [285] La mission estime que cette implication des CAF a une réelle utilité sociale.
- [286] En matière d'impayés de loyer, l'intervention des CAF est décisive car elles sont en lien avec les bailleurs (lien nécessaire au paiement des droits) et peuvent ainsi avoir connaissance de l'impayé dans des délais brefs. Elles apportent également une valeur ajoutée en proposant une médiation entre bailleur et locataire, et en suivant les plans d'apurement.
- [287] En matière de lutte contre l'habitat indigne ou non-décent, les CAF ont également un rôle décisif à jouer, au minimum sur la détection des situations, et plus encore, dans leur résorption, par une médiation bailleur/locataire aboutissant à la mise aux normes du logement, pour autant que la réglementation soit modifiée dans le sens indiqué par la mission.
- [288] Aujourd'hui, toutefois, cette implication n'apporte pas tous les résultats qu'on pourrait en attendre, pour deux raisons : parce qu'elle reste hétérogène et ne fait pas l'objet d'une priorité clairement affirmée au sein de la branche famille d'une part, et parce que les politiques auxquelles les CAF contribuent pourraient être considérablement mieux outillées et mieux pilotées d'autre part.
- [289] Ce deuxième scénario inviterait donc à préciser la stratégie d'action de la branche famille.
- [290] Dans le contexte institutionnel actuel, les CAF ne sont pas pilotes des politiques locales du logement ; elles y contribuent d'autant plus efficacement que les pilotes – c'est-à-dire l'Etat et les collectivités territoriales – mènent une politique active et intégrée. La qualité de la coordination des CAF avec les autres acteurs locaux constitue un préalable à toute action en matière d'impayés ou de traitement des logements non-décents. La qualité et l'efficacité des actions conduites par les CAF dépendent en effet autant de leur activité propre que de leur participation aux dispositifs partenariaux. Dans ce cadre, les CAF doivent développer des instruments d'échange et participer au bon fonctionnement des instances de coordination avec les acteurs opérant sur le même champ.

- [291] Par ailleurs, le poids des aides personnelles au logement dans l'activité de la branche constitue pour la branche famille un puissant facteur de révision de son positionnement traditionnel en matière d'intervention d'action sociale. Les bénéficiaires d'aides personnelles au logement sont très majoritairement, à 58,8 %, composés de ménages sans enfant et, toutes prestations confondues, 40,9 % des allocataires de la CNAF étaient en 2009 des isolés ou des couples sans enfant. Ainsi, alors que dans la gouvernance de la branche comme dans son règlement d'action sociale et dans la « culture d'entreprise » de la CNAF, priorité est donnée aux ménages avec enfants, la part des ménages sans enfant dans les allocataires pourrait inviter à revoir le positionnement de la branche.
- [292] Le développement d'une offre de services dédiée en matière d'accompagnement des situations d'impayés de loyer ou de non-décence du logement impliquerait, soit d'ouvrir le bénéfice de l'action sociale aux ménages isolés ou sans enfant (et donc d'augmenter les crédits d'action sociale de la branche pour la prise en charge de ces nouveaux publics) soit de nouer de manière formelle et organisée, des liens avec les autres acteurs sociaux (CCAS, bailleurs sociaux, conseil général) pour s'assurer que ces ménages feront l'objet d'un accompagnement.
- [293] La mission préconise ce deuxième scénario, présenté de manière plus précise ci-après, car elle estime que des progrès sensibles peuvent être accomplis en optimisant les ressources actuellement consacrées par la branche aux aides personnelles.
- [294] S'agissant des moyens que la CNAF devrait consacrer à cette stratégie, il faut rappeler tout d'abord que la Cour des comptes estime que le tiers des techniciens-conseils sont aujourd'hui affectés au traitement des aides personnelles au logement. Mais l'absence de comptabilité analytique ne permet pas d'évaluer avec précision les moyens humains affectés aux fonctions de coordination « logement » lorsqu'elles existent, aux fonctions de traitement des impayés dans leur double volet technicien conseil / travail social³⁹, ou encore aux fonctions de traitement des situations de non-décence⁴⁰. Il est donc malaisé d'évaluer si l'affectation d'ETP supplémentaires est nécessaire à la réalisation des actions préconisées par la mission.
- [295] Il convient de souligner qu'il s'agit davantage de rationaliser et systématiser des actions d'ores et déjà menées, mais de manière trop disparate aujourd'hui, que de développer des missions nouvelles. Outre les activités propres des techniciens et des travailleurs sociaux (y compris sur le suivi des situations d'impayés et de non-décence des logements), la mission estime que la constitution de pôles logement chargés d'animer les relations partenariales et de coordonner l'action des équipes au sein des CAF (voir ci-après) nécessiterait d'y consacrer 200 à 300 ETP dont une partie est déjà affectée à ces missions. La mission n'est pas en mesure d'évaluer si cela représenterait des ETP supplémentaires. Il pourrait ne s'agir que d'une optimisation des organisations existantes.
- [296] C'est dans le cadre de la négociation de la future convention d'objectifs et de gestion que l'Etat et la CNAF pourront définir les orientations de la branche en matière de gestion des aides personnelles au logement et les moyens à y consacrer. Comme la mission le préconise dans le rapport thématique n°1 sur l'efficacité sociale des aides personnelles, il conviendrait que le ministère du logement soit associé à la négociation de cette convention.

³⁹ Le traitement des impayés APL consécutif au transfert de l'activité des CDAPL a fait l'objet d'un chiffrage par l'observatoire des charges, en euros et non en ETP.

⁴⁰ Sur la question de l'indécence, dans les résultats de l'enquête 2010, la CNAF estime que 172 personnes sont aujourd'hui mobilisées. La mission ignore comment ce chiffre a été obtenu.

5.2.2. La future convention d'objectifs et de gestion devrait être l'occasion de formaliser de nouvelles orientations

[297] Le développement d'une stratégie plus affirmée des CAF en matière de logement pourrait s'organiser autour des propositions suivantes. Ces propositions sont complémentaires de celles formulées précédemment à propos de la maîtrise des risques, de l'accès aux droits, des impayés de loyer et de la lutte contre l'habitat non décent.

[298] Il conviendrait en premier lieu de structurer au sein de chaque CAF une fonction de coordination, sous forme d'une petite équipe chargée de suivre l'ensemble des problématiques connexes aux aides personnelles, le traitement des impayés, le repérage et le traitement des situations d'indécence et l'animation des politiques partenariales. Ce pôle logement serait en charge, en interne, d'articuler l'activité des techniciens conseil avec celle du travail social, de dialoguer avec le département responsable de la maîtrise des risques, et, en externe, d'être l'interlocuteur des bailleurs sociaux et des partenaires (FSL, pôle habitat indigne, ADIL etc...). La dimension de cette équipe dépendrait naturellement du nombre d'allocataires de la CAF ; en moyenne ces missions pourraient être remplies par deux à trois personnes par CAF.

Recommandation n°18 : Structurer au sein de chaque CAF une fonction de coordination des actions relatives au logement.

[299] Pour contribuer à l'efficacité des politiques locales du logement, il conviendrait également de définir de manière plus précise et harmonisée, les statistiques que les CAF devraient mettre à disposition de leurs partenaires, et notamment des collectivités locales, pour établir les programmes locaux de l'habitat : ainsi les données obtenues par la mission, qui rapportent les loyers aux revenus des allocataires (à travers la mesure du taux d'effort), sont essentielles pour connaître les niveaux de loyers acquittés par les ménages à bas revenus, leur localisation, et les difficultés d'accès au logement sur les territoires.

Recommandation n°19 : Définir de manière précise et harmonisée, les statistiques que les CAF doivent mettre à disposition des acteurs locaux des politiques de l'habitat.

[300] En outre la mission propose de systématiser une offre de services en cas d'impayés de loyer, alliant proposition d'accompagnement social, médiation bailleur/locataire, orientation effective vers les dispositifs d'aide, de manière concertée avec le conseil général et les bailleurs sociaux, y compris pour les personnes sans charge de famille.

Recommandation n°20 : Prévoir une offre de service systématique des CAF en accompagnement des situations d'impayés pour tous les bénéficiaires d'une aide au logement (y compris pour les personnes isolées ou couples sans enfants). Cette offre de service doit être organisée par les CAF en s'articulant avec les autres travailleurs sociaux (CCAS – conseil général - bailleurs).

[301] S'agissant des situations de non-décence, il conviendrait de systématiser des campagnes de détection ciblées. C'est en effet en étant pro-actives sur le repérage que les CAF peuvent contribuer à la résorption de l'habitat indigne. A partir de leur connaissance des situations de fragilité des allocataires (niveau des ressources, isolement) elles peuvent cibler des campagnes d'information et d'interrogation des allocataires. Elles peuvent également profiter des contrôles sur place, au titre de la maîtrise des risques et du paiement à bon droit de l'ensemble des prestations, pour vérifier la décence des logements. Elles peuvent enfin effectuer des requêtes spécifiques sur certains logements aux loyers élevés, dans des zones connues d'habitat dégradé, pour contribuer à la lutte contre les marchands de sommeil.

Recommandation n°21 : Organisation de campagnes ciblées de détection des logements non-décents par interrogation des allocataires (en fonction de critères de ciblage à définir

localement) ; formation systématique des contrôleurs CAF et des travailleurs sociaux à la détection des situations de non-décence du logement.

- [302] En l'attente ou à défaut de la mise en place d'un référentiel national des logements il conviendrait que les CAF se chargent d'alimenter, comme la loi l'a prévu, la base ORTHI de repérage des logements indignes et non-décents, développée par le ministère du logement au niveau national et local.
- [303] Ces orientations devraient être formalisées dans la future COG en les assortissant d'indicateurs de résultat adaptés (par exemple, nombre de plans d'apurement respectés ayant permis le maintien dans les lieux, nombre de logements rendus décents suite à l'intervention des CAF).

Recommandation n°22 : Renforcer les exigences nationales en matière de traitement des impayés de loyer et des situations de non-décence en intégrant dans la COG des objectifs de résultat.

Les recommandations de la mission

N°	Recommandations	Responsabilité de la mise en œuvre
1	Mener une étude sur le non recours aux aides personnelles et ses causes et développer des actions ciblées d'accès aux droits.	CNAF
2	Le mode d'élaboration du plan de remboursement personnalisé doit prendre en compte l'ensemble des remboursements de dette du ménage et notamment ceux qui sont prévus par un plan d'apurement avec un bailleur.	DSS - CNAF
3	Etudier la faisabilité d'un croisement de fichiers entre Pôle emploi et la CNAF pour identifier les personnes inscrites au chômage et n'ayant pas déclaré cette situation à leur CAF.	CNAF – Pôle emploi
4	Inscrire dans la COG la nécessité de mener une étude sur les rappels et assigner à la CNAF et aux CAF un objectif de diminution des rappels suivi par des indicateurs.	DSS – CNAF
5	Imposer aux bailleurs sociaux, dans le cadre des conventions d'utilité sociale, de mettre en place une cellule active de prévention et traitement précoce des impayés.	DHUP
6	Faire mener par les organismes payeurs des actions de prospection et d'information auprès des bailleurs privés.	CNAF
7	Identifier au sein des CAF, un référent « impayés » pour les bailleurs publics et privés et le mentionner notamment sur les documents adressés à chaque bailleur percevant l'aide en tiers-payant.	CNAF
8	Réduire les délais applicables, pour constater la constitution de l'impayé (passer de 3 à 2 mois) ; pour le signalement par le bailleur (passer de 3 à 1 mois) ; pour l'établissement du plan d'apurement (passage de 6 mois à 3 mois sauf cas particulier) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois et non tous les 12 mois) ; pour la réponse du FSL (passage de 12 mois à 3 mois).	DHUP - DSS
9	Réserver l'instrument de la suspension de l'aide au logement aux cas de mauvaise foi (refus de tout plan d'apurement, non respect injustifié du plan d'apurement).	DHUP - DSS
10	Donner comme mandat à chaque CCAPEX de mieux articuler les conditions d'éligibilité au FSL avec les barèmes des aides au logement et de se doter d'outils communs d'analyse de la soutenabilité des plans d'apurement.	DHUP – CNAF
11	Prévoir la possibilité systématique de saisine directe du FSL par la CAF.	DHUP – DSS - CNAF
12	Prévoir la création d'une commission locale réunissant la CAF, le conseil général (au titre des compétences FSL et relogement), l'Etat (au titre de ses compétences en matière de relogement), pour se prononcer sur les situations pour lesquelles la CAF n'aura pas pu établir seule de plan d'apurement. Cette commission aurait également pour compétence de donner un avis sur la suspension du versement des aides personnelles. Elle serait une émanation technique de la CCAPEX.	DHUP – DSS - CNAF
13	Harmoniser et rendre cohérentes et intelligibles les réglementations applicables à l'indignité des logements (critères de salubrité du code de la santé publique / critères de décence et critères du caractère propre à l'habitation du code de la construction et de l'habitat / critères du	DHUP

	péril) ; construire et diffuser un outil intégré de diagnostic reprenant les différents degrés d'indignité, utilisé par tous les acteurs.	
14	Modifier les règles de suspension de l'allocation logement en cas d'indécence pour inciter le bailleur à effectuer les travaux nécessaires.	DHUP - DSS
15	En matière de surpeuplement, réserver la suspension aux cas de fraude caractérisée du bailleur (marchand de sommeil).	DHUP - DSS
16	Maintenir l'appel annuel des loyers auprès des propriétaires.	CNAF
17	Mener une étude de faisabilité complète et conclusive sur l'opportunité du développement du référentiel national des logements.	CNAF – DHUP - DGFIP
18	Structurer au sein de chaque CAF une fonction de coordination des actions relatives au logement.	CNAF
19	Définir de manière précise et harmonisée, les statistiques que les CAF doivent mettre à disposition des acteurs locaux des politiques de l'habitat.	CNAF
20	Prévoir une offre de service systématique des CAF en accompagnement des situations d'impayés pour tous les bénéficiaires d'une aide au logement (y compris pour les personnes isolées ou couples sans enfants). Cette offre de service doit être organisée par les CAF en s'articulant avec les autres travailleurs sociaux (CCAS – conseil général - bailleurs).	CNAF
21	Organisation de campagnes ciblées de détection des logements non-décents par interrogation des allocataires (en fonction de critères de ciblage à définir localement) ; formation systématique des contrôleurs CAF et des travailleurs sociaux à la détection des situations de non-décence du logement.	CNAF
22	Renforcer les exigences nationales en matière de traitement des impayés de loyer et des situations de non-décence en intégrant dans la COG des objectifs de résultat.	DSS – DHUP – CNAF

Liste des personnes rencontrées

1. AU NIVEAU NATIONAL

1.1. *Ministères et directions d'administration*

1.1.1. **Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement**

Cabinet du ministre chargé du logement

Martin CHOUTET, conseiller technique

Sylvie RAVALET, conseillère technique

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, au ministère chargé du logement

Anne GUILLOU, sous-directrice du financement du logement

Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat

Hélène SAINTE MARIE, directrice de projet DALO

Michèle GUEHENNEUC, chef du bureau des aides personnelles au logement

Sabrina BESTAVEN, bureau des aides personnelles au logement

Christelle DUBOSQ, bureau des aides personnelles au logement

Commissariat général au développement durable

Alain JACQUOT, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, service de l'observation et des statistiques

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Patrice LANCO, ingénieur général de l'équipement honoraire

1.1.2. **Ministère des solidarités et de la cohésion sociale**

Cabinet de la ministre en charge des solidarités et de la cohésion sociale

Fabrice PERRIN, conseiller au cabinet de la ministre

Direction de la sécurité sociale

Marie DAUDE, sous-directrice en charge de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Elizabeth LE HOT, chef du bureau prestations familiales et aides au logement

Lionel DA CRUZ, rédacteur

Direction générale de la cohésion sociale

Brigitte BERNEX, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Geneviève CASTAING, adjointe au chef du bureau urgence sociale et hébergement

Direction de la recherche, études, évaluation et statistiques (DREES)

Julie LABARTHE, chef du bureau lutte contre l'exclusion

Florent FAVRE, adjoint au chef de bureau redistribution

Anne LEGAL, chargée d'enquêtes et d'études, bureau lutte contre l'exclusion

1.1.3. Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Direction du budget

Marion OECHSLI, chef de bureau du logement, de la ville et des territoires

Julien ALIX, bureau du logement, de la ville et des territoires

Nicolas ESPINOSA, bureau du logement, de la ville et des territoires

1.1.4. Ministère de l'économie

Direction générale du trésor

Chloé TAVAN, chef du bureau retraites et redistribution

1.2. Organismes de sécurité sociale

Caisse nationale d'allocations familiales

Frédéric MARINACCE, directeur des politiques familiale et sociale

Sylvie VALLEE-LACOUTURE, responsable du département logement vie sociale et solidarité, direction des politiques familiale et sociale

Françoise MERIAU-FARSAT, responsable du pôle logement et vie sociale, direction des politiques familiale et sociale

Anne-Catherine RASTIER, conseillère technique dans le pôle logement et vie sociale, direction des politiques familiale et sociale

Hélène PARIS, directrice de la direction des Statistiques, des études et de la recherche

Florence THIBAUT, adjointe du département des statistiques, des prévisions et des analyses

Stéphane DONNE, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Pierre COLLINET, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Isabelle SIGURE, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Sophie CAZIN, département des statistiques, des prévisions et des analyses

Daniel BUCHET, responsable du département maîtrise des risques et lutte contre la fraude

Daniel BEQUIGNON, directeur de l'évaluation et de la stratégie

Philippe STECK, directeur chargé des affaires internationales

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Denis NUNEZ directeur de la protection sociale

Catherine NOUVEL sous directrice en charge des prestations familiales et de la retraite

1.3. Autres institutions publiques nationales

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

Isabelle ROUGIER, directrice générale

Emilie TOUCHARD, chargée de mission lutte contre l'habitat indigne et accessibilité

Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Pierre SALLENAVE, directeur général

Wilfried GEILLER, directeur adjoint à la direction de la stratégie et du développement du programme

Banque de France

Mark BEGUERY responsable infobanque et surendettement

Luc ALGAR, chargé de mission

Mme EL YAGON, collaboratrice

Centre d'analyse stratégique

Mahdi BEN JELLOUL, chargé de mission

Pierre-Yves CUSSET, chargé de mission
Clément SCHAFF, chargé de mission

Cour des Comptes

Loguivy ROCHE, conseillère référendaire
Jacques LAVAUD, premier conseiller

Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement

Mme LAVIEVILLE, adjointe au délégué
Michel POLGE, directeur du pôle de lutte contre l'habitat indigne

Délégation nationale à la lutte contre la fraude

M. PACAUD, chargé de mission

Haut conseil à la famille

Bertrand FRAGONARD, président
Gauthier MAIGNE, secrétaire général

INSEE

Catherine ROUGERIE, directrice de la division logement

1.4. Bailleurs

Union sociale de l'habitat (USH)

Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat
Michel AMZALLAG, conseiller

Logement français, SA HLM

Pierre CARLI, président du directoire
Christine GUIRAMAND, directrice des études

Groupe SNI

Patrick BLANC, directeur général adjoint en charge du développement et de l'organisation du groupe
Romain ROYET, directeur des études
Jean-Baptiste DESANLIS, directeur général de VALESTIS, filiale du groupe EFFIDIS
Geneviève ROCHE, directrice d'études, groupe OSICA

1.5. Associations

Agence nationale d'information sur le logement (ANIL)

Bernard VORMS, directeur général
Jean BOSVIEUX, directeur des études

Agence nationale des solidarités actives (ANSA)

Luc JERABEK, directeur
Marion LIEWICK, chargée de mission
Alice BRASSENS, responsable du programme RSA et politiques territoriales d'insertion

Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

Jean-Luc BEROE, président
Lucie CAHN, directrice générale
Claire PARDOEN, responsable partenariat et action sociale

Confédération logement et cadre de vie

Thierry SANIEZ délégué général

Laure BOURGOIN, chargée de mission secteur habitat

Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement

M. DAVID, délégué général

Fédération nationale des PACT

Rémi GERARD, directeur général

Xavier BENOIST, directeur adjoint

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

Benoît FAUCHARD, président délégué

Nicolas THOUVENIN, directeur général

Fondation Abbé Pierre

Patrick DOUTRELIGNE, délégué général

Habitat et humanisme Ile de France

Agnès RAGOT, responsable du pôle social

2. AU NIVEAU LOCAL

2.1. *Déplacement à Bobigny*

- CAF

Jean-Pierre TOURBIN, président du conseil d'administration

Tahar BELMOUNES, directeur

Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, directrice des prestations

Mme ROBACHE, responsable d'un secteur de production

Mme KEIRLE, responsable de l'unité sociale de l'habitat

Nathalie DUPLAND, première fondée de pouvoir

Mme DELIVRY, responsable du contentieux

Mme LAJOURMARD, responsable des agences familles

Mme COUSIN, responsable de l'agence famille de Bobigny

Mme COLOMBAT, sous-directrice en charge du développement territorial

Mme MARCHAND, responsable des interventions sociales territoriales

Mme DUMONT, responsable d'une équipe de travailleurs sociaux

- Préfecture

Stéphane ROUVE, Préfet délégué à l'égalité des chances

Jacques SALHI, directeur de l'UT DRIHL de Seine Saint-Denis

M. BIRBAUD, UT DRIHL

- Conseil général

Etienne CHAMPION, directeur général adjoint du pôle solidarité

Mathilde SACUTO, directrice de la prévention et de l'action socialere

Philippe SACERDOTI, chef du service des aides financières

Dominique BONNET, conseillère technique logement au service social départemental

- CCAS de Clichy sous Bois

Eric IMBERT, directeur du CCAS

- OPH d'Aubervilliers

Christine RICHARD, directrice générale

Marie-Christine MANCEAU, responsable du contentieux

Laurence LE BRODEC, responsable de l'unité Vie sociale et locative

- Pact Arim 93

Damien MILAZZO, responsable du pôle service aux particuliers

Sébastien MAROGER, responsable logement d'insertion et hébergement

- Interlogement 93

Abilio BRAZIL, directeur général

2.2. *Déplacement à Vannes*

- CAF

Mme SIMON-LEMERCIER, directrice

Mme LEMONNIER, directrice adjointe

M. CLERC, agent comptable

M. OLLIVIER, sous-directeur de l'action sociale

M. GRIMAUD, responsable du département prestations

Mme PRESLE, responsable de l'action sociale en territoire

M. KERAMBRUN, fondé de pouvoir

Mme SOUFFLET, responsable de la maîtrise des risques

M. FORTINEAU, responsable de la cellule d'appui au pilotage

Mme TANTER, responsable d'intervention sociale en territoire

Mme GUILLEVIC, conseillère thématique logement

Mme MARECAUX, assistante sociale

Mme HAROUTEL – AMIOT, responsable équipe prestations en territoire

Mme HERVE, médiatrice

Mme LE LABOURIER, assistante sociale de territoire

Mme LE FALHER, gestionnaire conseil allocataire

- DDCS et DDT

Annick PORTES, directrice de la DDS

Pascale MALRY, DDCS

Claire MUZELLEC, DDCS

Véronique TREMELLO-ROUSSE, DDTM – pôle habitat indigne

- Conseil général

Jean-Gilles PERONNO, directeur adjoint de l'action sociale

Guy LE CALONNEC, chef de service logement et aides financières

Annie BOEDEC, conseillère technique service logement et aides financières

Florence TAORO, conseillère technique, service logement et aides financières

Sylvie LE PALUD, assistante sociale, circonscription de Vannes

- CCAS de Vannes

Antoinette LE QUINTREC, conseillère municipale déléguée chargée du CCAS
Christelle FROSSARD, CCAS

- Bailleur social : Bretagne Sud Habitat

Jean-Jacques GUTH, directeur général
Deux collaboratrices

2.3. *Déplacement à Arras*

- CAF

Jacques BOULNOIS, directeur
Serge HARO, sous-directeur
Marie-Céline BOURDON, directrice de l'action sociale
Serge RINGOT, agent comptable
Chantal LANGHAM, responsable de la cellule maîtrise des risques
Brigitte MATHON, responsable du service prestations, site Arras
Fabienne BOULOGNE, cadre prestations
Marie-Andrée COQUELLE, chargée de mission pour le logement
Gillians BINCOLETTO, responsable vérification , site Arras
Cécile TEILHET, vérificateur comptable
Michel DEROEUX, contrôleur assermenté
Sylviane CREPIN, responsable action sociale, site Arras
Amaury VOULMINOST, responsable antenne sociale Arras
Michèle FRUTIER, chargée de mission accompagnement des bénéficiaires du RSA et travail social

- Préfecture

Guillaume DOUHERET, Sous préfet chargé de la cohésion sociale
Frédéric JOSEPH, adjoint à la direction des affaires générales à la préfecture
Xavier MATYKOWSKI, DDTM, chef du service habitat durable
Marie-Christine BONNEL, DDCS

- Conseil général

Roland GIRAUD directeur du pôle solidarité
Lise DECEUHINCK, chef du bureau PDLAPD
Sylvie GUYOT, chef du bureau FSL
Thomas WIART, responsable d'une maison de solidarité sur le territoire de l'Artois

- Banque de France

Gilles DUQUENOIS, directeur départemental adjoint

- Bailleur social : Pas de Calais habitat

Bruno DUVAL, directeur des services à la clientèle
Frédéric CARIDROIT, responsable des politiques de quittancement

- Pact Arim

Viviane LIEVRE, directrice en charge du développement social
Bruno SEROUART, directeur financier
Daniel GLORIEUX, directeur de l'offre de logement

- Immobilière sociale 62 (agence immobilière à vocation sociale)

Jean-Marie DECARNIN, directeur
Patricia BRAMER, responsable de l'antenne d'Arras

2.4. *Déplacement à Montpellier*

- CAF

Jean-Pierre PEQUIGNOT, directeur
Rodolphe DAMOUR, directeur de l'action sociale
Corinne AUGUI, responsable vérification
Hélène REBOUL, responsable production et pôle logement
Véronique ROSEAU, responsable pôle social
Chantal SABATIER, responsable maîtrise des risques
Christian JALLAGUIER, responsable du contrôle et lutte contre la fraude
Jocelyn GROUSSET, contrôleur de gestion

- Préfecture

Patrice LATRON, secrétaire général
Monique WARISSE, DDCS, directrice adjointe, pôle politique de la ville et logement
Henri CLARET, DDTM, directeur du service Habitat et urbanisme
Mme VERON, ARS, chargée de mission lutte contre l'insalubrité

- Conseil général

Géraldine HAKIM, directrice adjointe du pôle solidarité
Jocelyne GERAIN-GERAUD, directrice de l'espace logement au sein du pôle solidarité

- Banque de France

Mme BOYER, adjointe de la responsable du service des particuliers

- CROUS

Mme BOUZIDA, responsable juridique
M. TITEUX, directeur d'une cité universitaire
Mme AUTES, directrice d'une cité universitaire
M. PEREZ, responsable vie étudiante

- ADIL

Augustin CHOMEL, directeur

2.5. *Autres*

CAF d'Orléans

Jean-Marc BAUDEZ, directeur
Isabelle LESIMPLE, agent comptable
Patrick LEFRET, responsable de la gestion des droits
Dominique SOUCHET, responsable vérification
Françoise GAUDRON, pôle logement
Audrey DEJARDIN, études
Caroline DUROCHAT-LEMONNIER, contentieux

CAF de Nanterre

Caroline GUGENHEIM, directrice
Pierre PAUVERT, directeur adjoint chargé des prestations
Michèle SERVAT, adjointe au directeur des prestations

Ville de Paris

Christian NICOL, directeur du logement et de l'habitat
Luc BEGASSAT, sous directeur de la politique du logement
Christine FOUCART chef du service de la gestion de la demande de logement

Centre d'action sociale de la Ville de Paris

Laure de LA BRETECHE, directrice
Christine LACONDE, sous-directrice des interventions sociales
Albert KENOME, conseiller technique

